

# **II Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria — 1994**

Anna Maria T.M. Peliano, coord.

**Dezembro- 1994**

**II Balanço das  
Ações de Governo  
no Combate à Fome  
e à Miséria — 1994**

**Dezembro-94**

Anna Maria T.M. Peiano, coord.



# **II BALANÇO DAS AÇÕES DE GOVERNO NO COMBATE À FOME E À MISÉRIA-1994**

**(Versão Preliminar para Discussão na  
11ª Reunião do CONSEA)**

**Equipe Técnica:**

Anna Maria M. Peliano (Coord.)  
Ana Lúcia Lobato  
Carlos Alberto Ramos  
Enid Rocha  
Guilherme Costa Delgado  
Nathalie Beghin  
Ronaldo Coutinho Garcia  
Valéria Rezende

**Apoio Administrativo:**

Maria Goreti dos Santos  
Ana Bete Marques Ferreira

Este documento é fruto de um trabalho coletivo. Reúne fatos, interpretações e conclusões que passaram por um amplo debate interno sem pretender, no entanto, convergir para a unanimidade de pensamento acerca do seu conteúdo. Diferenças de estilo e de opinião resultam da opção por oferecer ao leitor a liberdade de fazer sua própria leitura a partir das evidências apresentadas e das análises desenvolvidas nos diversos capítulos do texto.

Ocioso dizer que as opiniões e interpretações contidas no documento não refletem necessariamente o ponto de vista da instituição IPEA, mas tão-somente a versão dos autores.



# **Sumário**

## **APRESENTAÇÃO**

### **PARTE I - PARCERIA GOVERNO-SOCIEDADE NO COMBATE À FOME: A EXPERIÊNCIA DO CONSEA**

1. Em que Consiste a Parceria
2. A Questão da Representatividade-Legitimidade
3. A Estrutura e o Funcionamento do CONSEA
4. A Parceria e a Autonomia dos Parceiros
5. O Papel do CONSEA: Pistas Gerais
6. Síntese e Recomendações

### **PARTE II - PROGRAMAS PRIORITÁRIOS DO CONSEA**

1. O Enfrentamento da Desnutrição Materno-Infantil
2. A Merenda dos Escolares
3. O Programa de Alimentação do Trabalhador-PAT
  
4. O Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos-PRODEA
5. O Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais
6. O Programa de Geração de Emprego e Renda
7. A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar
8. Mobilização em Prol da Criança e do Adolescente: Programa Embala Brasil
9. Conclusões: Organizando o Combate à Pobreza

### **PARTE III - A CONSOLIDAÇÃO DE UM MODELO E AS FALSAS ALTERNATIVAS**

1. Em Direção a um Novo Modelo?
2. A Visão Dominante: um Novo Paradigma?
3. A Crise dos Modelos e a Emergência de "Alternativas"
4. Projeto Alternativo ou um Tipo Particular de Política Compensatória?
5. A Prática do CONSEA

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**



## APRESENTAÇÃO

A História não avança jamais  
segundo o princípio do tudo  
ou nada.

*Alain Lipietz*

A criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar — CONSEA — suas virtudes, suas limitações e suas potencialidades futuras devem ser analisadas como parte de um movimento social cujos maiores méritos foram incorporar o combate à fome e à miséria dentro da agenda nacional e participar de uma nova etapa na definição e gestão das políticas públicas.

Dentro desse contexto, este documento pretende ser uma modesta contribuição para subsidiar o debate sobre as possíveis alternativas que visem consolidar e aprofundar esse movimento. Partimos da premissa de que a transparência é tanto uma exigência na gestão da coisa pública como uma obrigação dos técnicos, burocratas e intelectuais que alimentam ou participam na formulação de políticas. Esse compromisso com a transparência nos obriga a explicitar nossa identificação com esse movimento social.

Nessa direção, todo balanço deve salientar as virtudes e avanços, mas também as limitações e desvios. Como o leitor observará no transcurso do texto, certas passagens possuem um tom crítico, talvez extremamente crítico para alguns. Esses questionamentos, porém, não podem ser assumidos como um julgamento negativo à natureza e objetivos do movimento social cujo eixo foi o combate à fome e à miséria e a participação da sociedade civil na formulação e controle das ações do Estado. Por outra parte, um balanço cujo objetivo é subsidiar o debate visando contribuir para o aprofundamento de um processo em curso não tem (nem poderia ter) a pretensão de identificar "culpados" ou outorgar méritos. Tanto os possíveis "erros" como as visíveis virtudes são coletivas, produto de um processo, contraditório e não linear, como todo processo social.

Partindo de nosso compromisso com uma sociedade mais democrática e justa, supomos que os progressos nessa direção serão sempre relativos: avançou-se, mas poder-se-ia ter mais. Ainda que objetivo final nunca seja (nem possa ser) atingido (utopia), ele deve direcionar à construção do presente e, para contribuir com esse avanço, as críticas são mais úteis que as apologias.

Dos parágrafos anteriores deduz-se que a abordagem que permeará todo o documento terá como eixo, além de uma menção ao realizado, uma identificação dos pontos que, também a nosso ver, impediram avanços. Na maioria dos casos essa identificação será acompanhada de propostas, possíveis alternativas que, também a nosso ver, podem contribuir para consolidar e aprofundar o processo. Porém, somos conscientes que essas propostas são apenas subsídios. A direção que tomará esse movimento depende de um processo social que nos ultrapassa, ainda que, sinceridade obriga, seria de nosso agrado que nos incluísse.

Como já afirmamos, o Programa de Combate à Fome e à Miséria se destaca como um movimento social que se singulariza tanto pelos seus objetivos como pela introdução de uma relativamente nova forma de articular as políticas públicas e as demandas e controle da sociedade civil. O CONSEA foi concebido como um espaço capaz de lograr essa articulação. Porém, a prática destes dois anos indica que esse espaço enfrenta deficiências em dois níveis bem diferentes. O primeiro diz respeito à sua forma de organização e rotinas internas. O segundo está associado a um fenômeno extremamente mais complexo: como traduzir, institucionalmente, um conflito social cuja representação política é indireta e intrinsecamente imperfeita, dado que os potenciais beneficiários são, por definição, "não-cidadãos". Ambos pontos serão tratados na Parte I.

Os programas considerados pelo CONSEA como prioritários (Enfrentamento à Desnutrição Materno-Infantil, Merenda dos Escolares, Programa de Alimentação ao Trabalhador, o de Distribuição Emergencial de Alimentos, Assentamento Rural, Geração de Emprego e Renda, Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Programa Embala Brasil) serão analisados na Seção II. O balanço dessas ações estatais permitirá visualizar um dos principais pontos críticos na ação do CONSEA: sua relativa eficiência entre demandar, sugerir e controlar políticas públicas de caráter compensatório e sua tendência a outorgar um papel secundário às políticas de reforma estrutural (Assentamento Rural e Geração de Emprego e Renda).



Esta desigual atenção entre o curto e o médio e longo prazos pode estar alimentada por dois fatores (não excludentes). O primeiro diz respeito à organização interna do CONSEA, que não permitiu que as preocupações e aspirações de seus integrantes se traduzissem em demandas ou sugestões concretas. Estes aspectos nos remetem à Seção I. O segundo fator é mais preocupante, dado que pode estar refletindo uma posição que relega a um papel secundário a importância das mudanças no aparelho institucional-legal no processo de mudança estrutural. Em outros termos: parte-se do suposto que as mudanças estruturais dar-se-ão, exclusivamente, a partir da organização da sociedade civil e poderiam prescindir dos marcos legais e institucionais estatais. Neste caso, nossa crítica será relativamente forte, dado que refugiar-se em soluções "alternativas", à margem do Estado e de seu marco institucional, sob o pretexto de autonomia e auto-suficiência da sociedade civil pode: (a) levar a um impasse no médio prazo e/ou (b) introduzir um novo tipo de segmentação social. Mais que uma estratégia "alternativa" à crise, essas soluções são produtos da crise, e o CONSEA, na medida em que constitui um espaço de articulação entre governo e sociedade civil, é o âmbito ideal para discutir essas mudanças. Esses temas serão o objeto da Parte III.

**PARTE I**

**PARCERIA GOVERNO-SOCIEDADE NO COMBATE  
À FOME: A EXPERIÊNCIA DO CONSEA**



A parceria governo-sociedade no Conselho Nacional de Segurança Alimentar praticamente completa seu segundo aniversário ao finalizar o governo Itamar Franco.

A instauração de um novo governo, a partir de janeiro de 1995, torna oportuna a avaliação do Programa de Combate à Fome e à Miséria, cuja prioridade já está inscrita na agenda do presidente eleito. Por suas peculiaridades, torna-se relevante conhecer e avaliar os dois primeiros anos de atuação do CONSEA, a partir da natureza da parceria, seus objetivos, estruturação e funcionamento, além do alcance e limites dessa forma de interação.

Ainda que a Segurança Alimentar seja objeto específico da atuação do CONSEA, o enfoque desta seção não é analisar o que foi conseguido a respeito, mas sim avaliar o funcionamento da parceria governo-sociedade a partir da experiência vivida por este Conselho.

## 1. Em que Consiste a Parceria

A Constituição de 1988 consagrou, em diversos capítulos que tratam da sociedade, do Estado e das políticas públicas, o princípio da concertação de interesses sociais calcada, dentre outras formas, na organização de conselhos de estado com participação de entidades representativas da sociedade civil.

A legislação que se seguiu à Constituição instituiu ou ratificou vários colegiados com poder de decisão nas áreas respectivas, entre eles: Conselho Nacional da Previdência Social, Conselho Nacional de Saúde, Conselho Nacional de Assistência Social, Conselho Nacional de Política Agrícola, Conselho Nacional da Criança e do Adolescente, Conselho Curador do FGTS. Esses organismos adquiriram crescente relevância na gestão das chamadas políticas sociais e respaldaram o discurso de participação da sociedade civil organizada na definição das políticas governamentais.

O CONSEA<sup>1</sup> nasceu em um ambiente político no qual um sujeito social emergente - o "Movimento pela Ética na Política", se destacou na campanha pelo impeachment do ex-Presidente da República - deflagrou a campanha da "Ação da Cidadania Contra a Miséria e Pela Vida".<sup>2</sup> Ao mesmo tempo, a prioridade atribuída ao combate à fome pelo presidente Itamar Franco já no seu discurso de posse, e a proposta do Partido dos Trabalhadores-PT para a adoção de uma política de segurança alimentar criaram um ambiente propício à instauração de uma nova experiência de participação. Essa participação consubstanciou-se em primeiro lugar na elaboração de um conjunto de compromissos de ação - "Plano de Combate à Fome e à Miséria", e na montagem de um Conselho de Estado - O CONSEA, cuja função de consulta, assessoria e indicação de prioridades ao presidente da República deveria ser exercida por uma parceria entre ministros de Estado e personalidades notáveis, identificadas com vários setores da sociedade civil, indicados pela Ação de Cidadania.

A figura do Conselho de Estado não é nova na administração pública. Mas a fórmula inovadora do CONSEA, com pretensão de constituir-se em foro público definidor, e, no limite, até mesmo gestor da coisa pública é muito mais ambiciosa do que poderia parecer à primeira vista. Como tal, abre perspectivas de inovação e introduz elementos de contradição intra e entre parceiros que vão além das circunstâncias problemáticas vividas na experiência concreta de cada um.

O CONSEA remeteu à interação entre parceiros a responsabilidade por estabelecer algum acordo racional e ético que permitisse forjar o interesse geral e as prioridades públicas da luta contra a fome e a miséria. Essa pretensão, em princípio legítima, para se tornar eficaz precisaria atender a quatro requisitos:

- 1) representatividade-legitimidade dos participantes e dos seus papéis e limites na parceria;
- 2) efetivas condições de participação, com regras claras, objetos de discussão e decisão precisos e formas de interação governo-sociedade pactuadas em função das respectivas responsabilidades;
- 3) existência de mecanismos averiguadores da eficiência e da eficácia imprimidas à ação governamental, uma vez decidida em nível executivo;

<sup>1</sup> Formalmente o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, criado pelo Decreto 807 de 24/04/93, é órgão de consulta e assessoria do Presidente da República, sendo os seus membros designados por iniciativa presidencial.

<sup>2</sup> Vale salientar que após a instalação do CONSEA esta Ação passou a denominar-se "Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida".

- 4) definição dos espaços de autonomia dos parceiros em razão de suas identidades e naturezas próprias.

Essas questões obtiveram de fato e "de jure" respostas diversas nos dois anos de funcionamento do CONSEA, e merecem ser atentamente avaliadas, porquanto foi a desatenção a vários desses requisitos que provocou as maiores dificuldades para que se cumprissem suas finalidades.

## 2. A Questão da Representatividade-Legitimidade

A experiência inicial do CONSEA é diferente da de inúmeros outros conselhos criados ou reorganizados a partir da Constituição de 1988, como os de natureza corporativa, estruturados com representação de patrões e empregados (Previdência e Conselho Deliberativo do FAT-Codefat -, por exemplo), ou compostos de usuários e prestadores de serviços (Conselho Nacional de Saúde, por exemplo). Diferentemente dos conselhos citados, ou ainda do Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, também estruturado em base tripartite (governo, centrais sindicais dos trabalhadores e patronais), o CONSEA propôs-se a defender (mas não representar), segmentos sociais não organizados, não atores políticos, o que fez surgir, desde logo, a questão da representação civil como problema comparativamente muito mais complexo do que o enfrentado no âmbito dos conselhos de atores sociais já constituídos.

Não sendo a representação dos excluídos uma questão trivial, até pela sua condição de sujeito social não constituído, o Movimento pela Ética na Política assumiu o papel de indicar os representantes da sociedade civil no CONSEA, para fins da parceria pretendida. Do núcleo original de personalidades propostas ao presidente da República destacou-se desde o início a figura do sociólogo Herbert de Souza - o Betinho, que pelo seu carisma pessoal imprimiu ao CONSEA, e à chamada "Campanha da Fome", um caráter todo peculiar à representação civil. O perfil dos demais integrantes identifica-os com instituições ligadas à área do trabalho (centrais sindicais), às igrejas (católica e evangélicas), ao Partido dos Trabalhadores, às ONGs, à universidade e a alguns empresários, artistas e publicitários, todos publicamente comprometidos com o Movimento pela Ética na Política.

O momento político atual é distinto daquele no qual se forjou o CONSEA. A forma de representação da sociedade civil na parceria governo-sociedade dependerá do futuro presidente e de seu posicionamento sobre os rumos e a composição desse mecanismo de participação. Contudo, a experiência recente do CONSEA pode indicar caminhos para o aprofundamento e o aperfeiçoamento da participação, supondo que ela venha a ser trilhada pelo novo governo.

Dentre os critérios de participação deveriam ser consideradas as seguintes alternativas:

- a) a representação apenas de personalidades, ainda que de pessoas ligadas a instituições civis, mas sem o caráter de representante destas, segundo o modelo original do CONSEA;
- b) a representação de entidades civis, centrais sindicais, mídia, igrejas e partidos políticos notoriamente comprometidos em seus programas no combate à fome e à miséria;
- c) a representação de sujeitos sociais emergentes, com dimensão nacional, comprometidos com a luta para a superação da miséria e afirmação da cidadania.

A questão da representatividade não tem solução simples. A sociedade civil organizada não é um universo homogêneo nem tampouco seus representantes equivaleriam em representatividade aos titulares de cargos públicos do Executivo e Legislativo, democraticamente escolhidos em eleições. De outra parte, a representação de sujeitos sociais emergentes ou não constituídos também carece de reconhecimento e legitimação política.

Uma saída para as dificuldades apontadas é acrescentar às diversas alternativas mencionadas alguns critérios ético-políticos que revistam o trabalho dos conselheiros de uma notória responsabilização pelo exercício da função pública, de modo a que a legitimidade de representação seja melhor resolvida. Um caminho trilhado pelo Conselho Curador do FGTS foi o estabelecimento de regras explícitas de responsabilidade aos ocupantes do cargo de conselheiro, de mandatos temporários e outros critérios de representação.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Regulamentos posteriores à Lei nº 8.036 de 11/05/90 estabeleceram responsabilidades específicas de ocupante de cargo público (responsabilidades civis e criminais) para o trabalho dos conselheiros em geral.

### 3. A Estrutura e o Funcionamento do CONSEA

As recomendações do CONSEA ao presidente da República e o acompanhamento das decisões por ele adotadas junto aos organismos governamentais, a quem incumbe sua implementação, requerem um trabalho de articulação da ação de governo que é essencial ao êxito da parceria.

Cabe a um ministro, em especial ao do Planejamento, exercer o papel de secretário-geral do Conselho, fazer a ponte entre o Conselho e o presidente da República e exercer a tarefa de articulador da gestão interministerial imprescindível às ações governamentais. O presidente do Conselho pode ser uma personalidade não ligada ao governo e como tal exercer funções litúrgicas do poder, mas as funções de articulação do Conselho com o governo, assim como as ações intra-governamentais devem ser exercidas pelo ministro de Estado-Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República. A este competirá o processo de gestão orgânica das ações governamentais declaradas prioritárias e aprovadas pelo presidente da República. Sem esta ação executiva, o Conselho se transformaria em mero foro de debates sem conseqüências para as ações correspondentes às suas recomendações.

As ações do governo devem ser apoiadas por uma estrutura governamental técnica e politicamente habilitada para o trabalho de planejamento e de articulação intergovernamentais. As ações desenvolvidas no âmbito da sociedade civil, por sua vez, devem ser estimuladas e acompanhadas através de uma outra secretaria cuja organização e manutenção é de competência não-governamental. Essa secretaria deverá trabalhar em estreita articulação com a Secretaria Geral do Conselho.

O processo decisório do Conselho não se restringe às reuniões plenárias e essas tampouco devem apreciar questões não elaboradas previamente. O início do processo decisório é a elaboração de uma pauta onde constariam as questões relevantes para discussão prévia em câmaras temáticas. Somente depois de exaustivamente discutidas e apresentadas sob a forma conveniente (minutas de voto, minutas de Resolução, proposta de Declaração ou qualquer outro ato de fala específico de Conselho) é que as proposições deveriam figurar na agenda das reuniões plenárias.

O procedimento exploratório em câmaras temáticas garante ao processo decisório a fundamentação técnico-política de questões normalmente controversas, cabendo ao plenário do Conselho a apreciação formal de proposições, que devem ser encaminhadas como sugestões e indicações ao presidente da República para decisão final.

As câmaras temáticas supririam de forma preliminar, a avaliação técnico-política de temas que o Conselho Plenário não estivesse habilitado a fazer.

Embora se trate de Conselho Consultivo, as resoluções do Plenário devem ser feitas por maioria e fundamentadas na convicção racional e ética do interesse geral. Para tanto é necessário estabelecer um diálogo aberto, transparente e público, dando à opinião pública conhecimento do itinerário do processo decisório e da argumentação justificadora de cada deliberação do Conselho.

É importante ter em conta que a ação governamental, sua organização, coordenação e execução é de responsabilidade da administração pública. A participação popular em ações governamentais requer decisões e organização prévias e estas terão que ser consistentes com a natureza do bem ou serviço prestados. Participação popular de forma indiscriminada e desordenada, por não ser eficaz, obsta ao invés de fazer avançar a consciência da cidadania.

Por outro lado, o papel de fiscalização civil, cobrança, mobilização e formação de opinião pública são papéis relevantes da cidadania, e o governo operaria em caráter complementar neste campo, mormente ali onde a mídia falhasse em informar questões fundamentais sobre a gestão da coisa pública.

Observe-se que o papel da comunicação social na transformação da esfera pública é crucial, porquanto é a opinião pública o árbitro e fiador das ações que estão sendo intentadas no sentido de enfrentar o macroproblema declarado.

Neste sentido, a parceria governo-sociedade no CONSEA, apelando fortemente para a publicidade de suas iniciativas pela mídia, segue o caminho correto de transparência da res publica. Mas não basta o exercício da publicidade no sentido convencional para garantir a informação pública sobre as questões discutidas-decididas e implementadas no e pelo CONSEA. Há que dotá-lo de um núcleo de comunicação social e principalmente de uma nova orientação para o trabalho com a mídia.



#### **4. A Parceria e a Autonomia dos Parceiros**

Às condições necessárias para o exercício de uma parceria eficaz, tratadas nas seções precedentes, deve-se acrescentar o reconhecimento dos limites à autonomia que os parceiros governamentais e não-governamentais devem desfrutar sob determinadas condições de trabalho. O não reconhecimento ou explicitação desses limites leva a iniciativas e expectativas impertinentes, fonte de confusões e desentendimentos observados no trabalho do CONSEA. Isto é ainda agravado pelo fato de ser o Conselho criado sob o abrigo de uma regulamentação muito geral e inespecífica.

O exercício de cargo de conselheiro por ministros de Estado e representantes não-governamentais nivela-os em responsabilidades públicas quando da discussão-decisão sobre questões submetidas ao Plenário do CONSEA. Fora desse espaço e da definição de uma agenda em comum às sessões, deve-se reconhecer a autonomia dos parceiros e a distinção de seus papéis. Governo cumprindo função executiva, articulando e monitorando a ação governamental no espaço específico de uma Secretaria Executiva governamental. Por sua vez as entidades da sociedade civil cumprem papéis distintos - mobilização, fiscalização, formação da consciência -, mas não substituem a ação executiva do Estado, sob pena de perder sua identidade, transformando-se em agentes estatais.

Por outro lado, mesmo ali onde ações executivas eventualmente possam ser realizadas em parceria - como por exemplo a distribuição de estoques públicos de alimentos pelos comitês da Cidadania -, a organização dessas iniciativas dependerá notoriamente de regulamentação e participação coordenada das entidades estatais responsáveis. A promoção espontânea de ações dessa envergadura conduz a um inevitável distúrbio de comunicação, com conseqüências negativas para eficácia das ações propostas.

Paralelamente, a organização dos parceiros civis em ações autônomas de mobilização e organização social independentemente dos recursos estatais, como tem acontecido nas iniciativas dos comitês da Cidadania, é um caminho muito saudável.

Reconhecer e definir melhor os papéis da parceria e os níveis de autonomia na interação governo-sociedade talvez seja o passo adiante que precisaria ser dado para uma nova organização institucional do CONSEA.

#### **5. O Papel do CONSEA: Pistas Gerais**

Foi dito algo sobre representação, procedimento, estruturação e funcionamento, mas ainda persistem ambigüidades ao se indagar sobre o papel e as finalidades dos conselhos em geral e do CONSEA em particular.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar, pelas razões antes enunciadas, nasceu com uma prioridade política conferida pessoal e diretamente pelo presidente da República, para uma missão difusa de assessorá-lo na adoção de iniciativas para o combate à fome e à miséria. Mas a relação CONSEA - presidente da República - governo sofreu de entropia crescente, em razão da precária organização-estruturação dessa parceria, que vigora até o presente.

Ao lado dos problemas de arquitetura e engenharia institucionais do Conselho sobressaiu, durante o período de seu funcionamento, um misto de ambigüidade e indefinição sobre o seu real papel.

Ora, é evidente que há uma questão política subjacente para a qual se deve ter clareza. O Conselho se constitui numa delegação de poder. Mas o exercício dessa delegação e o próprio limite do poder que é delegado dependem de vários fatores: organização, conhecimento factual, apoio popular, recursos materiais, etc., que terminam por constituir-se em elementos de corroboração ou frustração do projeto original.

No CONSEA atual, independentemente das pessoas que exercem os cargos, houve erros constitutivos de arquitetura e de exercício da delegação que entorpeceram grandemente as ações tipicamente de responsabilidade estatal.

Não cabe discutir neste campo a questão da representatividade-legitimidade da representação, que se acredita pertinentemente arranjada nas circunstâncias políticas da conjuntura. Mas o processo decisório no CONSEA e sua estrutura e funcionamento atuais são fatores dissipatórios de energias dos parceiros.

Em primeiro lugar, cabe destacar que a articulação das ações de Governo não pode ser feita por um secretário executivo não-governamental como vem ocorrendo no CONSEA. Isto talvez seja, atualmente, o fato mais direto e ostensivo de inadequação estrutural.

Por outro lado, o objeto de trabalho do CONSEA é ainda muito ambíguo. Assessorar o presidente no Plano de Combate à Fome e à Miséria requer estabelecimento de linhas demarcatórias das competências nas políticas que afetam ou são afetadas pelas ações prioritárias em Saúde, Educação, Previdência, Trabalho, produção de alimentos, etc. Estes setores/ministérios precisam integrar suas rotinas com a estratégia geral do combate à miséria. O mesmo valeria dizer para a política dos ministérios da área econômica.

Deve-se ressaltar, por outro lado, que há evidentemente resultados muito positivos da experiência CONSEA: mobilização popular, consciência ética e a criação do embrião para se fazer um novo estilo de planejamento com incorporação de novos sujeitos sociais.

O caráter não institucional e inorgânico dos Comitês da Ação da Cidadania não recomenda que lhes sejam atribuídas, no nível central (do CONSEA), quaisquer missões de caráter nacional ou regional delegadas pelo Estado. Essas missões ora vincula-os às práticas e regras do Direito Administrativo, ora os leva a se contrapor a essas normas e, ao fazê-lo, deixam de adotar as devidas cautelas práticas e legais.

Parece mais prudente reconhecer que não é da natureza, nem da competência dos representantes civis do CONSEA, e tampouco dos governamentais a definição de ações dessa natureza. Alternativamente poder-se-ia concitar os comitês ao exercício da fiscalização e/ou mobilização em ações específicas de combate à miséria, onde a participação popular fosse efetivamente multiplicadora e simplificadora da ação estatal.

## 6. Síntese e Recomendações

- 1) O CONSEA é um foro de parceria entre a alta hierarquia do governo federal (ministros das áreas sócio-econômicas principais) e representantes da sociedade, responsável junto ao presidente da República pela indicação de diretrizes e prioridades governamentais à política de combate à fome e à miséria.
- 2) A função exercida pelos conselheiros no desempenho da sua missão precípua é essencialmente de formulação e monitoramento de políticas públicas. Esta condição requer dos conselheiros que atendam a determinados critérios de representatividade, responsabilidade e competência no exercício da função pública, que possibilitariam a construção de um espaço público de alta legitimidade e eficácia no enfrentamento dos desafios da miséria e da fome. Neste sentido, o princípio da responsabilidade pública do conselheiro deve ser melhor definido, atribuindo-se-lhe solidariedade aos atos e decisões emanadas do Conselho a que correspondesse seu posicionamento mediante voto.
- 3) O processo de trabalho do CONSEA requer inovações importantes a fim de estabelecer-se um *modus operandi* racional para o trabalho do colegiado. Assim, recomenda-se uma minuciosa reconstrução do processo decisório no interior do CONSEA. Começando pelas agendas de temas para discussão até as reuniões plenárias, dever-se-ia proceder a uma ampla dissecação de questões técnico-políticas relevantes em câmaras temáticas intermediárias.
- 4) Por outro lado, a gestão governamental das prioridades declaradas pelo CONSEA, e assumidas pelo presidente da República, requer função de coordenação e articulação institucionalizada na SEPLAN e monitorada por um sistema expedito de petição e prestação de contas aos ministérios setoriais.

Esta função de direção superior requer autoridade com mandato governamental e não deve ser exercida por conselheiro não-governamental.

- 5) Outra questão relevante a merecer redefinição refere-se à explicitação dos espaços de parceria e dos níveis de autonomia que os parceiros deveriam estabelecer. Isto se impõe, tendo em vista as diferenças de funções exercidas no Conselho por parte dos ministros de Estado e dos representantes não-governamentais. O princípio da autonomia, levado à prática funcional, deman-



daria a constituição de níveis distintos de Secretaria do Conselho, sendo uma de coordenação governamental, e outra de caráter não-governamental, esta última com responsabilidades de interlocução no nível civil a ser estabelecida por iniciativa dos conselheiros não-governamentais e entidades envolvidas na parceria.

- 6) A participação de entidades ou indivíduos não-governamentais na execução de ações típicas de Estado é outra questão que demanda esclarecimento e explicitações. O papel de agente de Estado, que algumas vezes se tem reivindicado aos comitês locais da Cidadania (principalmente na distribuição de estoques públicos de alimentos), é uma armadilha para o princípio de participação popular. Exercê-lo diretamente tende a submeter uma entidade civil às condições legalmente restritivas das normas de Direito Administrativo. Reagir espontaneamente aos mecanismos de controle e responsabilização administrativa pela gestão de bem estatal coloca a entidade civil em posição frágil do ponto de vista prático e legal.

Definir melhor os campos e formas de participação e reconhecer diferenças de papéis na execução de ações de Estado é outra cautela importante que precisaria ser observada nos projetos de parceria em todos os níveis.

- 7) Finalmente, deve-se enfatizar o caráter inédito e positivo da parceira CONSEA enquanto experiência de criação de novo espaço público no nível mais elevado da administração pública - a Presidência da República -, para discutir e estabelecer prioridades de políticas públicas, diretamente voltadas aos setores excluídos da sociedade. Esse avanço político deveria prosseguir no novo governo, aperfeiçoando-se e inovando-se técnica e politicamente, mas sem retroceder no fortalecimento desse espaço público.

**PARTE II**  
**PROGRAMAS PRIORITÁRIOS DO CONSEA**



## 1. O Enfrentamento da Desnutrição Materno-Infantil

O enfrentamento da desnutrição infantil se constitui, sem dúvida, na prioridade primeira de um governo que convive com 32 milhões de indigentes. A mais severa expressão da fome e da miséria é revelada por crianças desnutridas, principalmente as menores de dois anos, para as quais o risco de adoecer e morrer é 25 vezes maior do que para as demais. Assim, este público deve ser a prioridade das prioridades dentro dos programas de combate à fome e à miséria.

### a) Antecedentes

No Brasil, a subnutrição começou a ser identificada como problema social e de saúde pública durante o governo Vargas, a partir da segunda metade dos anos 30. Entretanto, é só na década de 70, através do Programa Nacional de Alimentação e Nutrição-PRONAN, que foram efetivamente implementadas ações, de âmbito nacional, para o combate à desnutrição materno-infantil. A partir de então proliferaram programas de alimentação e nutrição: nos anos 80 o governo federal chegou a operar seis programas somente voltados para mães e crianças menores de sete anos.<sup>4</sup> Essa multiplicidade de ações assemelhadas acarretou superposição no atendimento e pulverização de recursos escassos.

A avaliação extraída da experiência da década de 80 é fundamental para a reorientação da política de alimentação e nutrição, com vistas a aumentar a eficiência e eficácia das ações. De um modo geral, os programas não foram devidamente focalizados, em termos de faixa etária prioritária, grupos de menor poder aquisitivo e regiões menos desenvolvidas. Os recursos financeiros ficaram aquém das necessidades e sequer foram suficientes para o cumprimento das metas oficiais. Os programas sofreram discontinuidades diversas; as instituições executoras governamentais não receberam o apoio político necessário para o cumprimento de suas atribuições e nem foram devidamente aparelhadas; e, além do mais, estes programas permaneceram excessivamente centralizados, o que contribuiu para a ausência de participação e de controle por parte das comunidades usuárias.

A partir de 1990 observa-se uma total desestruturação da área de alimentação e nutrição: foram progressivamente desativados todos os programas. Isto foi a consequência de uma política de destruição indiscriminada e irresponsável aplicada pela administração Collor, que não respondeu a nenhum critério técnico, a nenhuma tentativa de racionalização. Assim, ao final de 1992, as crianças menores de sete anos, gestantes e nutrízes carentes do país estavam totalmente desassistidas pela União em termos de programas nutricionais.

### b) O Nascimento e a Implementação de um Programa de Combate à Desnutrição Materno-Infantil

Com o advento da administração Itamar Franco foi declarado o compromisso governamental com o combate à fome, à miséria e à desnutrição. Abriu-se então um espaço técnico-político para a implementação de ações que enfrentassem definitivamente a desnutrição. O que fazer? Como resolver? O que podia ser aproveitado da experiência adquirida? Como evitar os erros do passado?

Existia uma forte pressão para a volta do Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes-PNLCC. As associações comunitárias mais organizadas reivindicavam alimentos - o leite era o que conheciam - e o setor leiteiro sofria uma das piores crises de sua história - nada melhor do que um programa institucional para estimular a produção. Entretanto, havia clareza sobre os equívocos a não serem reproduzidos e as bases para um novo conjunto de ações, que deveriam ser as seguintes:

- descentralização das ações, não mais diretamente para as comunidades, mas para o poder público local; o município é quem gere o programa;
- parceria, ou seja, participação da sociedade civil na formulação, acompanhamento e controle do programa no nível local;
- associação da distribuição de alimentos com as demais ações básicas de saúde;

<sup>4</sup> Programa de Suplementação Alimentar-PSA/INAN; Programa Nacional de Incentivo ao Aleitamento Materno-PNIAM/INAN; Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas/INAN; Programa de Complementação Alimentar e Distribuição de Leite - PCA/LBA; Programa de Alimentação dos Irmãos dos Escolares-PAIE/FAE; Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes-PNLCC/SEHAC.

- seleção da clientela, não mais a partir da renda, mas de um critério biológico: crianças desnutridas e gestantes sob risco nutricional identificadas pela rede pública de saúde.

Neste contexto nasce o Programa de Atendimento aos Desnutridos e às Gestantes em Risco Nutricional - implementado pelo Ministério da Saúde, mais especificamente pelo Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), a partir de outubro de 1993, com o respaldo político do presidente da República e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar-CONSEA.

O programa tem três objetivos básicos:

- reduzir a prevalência da desnutrição;
- reforçar a prestação das ações básicas de saúde;
- contribuir para a implementação do Sistema Único de Saúde no que se refere à municipalização e à reorganização dos serviços.

A clientela do Programa é constituída por três categorias de usuários: as crianças desnutridas de 6 a 24 meses e seus irmãos (chamados de contatos) de 2 a 4 anos completos. A inclusão dos irmãos no atendimento (até dois por família) atende dois objetivos: prevenir a desnutrição dessas crianças e minimizar os efeitos da diluição intra-familiar dos alimentos, garantindo o consumo dos mais necessitados. Também é beneficiária do Programa a gestante em risco nutricional, uma vez que a desnutrição intra-uterina traz como consequência o alto risco da natimortalidade e do baixo peso ao nascer, além de outras debilidades que contribuem para a mortalidade infantil.

A suplementação alimentar é realizada com leite integral na proporção de 120 gr/dia de leite em pó ou 1 litro/dia de leite fluído pasteurizado para a criança desnutrida, e a metade dessa dosagem para os irmãos e as gestantes. No caso do desnutrido, além do leite integral, é fornecido óleo vegetal (24 ml/dia) com a finalidade de suplementar a quota calórica diária. Com este volume de alimentos distribuídos, pretende-se atender cerca de 40% das recomendações calóricas e até 100% das necessidades protéicas.

A operacionalização do Programa é simples: o Ministério da Saúde repassa os recursos, equivalentes à aquisição dos alimentos (leite e óleo), aos municípios que, por sua vez, executam o Programa. Entretanto, para se habilitarem as prefeituras devem atender a alguns critérios: o Conselho Municipal de Saúde estar em funcionamento; dispor do Fundo Municipal de Saúde ou de conta especial no Banco do Brasil; ter implantado nas Unidades de Saúde as ações básicas de saúde da mulher e da criança e o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, para lhes permitir identificar o número exato de sua clientela.

O Programa prevê uma implementação gradativa, devendo alcançar, ao ser universalizado, uma meta de 4,5 milhões de beneficiários, sendo 1,1 milhão de crianças desnutridas, 2,2 contatos e 1,2 gestantes sob risco nutricional, a um custo anual de aproximadamente R\$ 540 milhões.

Ao longo do corrente exercício, aderiram ao Programa em torno de 2000 prefeituras. Entretanto apenas 370 se habilitaram de fato, representando uma clientela da ordem de 600 mil beneficiários que consumiram R\$ 53 milhões, ou seja, 22% do orçamento previsto (R\$ 242 milhões). Somando os 700 mil beneficiários atendidos pelos convênios assinados em 93 aos novos usuários de 94, pode-se afirmar que o Programa praticamente beneficiou 1,3 milhão de crianças e gestantes.

Quanto à distribuição regional da clientela, 56,9% encontram-se no Nordeste, 13,6% no Sudeste, 11% no Norte, 10,6% no Centro-Oeste e 7,8% no Sul.

É bem verdade que o desempenho do Programa desde sua criação dificulta uma contundente defesa para uma maior alocação de recursos. Todavia é necessário definir se o enfrentamento da desnutrição materno-infantil se constitui, de fato, em uma prioridade de governo e da sociedade. Se assim for, o equacionamento das dificuldades e dos entraves hoje existentes é perfeitamente factível.

### c) Dificuldades Encontradas

Quais as dificuldades para a expansão do Programa? Sem dúvida são inúmeras as respostas a esta indagação.

Combater a fome, a doença e a morte das crianças brasileiras foi indiscutivelmente uma prioridade declarada do presidente da República. Tanto que todos os recursos técnico-políticos foram à época mobi-

lizados para o desenho e a implementação de um programa específico. Os recursos financeiros necessários foram alocados. Entretanto essa prioridade não foi totalmente absorvida pelos demais parceiros. O Ministério da Saúde, administrando um setor em crise, estava mais preocupado em pagar as faturas atrasadas dos hospitais conveniados do que discutir a desnutrição infantil; os secretários de Saúde, tanto estaduais como municipais, não fizeram o esforço necessário para divulgar as informações e para atingir um mínimo de organização que lhes permitissem habilitar-se ao Programa; e finalmente, a sociedade civil organizada não exerceu seu direito de cobrança, não pressionou devidamente o setor público no sentido de que se cumprissem as promessas anunciadas.

Assim, o INAN, por mais empenhado que estivesse na implementação do Programa - e de fato esteve - não encontrou apoio substantivo de seus parceiros, pré-requisito fundamental para a implementação de um programa novo. Aí vem a seguinte pergunta: essa falta de entusiasmo deve-se também ao fato de que o Programa é ruim?

Para responder a esta indagação seria necessário proceder a uma avaliação do Programa. O INAN encontra-se atualmente tão desaparelhado em termos de recursos humanos, administrativos e materiais que muito pouco pode fazer neste sentido. Hoje pouco se sabe sobre o real andamento do programa e sobre o impacto que teve na diminuição da desnutrição materno-infantil, a não ser pelo relato de alguns prefeitos que visitam Brasília. Este problema não é particular do INAN. O Estado brasileiro está em crise, nos seus três níveis de governo: União, estados e municípios. A máquina administrativa, hoje desestruturada, dificulta o bom gerenciamento do bem público.

Para ilustrar a que ponto chegou o problema é oportuno analisar o processo de habilitação dos municípios ao Programa: o tempo médio entre a solicitação de adesão das prefeituras e a complementação da documentação requerida por parte das mesmas prefeituras é de aproximadamente três meses para aquelas que conseguem satisfazer as exigências do Programa (menos de 20% das que aderem). Cabe destacar que, na prática, essas exigências são quase que exclusivamente as requeridas por qualquer tipo de convênio: projeto, contrapartida local, adimplência com a União, certidões de débitos do FGTS e do INSS. É preciso também ter conselho municipal de Saúde e fundo ou conta especial. O INAN muito cedo percebeu que para expandir o Programa seria necessário flexibilizar os demais pré-requisitos. Assim, atualmente aceita uma declaração por escrito do prefeito na qual se compromete, num prazo definido, a instalar o Sisvan e organizar as demais ações básicas de saúde. Caso não cumpra o acertado, em teoria será desligado do Programa.

Uma vez que a documentação esteja completa e o convênio assinado, o tempo médio para pagamento tem sido excessivamente alto, em torno de 90 dias. Isto porque depois do INAN ter colhido as assinaturas, encaminha os processos para o Fundo Nacional de Saúde. Este, por sua vez, desaparelhado e sem condições de operar com agilidade os convênios que administra, não confere a mesma prioridade a todos os convênios. Quando finalmente são analisados, é freqüente ter vencido o prazo das certidões de contribuição junto ao FGTS e ao INSS. Então, os processos são devolvidos ao INAN para que providencie nova documentação junto aos seus clientes.

Ademais, acoplada e intrinsecamente ligada à desestruturação do Estado estão as dificuldades para implementar a descentralização efetiva das ações de governo. Em que pese o setor saúde ter avançado mais que outras áreas, ainda existem grandes entraves, provavelmente decorrentes da existência de interesses públicos e privados totalmente contrários à sua efetivação.

A concepção do Programa pecou por uma falta de conhecimento mais apurado da realidade local. Acreditava-se que o Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional poderia ser mais rapidamente implantado no país, permitindo assim a identificação das crianças desnutridas. O SISVAN está longe de ser realidade e a rede de saúde não consegue identificar todos os desnutridos. Assim, o Programa funciona a partir de estimativas da subnutrição que o INAN calcula por município através da Pesquisa Nacional sobre Saúde e Nutrição-PNSN - e do Censo Demográfico de 1991.

Outro problema foi o de ter limitado o atendimento alimentar ao leite integral e ao óleo. Já na ocasião alguns especialistas da área apontavam controvérsias no que se refere à recuperação de gestantes desnutridas com a distribuição de leite. Por outro lado, diversos estudos técnicos indicavam que para garantir a mesma quantidade de calorias e proteínas, o custo de uma cesta básica de alimentos seria menor que o do leite. Não se trata aqui de entrar numa polêmica sobre qual o melhor alimento para recuperar desnutrido, porque na realidade o problema é outro. Trata-se do princípio da descentralização, da autonomia local. Com efeito, alguns municípios solicitaram ao INAN a autorização para adquirir outros ali-



mentos que não o leite, por uma questão de custo ou de hábito alimentar ou de adaptação a programas já existentes.

Essas demandas perfeitamente legítimas deverão ser absorvidas, espera-se, num futuro não muito distante. Entretanto, o INAN não as contemplou até o presente momento porque considerou necessário, com razão, que antes de proceder a qualquer alteração de fundo no Programa, seria fundamental avaliá-lo e discuti-lo não só com as prefeituras e estados mas também com representantes da sociedade civil, que haviam pressionado mais diretamente pela volta da distribuição do leite. A avaliação ainda não aconteceu porque o atendimento efetivo não completou um ano - tempo mínimo para uma análise completa e profunda do desempenho do Programa. Por outro lado, como mencionado anteriormente, o INAN não dispõe de quadro de pessoal suficiente para desenvolver um trabalho dessa envergadura.

Outra limitação do Programa situa-se na relação com as Unidades da Federação. Criou-se um vínculo direto entre a União e os municípios, praticamente ignorando os estados. Em que pese esta situação hoje estar se modificando, uma vez que o INAN tomou consciência que não incorporar esses parceiros ao processo era extremamente prejudicial ao Programa, ainda não estão bem negociadas as atribuições dos governos estaduais. Provavelmente estes motivos, em parte, explicam a baixa habilitação dos municípios, já que não contam, ou contam muito pouco, com o suporte técnico, administrativo e financeiro dos estados.

Frente a este quadro, quais são as perspectivas do Programa?

#### d) Propostas de Aprimoramento

Em primeiro lugar, o INAN precisa ser reaparelhado. São poucas as exigências: dispor de condições para estruturar uma equipe de qualidade que seja capaz de gerir as ações de combate à desnutrição com eficiência e eficácia; de prestar assistência técnica aos estados e municípios; de promover estudos e debates sobre a questão alimentar e nutricional no país; Enfim, fortalecer dentro do Ministério da Saúde uma equipe de excelência que possa efetivamente contribuir para implementar em todo o Brasil o "Programa" e em torno dele as outras atividades de enfrentamento da subnutrição.

Em segundo lugar faz-se necessário flexibilizar as formas de atendimento para recuperação da desnutrição materno-infantil; o leite é apenas uma alternativa. Se os municípios apresentarem propostas bem fundamentadas de distribuição de outros alimentos, desde que fornecidos com as demais ações de saúde, devem ser aceitas. Para tanto, o INAN estabelece o valor do aporte nutricional para a recuperação da desnutrição e seu custo *per capita* que serviriam como referência para o repasse de recursos financeiros para os municípios. Estes então poderiam adquirir os gêneros alimentícios de sua preferência. Nesta mesma linha, deve ser previsto o atendimento de propostas alternativas apresentadas pelas secretarias de Saúde, desde que aprovadas pelos conselhos de Saúde e comissões de intergestores bipartites.<sup>5</sup>

Uma terceira medida a ser adotada diz respeito a série de documentos exigidos dos municípios pela União para assinatura de convênios, principalmente aqueles que se referem à adimplência das prefeituras com o governo federal. Não faz sentido processos tramitarem meses na burocracia para depois serem devolvidos porque venceram os prazos das certidões de efetiva contribuição ao FGTS e ao INSS. Essas informações deveriam ser fornecidas mensalmente pelos Ministérios do Trabalho e Previdência Social e Caixa Econômica Federal a todos os órgãos públicos que praticam transferências negociadas. Assim, o empenho dos recursos dependeria de uma simples consulta a essa listagem. Se existir inadimplência, imediatamente o município é comunicado e será dado um prazo para que possa se regularizar.

Finalmente, acredita-se que a implantação pelo Ministério da Saúde da "Notificação Compulsória de Casos Graves e Moderados de Desnutrição em Crianças Menores de 24 meses" poderá contribuir substancialmente para melhorar a qualidade da informação sobre desnutrição no país e servir como referência para o Programa uma vez que o SISVAN, até hoje, não conseguiu cumprir esse papel. Com a adoção dessa medida,<sup>6</sup> toda criança identificada como desnutrida pela rede de saúde será imediatamente comunicada ao Ministério. Assim, a associação da Notificação Compulsória com o Programa permite a identificação precisa e o tratamento da criança desnutrida no grupo etário de maior risco de morbimortalidade, numa fase em que teoricamente é possível uma recuperação completa sem seqüelas. Tem, portanto, um caráter preventivo e curativo que além de identificar e tratar estas crianças no nível local, permite es-

<sup>5</sup> Comissão Intergestores Bipartite: instância decisória, no âmbito de cada estado, que congrega representantes da secretaria estadual e dos gestores municipais de Saúde, indicados pelo Conselho Estadual de Secretarias Municipais de Saúde-COSEMS.

<sup>6</sup> Vale destacar que esta é uma recomendação da I Conferência Nacional de Alimentação e Nutrição-I CNAN.

timar taxas de prevalência, de incidência e de recuperação de casos, áreas de risco e tendências temporais. Obviamente que se passarão muitos meses antes que a Notificação Compulsória esteja implantada em todo o país e funcionando como um sistema regular de informações. Enquanto isto continuar-se-á trabalhando com estimativas, previsões e informações locais. Cumpre ressaltar mais uma vez que a sua implementação imediata representaria um grande avanço.

#### e) Metas e Recursos Financeiros

O estabelecimento de metas para 1995 depende do número de prefeituras que irá aderir ao Programa. Estima-se que serão efetivamente credenciados em torno de 2000 municípios, o que corresponde a um público alvo de aproximadamente 2,4 milhões e um custo total de R\$ 280 milhões, ou seja, 40% a mais do montante previsto na Proposta Orçamentária para o próximo exercício (R\$ 200 milhões).

Concluindo, o Programa de combate à desnutrição materno-infantil nasceu como prioridade do presidente da República. No seu primeiro ano de funcionamento sofreu grandes dificuldades passíveis de serem contornadas se o equacionamento da desnutrição infantil for de fato uma prioridade do conjunto do governo e da sociedade.

## 2. A Merenda dos Escolares

#### a) Antecedentes

A importância da alimentação escolar é reconhecida internacionalmente e implementada até mesmo por países do primeiro mundo tais como Japão, Suécia e Estados Unidos. No Brasil, o governo criou um programa dessa natureza na segunda metade da década de 50. Em 1988, a alimentação escolar foi incorporada como direito constitucional.

Em 1992, na gestão do presidente Itamar Franco, o Programa viveu uma profunda mudança operacional, uma vez que se iniciou um processo de descentralização através do repasse de recursos para estados e municípios assumirem sua implementação. Essa nova dinâmica de atendimento veio atender os anseios de vários segmentos da sociedade civil e de organizações governamentais, tais como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME, o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação-CONSED - e a Frente de Prefeitos. Assim, o completo abandono de compras centralizadas de alimentos, hoje garantido em Lei,<sup>7</sup> representou um marco histórico para o Programa. Associada a essa decisão, a merenda escolar recebeu prioridade política na alocação de recursos orçamentários, o que permitiu que, em 1993 e 1994, as crianças recebessem alimentação durante mais de cem dias ao ano contra menos de 30 dias em 1992.

#### b) Situação Atual

A Fundação de Assistência ao Estudante-FAE/MEC, que coordena o Programa Nacional de Alimentação Escolar, tem por objetivo atender a todas as crianças da rede pública de ensino fundamental (municipal e estadual) e escolas filantrópicas. Isto significa distribuir, através dos municípios e dos estados e durante 180 dias letivos, uma merenda a 31 milhões de crianças. Estima-se que para cobrir 15% das necessidades nutricionais diárias de um escolar são necessários R\$ 0,13, ou seja, o Programa requer um total anual de R\$ 725 milhões.

Até o presente momento, já manifestaram interesse em aderir ao Programa em torno de 2500 prefeituras, mas foram efetivamente habilitadas 1405, ou seja, 28% do universo. O Quadro 1 ilustra a distribuição da municipalização por região.

---

<sup>7</sup> Lei Nº 8.913 de 12/07/94 que dispõe sobre a descentralização da merenda escolar.



QUADRO 1

Distribuição por Região da Municipalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar (posição em 30/11/94)

	Prefeituras Conveniadas com a FAE		% Em Relação ao Total de Municípios da Região	Clientela	%
	Total	%			
Norte	55	3,9	13,8	431.564	4,3
Nordeste	453	32,3	29,1	2.821.657	28,3
Sul	467	33,2	44,1	1.590.055	15,9
Sudeste	393	27,9	25,6	4.653.161	46,6
Centro-Oeste	37	2,7	8,7	489.119	4,9
TOTAL	1405	100	-	9.985.556	100

Elaboração: DPS/IPEA

Fonte: FAE

Assim, pode-se afirmar que atualmente pouco menos de 30% da merenda foi municipalizada, uma vez que praticamente 10 milhões de crianças recebem alimentação escolar diretamente das prefeituras conveniadas com a FAE.

No que tange à transferência de recursos, até o mês de novembro tinham sido repassados R\$ 333,4 milhões, sendo R\$ 123,4 milhões para os municípios e R\$ 210 milhões para os estados. Isto representa uma média de atendimento de aproximadamente 95 dias pelas prefeituras e cerca de 80 dias pelas Unidades da Federação. Vale entretanto salientar que, no final do ano passado e no início do corrente exercício, foram transferidos recursos ainda provenientes do orçamento de 1993, que corresponderam a 30 dias de merenda para os estados e 40 dias para os municípios. Assim, a cobertura do Programa, até 30 de novembro de 1994, foi de 135 dias (ou seja, 75% da meta) nas escolas atendidas pelas prefeituras e 110 dias (ou seja, 62% das metas) na rede assistida pelos estados.

Ainda este ano, a FAE deverá transferir em torno de R\$ 150 milhões, o que equivale a cerca de 40 dias de alimentação escolar, que irão se transformar em merenda somente no próximo exercício, uma vez que o ano letivo está se encerrando.

Após a reunião de junho do CONSEA, na qual foi denunciada, mais uma vez, a alarmante situação das crianças brasileiras, principalmente as nordestinas, o governo federal, através dos Ministérios da Educação e do Desporto, Saúde e Assistência Social, iniciou uma operação denominada "SOS Nordeste". No âmbito do MEC seriam alocados recursos orçamentários suplementares para que a merenda escolar, naquela região, pudesse ser distribuída todos os dias do ano (ou seja, período letivo, férias, finais de semana e recessos escolares). Para viabilizar tal operação, a FAE, após ter realizado reunião com os secretários de Educação e representantes da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação-UNDIME - da região Nordeste, encaminhou o modelo do Projeto a todos os municípios e secretarias estaduais de Educação, orientando sobre a forma de participação.

Até o momento conveniaram-se 191 municípios atendendo a 1,2 milhão de alunos. Os recursos já repassados foram da ordem de R\$ 8 milhões para uma cobertura de 50 dias.

Em que pese não existir ainda uma avaliação global do Programa descentralizado, são inúmeras as pistas que apontam para o sucesso. Em primeiro lugar, a rapidez com a qual os municípios absorveram a gestão do Programa: em 1993 foram menos de 300 e em 1994 praticamente 1500 operavam autonomamente, ou seja, em um ano, quintuplicaram. Essa é uma boa *performance*, principalmente quando se considera que foram décadas de compras centralizadas, em um processo que ignorava as prefeituras. De repente, os municípios tiveram que organizar-se para montar cardápios, fazer licitações, adquirir gêneros alimentícios e colocá-los nas escolas. Transformaram-se em executor do Programa.

Em segundo lugar, existem diversos depoimentos apontando para formas criativas e variadas de operacionalização da merenda escolar. O estado de Minas Gerais, por exemplo, repassa recursos financeiros diretamente para as escolas de sua rede. Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e Rio de Janeiro municipalizaram por conta própria o atendimento, transferindo as verbas que recebem da FAE para as prefeituras. Correm notícias de que alguns municípios oferecem uma alimentação "alternativa", e de que existem parcerias com as secretarias de Abastecimento no sentido de racionalizar o acesso à produção local. Enfim, a diversidade das experiências fez com que as reclamações não fossem mais aquelas

de "merenda insuficiente, atrasos, feijão que não cozinha", mas reivindicações sobre uma melhor qualidade nas refeições ou uma cantina mais equipada, ou ainda recursos para construção de hortas comunitárias, dentre outras.

Finalmente, algumas informações apontam para o barateamento do custo da merenda. Campinas, por exemplo, consegue fornecer uma alimentação escolar que atende a 50% das necessidades nutricionais das crianças com os R\$ 0,13 *per capita*/dia recebidos da FAE.

#### c) Dificuldades Encontradas

Apesar dos avanços obtidos com a descentralização, ainda subsistem algumas dificuldades que, se contornadas, assegurarão um novo fôlego ao Programa:

- a) A liberação dos recursos por parte da Secretaria Nacional do Tesouro continua insuficiente e irregular. No primeiro semestre, a FAE recebeu apenas 13% dos seis duodécimos a que tinha direito. O MEC efetuou alguns remanejamentos internos de forma a atender a merenda escolar, mas não foi suficiente para que o Programa operasse satisfatoriamente. Isto explica, em parte, o repasse de apenas uma das três parcelas destinadas aos estados, e duas das três referentes aos municípios. No final de outubro o Ministério da Fazenda ainda não tinha colocado à disposição da FAE o saldo orçamentário de R\$ 240 milhões, o que contribuiu para atrasar novamente o cronograma do Programa.
- b) Os estados e os municípios ainda têm dificuldades em cumprir as exigências legais estabelecidas nos convênios. Principalmente os estados: durante o primeiro semestre desse ano, 10 Unidades da Federação não se capacitaram para receber os recursos (ou estavam inadimplentes com a União, e/ou não apresentaram projeto, dentre outros) e até o final de outubro, quatro estados continuaram fora do Programa, deixando de atender o ano todo a mais de 3 milhões de crianças<sup>8</sup> (10% do universo).
- c) Finalmente, a FAE não foi devidamente reaparelhada para fazer face à nova dinâmica do Programa. Foi-lhe confiada uma missão, mas não lhe foram dados todos os meios para executá-la. Ou seja, são repassados volumosos recursos para estados e municípios implementarem ações que não são acompanhadas nem avaliadas. A consequência é que a população não sabe o que é efetivamente feito, qual o verdadeiro custo da merenda ou se alguns estados e municípios são mais eficientes que outros.

#### d) Propostas de Aprimoramento

O Governo Federal tem indiscutivelmente um papel fundamental no aprimoramento do Programa. Em primeiro lugar, deve garantir os recursos orçamentários necessários. Para o próximo ano esta primeira etapa está solucionada, uma vez que na previsão orçamentária para 1995 foram alocados R\$ 775 milhões. Todavia, faz-se necessário assegurar, de forma permanente e contínua, o fluxo financeiro dos recursos. A falta de regularidade na liberação das parcelas, além de trazer sérias implicações no cumprimento das metas, contribui fortemente para dificultar o planejamento e a gestão do Programa nos estados e municípios.

Uma segunda providência a ser tomada pela União, assim como foi anteriormente recomendado para o INAN, diz respeito a racionalização e organização das informações sobre a adimplência dos estados e municípios junto ao governo federal, principalmente no que se refere às contribuições para o FGTS e INSS.

Em terceiro lugar, recomenda-se o fortalecimento da FAE, dotando-a de recursos técnicos, financeiros e organizacionais suficientes para que possa cumprir um papel mais adequado à nova realidade do Programa. Neste sentido, precisa dispor de um sistema de informações, técnicas e operacionais, ágil, capaz de fornecer a qualquer instante dados sobre o andamento do Programa, a posição de cada município ou estado, a quantidade de recursos liberados e os custos da merenda em cada localidade, dentre outros. Atualmente, o sistema utilizado pela FAE é muito precário: as informações ainda são insuficientes e produzidas com certo atraso. Não poderia ser diferente uma vez que, entre outras carências, a instituição dispõe de escassos recursos de informática, e os que tem estão tecnologicamente ultrapassados.

---

<sup>8</sup> Atualmente (30/11/94), apenas o estado do Amapá continua inadimplente.

Apesar de todas essas dificuldades, a FAE implantou um projeto chamado de "BALCÃO DO CIDADÃO". Trata-se de tornar público todas as informações do Programa a partir de uma rede espalhada em todo o país. O Projeto iniciou-se em novembro com a instalação de um terminal de computador na portaria da Fundação. Instruções fáceis permitem acessar e imprimir um relatório completo da posição de cada convênio: cronograma de repasses, valores das parcelas, prazo de vigência, quantidade de alunos atendidos, documentos pendentes e localização do processo dentro da FAE, entre outros. Essa iniciativa é fundamental para a consolidação do processo de democratização das políticas públicas. Por isso mesmo deveria ser expandida rapidamente para, no mínimo, todas as secretarias estaduais de educação.

Deve também ser fortalecida a equipe técnica para que possa acompanhar e avaliar o Programa, assim como prestar assistência técnica aos estados e municípios. Informações preliminares apontam que a descentralização contribuiu para baratear o custo da merenda. Se o dado for confiável e verídico para um número razoável de localidades, significa que, a um custo idêntico para a União, pode ser aumentado o valor nutricional da merenda.

Por outro lado, existem em torno de 2500 prefeituras que sequer manifestaram interesse em aderir ao Programa. Cabe então a FAE estabelecer um diálogo com os estados e municípios, procurando divulgar o Programa, colaborar na capacitação técnico-operacional local e discutir em parceria a implementação da Lei de Descentralização, principalmente no que se refere à criação de conselhos de Alimentação Escolar, colocados como pré-requisito para o repasse de recursos financeiros.

Finalmente, sugere-se que sejam redefinidos os critérios de repasse de recursos no intuito de privilegiar as regiões mais pobres e premiar aquelas que apresentam melhor desempenho. A FAE, sensibilizada com essa questão há algum tempo, promoveu debates e está desenvolvendo, em parceria com o IPEA, um estudo nessa linha. Desse trabalho irão surgir propostas que deverão ser amplamente discutidas com os parceiros da FAE - governamentais e não governamentais, uma vez que implicarão novos modelos de redistribuição de recursos federais. Recomenda-se também que naquelas localidades de maior concentração de miséria o atendimento seja estendido para os dias de férias e a cobertura nutricional da merenda passe de 15% para 50%.

Concluindo, cabe destacar que o processo de descentralização da merenda escolar avançou e que a FAE teve um papel fundamental, apesar de todas suas limitações. Teve o mérito de ter ousado deslançá-lo no final de 1992, repassando recursos para as Unidades da Federação e deixando de comprar alimentos definitivamente em 1993. Em pouco mais de um ano quintuplicou o número de convênios com estados e municípios. Abriu ao público todas as informações sobre o Programa e se articulou para transformar a descentralização em lei. Esse esforço merece ser reconhecido e a melhor estratégia para tanto consiste no fortalecimento, "amplo senso", dessa instituição no sentido de assegurar a manutenção e a consolidação da descentralização da alimentação escolar.

#### e) Metas e Recursos Financeiros

Em 1995, para atender a 31 milhões de escolares do primeiro grau, durante 180 dias letivos, com merenda capaz de satisfazer 15% de suas necessidades nutricionais, são necessários R\$ 725 milhões. Considerando que na proposta orçamentária para o próximo exercício estão previstos R\$ 775 milhões, essa diferença de R\$ 50 milhões poderá ser utilizada nas localidades de maior pobreza, nas quais a merenda será reforçada.

### **3. Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT**

#### a) Panorama Geral

Durante o ano de 1994 o Programa de Alimentação do Trabalhador registrou resultados em termos de número de empresas filiadas (46.500)<sup>9</sup> bem próximo à meta estabelecida (47.000), beneficiando cerca de nove milhões de trabalhadores. Esse resultado deveu-se, sobretudo, ao esforço de divulgação realizado durante o ano de 1993 e 1994.

Os seminários realizados em todas as regiões do país pela Confederação Geral dos Trabalhadores-CGT foram de fundamental importância para um maior conhecimento do Programa.

---

<sup>9</sup> Dados preliminares.

A partir do momento em que o PAT foi colocado como um dos programas governamentais prioritários no Plano de Combate à Fome e à Miséria, trabalhou-se (representantes do governo federal, trabalhadores e empresários) no sentido de ampliá-lo e aperfeiçoá-lo.

No que se refere à ampliação foram sugeridas algumas medidas que deveriam ser implementadas no âmbito do Ministério do Trabalho-MTb - e do Ministério da Fazenda. Ao primeiro caberia estabelecer e discutir mecanismos legais que estendessem o benefício aos segmentos dos trabalhadores não contemplados pela legislação em vigor: autônomos, empregadas domésticas, desempregados que recebem seguro-desemprego, e, ainda, ampliar a prioridade para aqueles que recebem até oito Salários-mínimos (atualmente a prioridade é dada àqueles trabalhadores que recebem até 5 salários-mínimos). Caberia ainda ao MTb a adoção de Normas Fiscalizadoras, visando minimizar os desvios do Programa.

No âmbito do Ministério da Fazenda, deveriam ser introduzidos debates a respeito da adequação dos Atos Normativos referentes ao incentivo fiscal. Esta medida teria como objetivo permitir maior abrangência do Programa. Deveria estabelecer-se, ainda, uma rotina de divulgação dos dados referentes aos custos do Programa para o governo federal.

#### b) Breve Apresentação dos Objetivos e do Funcionamento do PAT<sup>10</sup>

Instituído em 1976, o PAT tem como objetivo proporcionar facilidades para a alimentação dos trabalhadores, sobretudo os de baixa renda. Assim o Programa teria as seguintes finalidades:<sup>11</sup>

- proporcionar disponibilidade maior e mais eficiente de energia para o trabalho e, conseqüentemente, concorrer para a melhoria do estado nutricional do trabalhador;
- dividir entre governo, empresa e trabalhador os custos de uma alimentação capaz de fornecer a energia necessária ao trabalho (1.400 Cal. e 6%NDpCal).

O estímulo às empresas a participarem do Programa é dado através de incentivo fiscal via dedução de até 5% do imposto de renda devido ou presumido em cada exercício, podendo o eventual excesso ser transferido para dedução nos 2 exercícios subsequentes. A empresa beneficia-se, ainda, de isenção de encargos sociais sobre o valor da alimentação fornecida aos trabalhadores se a mesma estiver inscrita no PAT.

A adesão da empresa ao PAT é extremamente simples e consiste na apresentação do formulário oficial, adquirido nos Correios e Telégrafos, ao MTb. Para ter validade de 12 meses (1 de janeiro a 31 de dezembro) a adesão deve ser efetuada entre 1 de janeiro e 31 de março de cada ano (as inscrições efetivadas após 1 de janeiro têm efeito retroativo). Quando a adesão ocorrer após 31 de março, o período de validade será contado a partir da data de apresentação até 31 de dezembro do mesmo ano.

#### c) Perfil dos Beneficiários

De acordo com a legislação (Lei Nº 6.321/76), todos os trabalhadores da empresa filiada ao PAT podem beneficiar-se do auxílio-alimentação, desde que esteja garantido o atendimento da totalidade dos trabalhadores que percebam até 5 salários-mínimos.

Durante os 18 anos de vigência do Programa o número de empresas que a ele aderiram passou de 1.287 em 1977 para cerca de 46.500 em 1994, o que possibilitou o aumento do número de trabalhadores beneficiados de 767 mil (1977) para cerca de 9 milhões em 1994, ou seja, 1/3 do total de trabalhadores formais. Isto corresponde a um crescimento superior a 1.000%. Considerando-se o porte médio de quatro pessoas por família o PAT beneficiou cerca de 36 milhões de pessoas (27 milhões de modo indireto e 9 milhões diretamente).

De acordo com a Relação Anual de Informações Sociais-RAIS, nos estabelecimentos com mais de 1.000 empregados a remuneração média situa-se em torno de 4,5 salários-mínimos, enquanto em empresas com número de trabalhadores entre 100 e 250 esse valor cai para 3,5 salários-mínimos.

Os dados do PAT em termos de faixa salarial assinalam uma concentração de trabalhadores beneficiados na faixa entre 5 e 6 salários, cerca de 39% do total de beneficiários. Para o universo prioritário

<sup>10</sup> Para maiores detalhes sobre a forma de funcionamento do PAT, consultar "Um Balanço das Ações de Governo no Combate à Fome e à Miséria: 1993". IPEA. 1993.

<sup>11</sup> Ver Documento Técnico N. 7. MTB. 1979.



do PAT, trabalhadores com até 5 salários-mínimos, o comportamento é o seguinte: 20% até 2 salários-mínimos, 20% entre mais de 2 e 5. Esse resultado indica que, embora o Programa atinja os seus objetivos de atender os trabalhadores de mais baixa renda (até 5 salários-mínimos), existe uma margem significativa de trabalhadores com rendimentos de até 2 salários que não é assistida pelo Programa.

Considerando-se os rendimentos desses trabalhadores e o valor máximo da refeição para efeito de incentivo fiscal (3 Ufir), o benefício decorrente do PAT significa um incremento indireto da renda mensal que varia entre 62,4% do salário (para os que recebem 1 salário-mínimo) e 31,2% (para os que recebem 2 salários-mínimos).

Ressalte-se, entretanto, que os resultados apresentados retratam o perfil dos setores de atividade e da região de maior representação dentro do PAT. O comportamento da distribuição espacial do Programa vem historicamente concentrando-se na região Sudeste,<sup>12</sup> que sozinha é responsável por 75,7% do total de trabalhadores beneficiados. Em termos de setor de atividade a indústria destaca-se com cerca de 50% do total de empresas filiadas.

Esses indicadores, associados ao fato de o governo federal destinar ainda muito pouco dos seus recursos orçamentários para benefícios diretos ao trabalhador,<sup>13</sup> apenas 0,01% do PIB,<sup>14</sup> demonstram que ainda existe um grande espaço para a disseminação do PAT, o que exigirá um grande esforço conjunto do governo, dos trabalhadores e dos empresários.

#### d) Conclusões e Propostas para Ampliação do PAT

A partir do momento em que o CONSEA deu prioridade ao PAT foi instalada uma Comissão Técnica (MTb-IPEA) que discutiu com os vários segmentos envolvidos no Programa maneiras de viabilizar sua maior abrangência.

Das discussões desses grupos de trabalho resultou um conjunto de propostas que, se implementadas, permitiriam maior cobertura do PAT. Como dito anteriormente, parte dessas propostas deveriam ser viabilizadas pelo Ministério do Trabalho e parte pelo Ministério da Fazenda.

Visando imprimir maior atenção e seriedade dos atores envolvidos no processo de alimentação dos trabalhadores, o MTb regulamentou Norma que passaria a constituir-se parte da Portaria nº 3.214/78 relativa à Segurança e Saúde do Trabalhador. No que diz respeito ao PAT os principais avanços referem-se: à possibilidade de fiscalização pelo trabalhador, visando à correta utilização do PAT; à extensão do benefício aos trabalhadores subcontratados; ao estabelecimento de horário durante a jornada de trabalho para aquisição das cestas básicas; a melhores condições de higiene da alimentação, dentre outras.

Entretanto, aquelas propostas de ampliação e aperfeiçoamento do Programa que dependiam de entendimentos entre o MTb e o Ministério da Fazenda ou só deste último não foram sequer discutidas. Nem mesmo os custos operacionais e total da renúncia fiscal devidos ao PAT foram apreciados pela Secretaria da Receita Federal, apesar das reiteradas demandas e dos Avisos Ministeriais enviados pelo ministro do Trabalho (W. Barelli) aos ministros da Fazenda.

Em todos os Relatórios de Acompanhamento do PAT elaborados pelo IPEA e entregues ao CONSEA as propostas eram sempre reapresentadas no intuito de que esse Conselho exercesse alguma pressão sobre os ministérios no sentido de discuti-las. Contudo, uma única vez esse tema foi recomendado aos ministros competentes sem que houvesse uma posterior cobrança sobre o andamento do processo de discussão.

Assim, mais uma vez apresentamos aquelas propostas que consideramos imprescindíveis para a "Ampliação, Revisão e Aperfeiçoamento do PAT" (uma das prioridades do CONSEA em seu Plano de Combate à Fome e à Miséria):

- criar um sistema de informações de modo a permitir o conhecimento dos custos do Programa;
- fortalecer o gerenciamento do PAT no Ministério do Trabalho,<sup>15</sup> visando ao melhor atendimento aos beneficiários e à maior agilidade aos resultados estatísticos;

<sup>12</sup> O salário médio dessa região, de acordo com dados do IBGE-PNAD, é de 5,3 salários mínimos.

<sup>13</sup> Considera-se como benefício direto ao trabalhador para efeito de incentivo fiscal o Vale-Transporte, Formação e Treinamento Profissional e PAT. O incentivo fiscal, dos três benefícios somados, não pode exceder 8%.

<sup>14</sup> Fonte: Secretaria de Receita Federal. Ministério da Fazenda.

<sup>15</sup> Atualmente sob a responsabilidade de uma única pessoa.

- revisar o custo máximo da refeição disposto na Instrução Normativa Nº 16 da Receita Federal, atualmente em 3 UFIR;
- ampliar o atendimento prioritário aos trabalhadores que recebem até 8 salários-mínimos;
- estabelecer condições diferenciadas de financiamento para instalação de cozinhas industriais, para o fornecimento de alimentação pronta aos trabalhadores, dentro das próprias empresas ou por terceiros;
- desvincular o incentivo fiscal de 5% dos demais benefícios aos trabalhadores (Vale-transporte, formação profissional e tecnológica);
- analisar a viabilidade de inserção de novas empresas, através de incentivos fiscais sobre os impostos estaduais;
- descentralizar o gerenciamento e fiscalização de forma a permitir critérios diferenciados de acordo com o tamanho das firmas e das necessidades de cada região;
- reapresentar o projeto de lei ao Congresso sobre mudanças na legislação do PAT, retirado pelo Governo Collor;
- definir mecanismos que possibilitem o atendimento aos trabalhadores beneficiados pelo seguro-desemprego, trabalhadores autônomos e empregados domésticos; e
- realizar campanha de divulgação agressiva, onde sejam informadas todas as mudanças na legislação do Programa, assim como o número de empresas filiadas a cada mês.

Acreditamos que, se essas medidas forem levadas a sério, haverá uma melhoria da operacionalização do Programa, concomitantemente ao aumento do número de empresas filiadas, proporcionando benefício a maior número de trabalhadores.

#### **4. Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos - PRODEA**

##### **a) PRODEA - Nordeste**

O PRODEA foi elaborado no segundo semestre de 1993 pelo governo federal em parceria com o CONSEA, com o objetivo de distribuir alimentos às famílias flageladas pela seca na região semi-árida do país.

O Programa foi concebido para distribuir mensalmente 2.050 mil cestas de alimentos oriundos dos estoques governamentais, durante quatro meses consecutivos, em 1.162 municípios com calamidade pública decretada, atendendo a totalidade das famílias cadastradas no Programa Frentes Produtivas de Trabalho (SUDENE).

Cada família cadastrada recebeu 25 kg de alimentos *in natura*, sendo: 12 kg de arroz em casca, 4 kg de feijão, 6 kg de milho e 3 kg de farinha de mandioca - em suas duas últimas etapas de distribuição, foi introduzido o macarrão. Tais produtos pertenciam aos estoques estratégicos do governo federal e se encontravam armazenados em unidades de Goiás, Tocantins, Mato Grosso, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

O PRODEA teve um custo total de aproximadamente R\$ 55 milhões e distribuiu cerca de 225.800 toneladas de alimentos em municípios localizados no Maranhão (38), Piauí (148), Ceará (181), Rio Grande do Norte (136), Paraíba (159), Pernambuco (135), Alagoas (34), Sergipe (35) Bahia (246) e Minas Gerais (50).

Sua elaboração pautou-se nos seguintes princípios: i) participação de representantes da sociedade civil nas diferentes instâncias decisórias e operacionais do Programa; ii) descentralização das ações, delegando aos estados e municípios as responsabilidades pelo transporte dos gêneros, a partir dos Pólos Regionais de Distribuição, e pela distribuição local dos alimentos; e iii) parceria com a sociedade civil organizada nas comissões municipais do Programa Frentes Produtivas de Trabalho, com o objetivo de fiscalizar, acompanhar e organizar a distribuição no município.

O cronograma do Programa previa seu início 20 dias após a publicação da Exposição de Motivos Interministerial que lhe deu origem em 26/10/93. No entanto, as primeiras distribuições locais começa-

ram a ocorrer de forma ainda precária, em final de dezembro e, oficialmente, o Programa deu-se por concluído em outubro do corrente ano.

#### b) A Opção pela Distribuição dos Alimentos *In Natura*

A distribuição dos alimentos *in natura* - arroz em casca e milho em grão -, por seu caráter inovador, foi, na verdade, o aspecto mais polêmico do PRODEA. Aquele que suscitou maiores discussões e críticas, dentro e fora do governo. Para entender esta opção é fundamental esclarecer um pouco do que se passava pelos bastidores na época da sua elaboração.

O CONSEA já discutia formas de assistir as populações afetadas pela seca, quando foi informado de que, no âmbito do Ministério da Agricultura, uma proposta com o mesmo objetivo, já tinha sido encaminhada para a Presidência da República.

A proposta previa a transformação de alimentos *in natura* em alimentos processados, sendo que parte dos alimentos seria convertido em recursos para cobrir os custos de beneficiamento, empacotamento e transporte dos mesmos até os Pólos de Distribuição.

O fator de conversão, adotado pela proposta mencionada, foi considerado elevado pelo CONSEA, que sem dispor de parâmetros de referência para avaliar sua eficiência, passou a defender a proposta da distribuição dos produtos *in natura* como forma de garantir a total apropriação dos estoques públicos de alimentos pela população carente do Nordeste.

Outra preocupação do CONSEA, na época da elaboração do PRODEA, era com o desperdício dos estoques de alimentos do governo federal, amplamente divulgado na imprensa, e também com os desmandos de alguns armazenadores que, aproveitando-se da ausência de mecanismos rígidos de controle utilizavam os estoques públicos em benefícios próprios. Observava-se, com freqüência, denúncias de desvios de produtos sem que os responsáveis recebessem qualquer punição. Para estes, um Programa nos moldes da proposta anteriormente mencionada, que previa troca de produtos *in natura* por produtos beneficiados, com conversão tão desvantajosa para o erário público, era o que de melhor poderia ocorrer, pois desta forma mais fácil seria encobrir eventuais desvios ou falta de produtos nos armazéns decorrentes de sua utilização pelos próprios armazenadores.

Contra a decisão da distribuição *in natura* pesava o forte argumento dos custos elevados para o transporte do arroz em casca. No entanto, ponderou-se que a distribuição do arroz em casca e do milho em grão enriqueceria o valor nutritivo da cesta na medida em que possibilitaria o aproveitamento de seus subprodutos por parte da população beneficiada, além de oferecer a oportunidade ímpar das comunidades se organizarem e encontrarem comunitariamente a melhor forma de tratamento aos alimentos recebidos.

Em que pese toda a transparência verificada na distribuição de produtos *in natura* e os argumentos positivos relacionados ao melhor aproveitamento de valor nutritivo dos alimentos, é necessário rediscutir esta questão sobretudo no que diz respeito à sua adequação em programas emergenciais e a relação custo/benefício da operação.

Quanto à sua adequação em distribuição de caráter emergencial, não nos parece eficaz, embora fosse desejável, que populações flageladas situadas em municípios em estado de calamidade pública, deviam primeiramente organizar-se para processar os alimentos comunitariamente ou mesmo fazê-lo individualmente - pilão caseiro, para, finalmente, consumir os alimentos.

No aspecto dos custos, a CONAB<sup>16</sup> recentemente divulgou nota técnica que mostra a comparação dos custos de aproveitamento de arroz em casca x arroz beneficiado. Partindo de uma quantidade de 5000t de arroz em casca chega-se a um custo unitário de R\$ 0,40/kg do produto posto no pólo, quando transportado em casca e beneficiado no destino, e R\$ 0,35/kg na operação de arroz adquirido já beneficiado a partir de troca em leilão, o que corresponde a 14% de ganho para esta última operação.

A referida nota técnica chama atenção para o fato de o aproveitamento estimado para operação do arroz em casca, que chegou a um custo de R\$ 0,40/kg, considerou um processo de beneficiamento industrial. Quando considera outros processos (em pilão, etc.), ocorre-se em perdas bem mais elevadas, em torno de 25%.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> CONAB/MAARA - Quadro Comparativo de Custos e Aproveitamento - arroz em casca x arroz beneficiado - set/1994.

<sup>17</sup> Segundo a CONAB, isto ocorre porque o método caseiro se constitui em exposição do produto ao sol em uma saca e, em seguida, o batimento para desprender a mesma, provocando quebra bem elevada.

Outro ponto destacado pelo estudo é relacionado ao transporte *grosso modo*, a retirada de 38% de palhas e impurezas na origem significa menos 38% de caminhões a contratar - e menor retardamento na operação face as filas nos armazéns, de carga e descarga, dentre outros".

À luz desse quadro conclui-se que a questão dos custos pode ser relevada a um plano menor quando o objetivo principal do Programa é forjar a organização comunitária para que redunde em atividades locais de geração de emprego e renda. No entanto, quando se trata de atender emergencialmente uma população que padece de atendimento emergencial, a operação com produtos *in natura* passa a ser questionável, principalmente porque a execução do PRODEA demonstrou que não houve ganho em agilidade operacional para o transporte e distribuição dos gêneros *in natura*.

### c. PRODEA Nacional

Recentemente (outubro de 1994) o PRODEA foi ampliado para âmbito nacional, tendo como meta beneficiar cerca de metade da população considerada em nível de indigência, segundo o Mapa da Fome elaborado pelo IPEA, num total de 16 milhões de pessoas. Prevendo-se a distribuição de 25 kg *per capita* de alimentos, pertazendo um montante de até 400 mil toneladas, sendo: 200 mil toneladas de milho, 100 mil toneladas de trigo e 100 mil toneladas de arroz.

Inicialmente as ações serão concentradas em 58 municípios do Vale do Jequitinhonha, no estado de Minas Gerais, onde serão beneficiadas cerca de 100 mil famílias através da distribuição de cestas contendo arroz, fubá pré-cozido e macarrão. Esta etapa é coordenada pelo Ministério do Exército.

Concomitante a esta ação o Programa prevê beneficiar mais 100 municípios próximos dos armazéns onde estão localizados os estoques disponíveis. Nesta etapa os alimentos serão doados *in natura* para as entidades civis que, em parceria com as prefeituras municipais, serão responsáveis pelo transporte, beneficiamento e distribuição dos alimentos.

Após a implementação das etapas - Vale do Jequitinhonha "e 100 municípios próximos dos armazéns" -, a Exposição de Motivos do Programa<sup>18</sup> prevê sua ampliação para as demais regiões do país, segundo critérios a serem estabelecidos pelo CONSEA, podendo o mesmo definir novas formas e canais de distribuição dos alimentos mantendo-se, entretanto, as características básicas do Programa, ou seja, "a distribuição de baixo custo e a parceria governo e sociedade".

O "PRODEA Nacional" é coordenado pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA - através de uma Comissão de Coordenação com representantes da Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria de Planejamento, Coordenação e Orçamento da Presidência da República; Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; Ministério do Exército; Ministério da Fazenda; e da Secretaria Nacional da Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

Essa Comissão é presidida pelo presidente do CONSEA, que tem a responsabilidade de coordenar as atividades dos órgãos envolvidos em todas as fases do Programa, supervisionar sua execução, assegurando os meios e recursos necessários para o cumprimento de suas metas e objetivos.

Os recursos financeiros necessários para a realização das etapas mencionadas - "Operação Vale do Jequitinhonha" e "Atendimento a 100 municípios próximos aos armazéns" - são da ordem de R\$ 5.075 mil, dos quais R\$ 3.800 mil destinam-se à Cia. Nacional de Abastecimento - CONAB, para gastos referentes a classificação, embalagem e transporte dos produtos, e R\$ 1.275 mil ao Ministério do Exército, a serem despendidos na execução de um plano logístico de distribuição de alimentos. Estes recursos foram autorizados em 29/11/94 através da Medida Provisória nº 733. Desta forma, prevê-se que o início de sua implementação se dê em dezembro (Vale de Jequitinhonha), e em janeiro para os 100 municípios sorteados pelo CONSEA.

Em relação ao PRODEA nacional, é importante esclarecer que, embora a Exposição de Motivos Nº 041 atribua ao CONSEA as funções de coordenar e definir critérios e formas de operacionalização do Programa, não há concordância, entre os próprios conselheiros, de que o referido Conselho deva desenhar e coordenar programas governamentais.

Outro ponto em aberto refere-se ao objetivo das ações desencadeadas pelo PRODEA nacional. Este Programa, na forma como foi desenhado, prevê a distribuição pura e simples dos alimentos sem atrelá-la a outras ações mais duradouras, como, por exemplo, ações educativas e de geração de emprego.

<sup>18</sup> Exposição de Motivos Interministerial nº 041, de 26/10/94.



Para os municípios beneficiados através de sorteio, fica faltando uma estratégia mais integrada com outros programas municipais que já vêm sendo implementados pelo governo federal em parceria com estados e municípios (Merenda Escolar, Leite ao Desnutrido, Assentamento dos Trabalhadores Rurais, dentre outros). Finalmente, os municípios sorteados não serão, necessariamente, os mais prioritários em termo de carência nutricional para uma ação de distribuição de alimentos, o que suscita uma revisão desse método de seleção.

#### d) Eficácia do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos

Em relação à eficácia do "PRODEA NORDESTE", enquanto ação emergencial de atendimento aos flagelados pela seca, é pertinente questionar sua lentidão para o alcance de seu objetivo principal, que era o de fazer chegar o mais rápido possível os alimentos às populações necessitadas, posto que se previa executar o Programa em quatro meses e oficialmente o PRODEA começou em final de dezembro de 1993, sendo concluído apenas em outubro de 1994. No entanto, é incontestável o mérito de tratar-se de um Programa cuja dimensão ultrapassou o atendimento de mais de 2,0 milhões de famílias, distribuídas em mais de mil municípios. Além disso, o PRODEA inovou em relação aos programas anteriores quando sua implementação considerou a descentralização da operação e a parceria entre governo federal, municípios e sociedade civil.

Os problemas que contribuíram para seu atraso foram muitos e de naturezas diversas. Estes, embora específicos desse Programa, denotam a atual incapacidade do setor público em dar respostas rápidas a um problema com o qual se defrontou o PRODEA: seca prolongada, cuja ocorrência no País, além de ser freqüente, é até mesmo previsível.

Citam-se a seguir os principais problemas:

1. Atraso na liberação dos recursos por parte da Secretaria do Tesouro Nacional, impedindo o início dos procedimentos necessários para a liberação do penhor dos estoques públicos de alimentos junto ao Banco do Brasil e as atividades específicas da CONAB e de outros órgãos envolvidos.
2. Desestruturação inicial da Cia. Nacional de Abastecimento - CONAB - para operar programa de tamanha magnitude e diverso daqueles anteriormente implementados pela mesma (distribuição de alimentos processados através de trocas em leilão e transporte por conta das empresas processadoras). Tal desestruturação refletiu-se em: dificuldade na localização dos estoques disponíveis ao Programa, demora na classificação dos produtos e não agilidade na contratação do frete para o transporte.
3. Localização dos estoques estrategicamente incompatível com a urgência da operação, resultando em longas distâncias percorridas pelos caminhões, raramente inferiores a 2.500 km de estradas em péssimo estado de conservação.
4. Estruturas públicas e civis não organizadas para operar na ponta do Programa. Contava-se, na elaboração do Programa, com a capilaridade da SUDENE e de outros órgãos públicos municipais e estaduais como as EMATER e prefeituras para, em conjunto com as comunidades locais, executarem o Programa. A realidade mostrou que tais estruturas são frágeis para responderem a altura da urgência necessária.
5. Operacionalização da distribuição de alimentos muito trabalhosa, uma vez que os alimentos eram distribuídos *in natura*, significando a distribuição de grandes volumes, difíceis de serem medidos e carregados pelo beneficiário.

#### e) Recomendações

1. Em relação aos programas de distribuição emergenciais de gêneros alimentícios é importante diferenciar, inicialmente, a natureza dos objetivos: a) atendimento às populações flageladas, porque atingidas por infortúnios climáticos (secas, inundações); e b) atendimento às populações carentes que padecem de fome e desnutrição crônica. O primeiro caso exige atendimento imediato, no qual organismos governamentais não têm outro objetivo que não o de fazer chegar os alimentos da maneira mais rápida possível para a população que se quer beneficiar.

No segundo caso, a distribuição de alimentos pode e deve ser acompanhada de outras ações que visem ao engajamento e à organização das comunidades locais, bem como a ações educativas e de geração de emprego e renda.

2. Em ambos os casos é necessário contar com estruturas públicas ágeis: estoques estrategicamente localizados, prontidão na sua liberação e na transformação em alimentos processados, quando for o caso, bem como uma certa divisão de tarefas (parceria e descentralização) com estados e municípios que podem responsabilizar-se pelo cadastramento das famílias carentes, pelo transporte dos gêneros e pela distribuição propriamente dita.
3. Quanto à origem dos alimentos a serem distribuídos deve-se esclarecer que já existe legislação específica sobre a destinação de estoques públicos para programas emergenciais de Segurança Alimentar. Trata-se de fazer com que a mesma seja observada com rigor.

A seguir citam-se os principais pontos da Portaria Interministerial que versa sobre as "Regras Disciplinadoras da Formação e Liberação dos Estoques Públicos" e que estão diretamente relacionados com a questão:

- a) o poder público, através da CONAB, formará e localizará adequadamente e manterá estoques públicos, constituídos de estoques regulador e estratégico;
- b) o estoque estratégico tem o objetivo de garantir o abastecimento ao mercado consumidor de produtos básicos e o apoio aos programas de Segurança Alimentar;
- c) o estoque estratégico deverá abranger os seguintes produtos básicos: arroz, feijão, farinha de mandioca, milho, trigo, óleo de soja, carne bovina, leite em pó e manteiga;
- d) o volume de cada produto componente do estoque estratégico não poderá exceder o correspondente a 1/12 de seu consumo anual aparente, à exceção dos produtos em que o país é deficitário e tradicionalmente importador, caso em que esse limite será de 2/12.

Este item deve ser melhor apreciado com objetivo de avaliar se o quantitativo acima determinado é suficiente para fazer jus às políticas de abastecimento ao mercado consumidor e aos programas de Segurança Alimentar.

- e) Finalmente, a portaria estabelece regras técnicas de liberação dos estoques públicos. No entanto, abre excepcionalidade quando se tratar de programas de calamidade pública ou emergência e programas específicos de abastecimento com cunho social. Nesses casos, não seriam observados os critérios comerciais de liberação, desde que ouvido o Conselho Nacional de Segurança Alimentar - CONSEA.

## **5. Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais**

### **a) O Desempenho em 1994**

O CONSEA elegeu como prioritárias algumas das ações previstas no Plano de Combate à Fome e à Miséria. Entre elas encontra-se o Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais (PATR), por sua capacidade de promover transformações estruturais, aliviando o quadro de miséria e exclusão vivido pela grande maioria da população rural.

Como ficou evidenciado durante os quase dois anos de existência do Plano, o PATR foi a ação governamental que mais enfrentou dificuldades em sua implementação. O exercício fiscal de 1994 caracterizou-se por não dispor, em sua maior parte, de orçamento aprovado, tendo sido o mesmo votado e sancionado apenas em outubro. Disto decorreram inúmeros problemas, na medida em que a sistemática de liberação dos recursos sob o critério dos "duodécimos" não só não foi respeitado, como não atende à sazonalidade ou à imprevisibilidade de alguns dos trabalhos da reforma agrária. Ademais, a disponibilidade orçamentária do INCRA não respeitava a distribuição adequada entre os diversos projetos e atividades, sendo sabidamente insuficiente em alguns deles. Nesta última condição ficaram os recursos para indenização de benfeitorias e para o financiamento aos assentados.

As deficiências da capacidade operacional do órgão responsável pelo PATR não foram devidamente enfrentadas pelas autoridades superiores do governo federal. O INCRA não dispõe de quadros técnicos em quantidade para fazer face à demanda. Faltam agrônomos, agrimensores, procuradores, entre outros. Após inúmeras tentativas, ao final do ano passado o INCRA foi autorizado a contratar parte menor dos 1.500 técnicos aprovados em concurso realizado no ano de 1987. De 20 agrônomos convocados em São Paulo, apenas um se efetivou. O restante não se interessou ou não se dispôs a trabalhar pelos baixos salários oferecidos. Ainda assim foram contratados alguns poucos, de todos os convocados nacionalmente.

Na área jurídica a situação é dramática. Em 1994, o tempo médio entre a publicação do decreto que declara imóveis como sendo de interesse social para a reforma agrária e o ajuizamento da ação expropriatória contra o proprietário foi de 5,5 meses. Dos 127 decretos publicados neste exercício, somente para 4 (quatro) foi obtida a imissão de posse. E este é um requisito para se elaborar e aprovar o projeto de assentamento. Até setembro último, o INCRA conseguiu se imitir na posse de 27 imóveis, num total de 111.614 hectares. A estimativa é de que com um levantamento mais atualizado de informações a área total adquirida possa ultrapassar os 200 mil hectares. Mesmo assim, trata-se de um desempenho modesto, haja visto que para assentar as 60 mil famílias previstas no Programa Emergencial seriam necessários 2,4 milhões de hectares.

Apesar de todas as dificuldades é possível identificar alguns progressos. Recentemente, a direção do INCRA resolveu desconcentrar o processo de aprovação dos projetos de assentamento. De agora em diante as Superintendências Regionais (uma em cada estado) detêm o poder para criar projetos, não sendo necessário enviar a documentação referente à Brasília, para análise e aprovação. Esta medida agiliza o andamento, possibilitando o mais rápido início de obras, o efetivo assentamento das famílias e a concessão de crédito.

No que se refere às desapropriações, em 1994 observou-se uma melhoria na produtividade. Até 02.12.94 foram publicados decretos presidenciais englobando 673.573 hectares, algo 22% superior ao conseguido em 1993. Encontram-se na Presidência da República minutas de decretos que atingem imóveis com área total de, aproximadamente, 100 mil hectares, e outros processos em tramitação no MAARA envolvem cerca de 60 mil hectares. Não é impossível, portanto, que até o final deste ano a área total desapropriada alcance a 800 mil hectares. Se isto acontecer, durante os 18 meses (julho/93 a dezembro/94), nos quais foi efetivamente possível desapropriar terras, terá sido alcançada a média de 75.220 hectares/mês, bastante próxima daquela conseguida durante o INRA<sup>19</sup>, período no qual, apesar de todos os percalços, mais se desapropriou em toda a história.

Quanto ao assentamento de trabalhadores, 1994 se apresenta como sensivelmente superior a 1993, mostrando um crescimento de 97%. Esta é uma estimativa conservadora, pois a desconcentração do poder de criar projetos fez com que muitas superintendências não tenham remetido, à Direção Central, informações sobre os últimos acontecimentos. O INCRA afirma que em 1994 o número de novos projetos criados é, sem dúvida, consideravelmente superior ao dobro do de 1993.

Com respeito ao crédito, o presente exercício configura um retrocesso quanto ao alcançado no ano passado. Devido à redução do orçamento para esta atividade, só foi possível atender a 62% do total de beneficiados em 1993. Em consequência, retarda-se o processo de capitalização das famílias assentadas, reduzem-se as quantidades produzidas, a renda auferida e os estímulos à economia local onde estão implantados os projetos. A proposta de lei para o orçamento de 1995 contempla dotações 51% superiores às de 1994 (R\$ 84,2 milhões), o que poderá propiciar uma melhoria na execução deste instrumento de apoio.

---

<sup>19</sup> I Plano Nacional de Reforma Agrária. 1985-1989.

**QUADRO COMPARATIVO INCRA - PROGRAMA DE ASSENTAMENTO  
DE TRABALHADORES RURAIS**

Projeto/Atividade	Proposta no Plano Emergencial Revisado (1)		Lei Orçamentária 1994 (2)		Execução Física Até 02.12.94 (3)	Realizado em 1993 (4)	2/1	3/2	3/4
	Metas Físicas	Recursos Necessários (R\$ 1.0)	Metas Físicas	Recursos Consignados (R\$ 1.0)					
1 Desapropriação de terras (ha)	2.400.000	960.480.000*	1.046.000	418.566.234**	673.573	554.039	44%	65%	122%
2 Assentamento de Trabalhadores (nº de famílias)	60.000	117.631.200	36.500	71.568.465	8.395	4.268	61%	23%	197%
3 Crédito Concedido - nº de famílias	160.000	359.904.000	15.000	33.523.420	47.300 <sup>(a)</sup>	76.134 <sup>(a)</sup>	9,4%	315%	62%

Fonte: Orçamentos da União e INCRA.

(\*) Somados os recursos para indenização de benfeitorias (R\$ 70.656.000) com os valores em TDA (r\$ 885.240.000).

(\*\*) Somados os recursos para indenização de benfeitorias (R\$ 27.224.847) com os valores em TDA (R\$ 391.341.387).

(a) Diante da escassez de recursos o INCRA opta por conceder créditos menores a um maior número de famílias.

Durante o ano que ora finda ficou, mais uma vez, evidenciado o quanto é difícil acelerar a reforma agrária. No entanto, ela andou, e um pouco mais rápido. Longe está de adquirir a velocidade desejada por aqueles que sofrem a exclusão, as injustiças, a opressão e a fome. Porém se move.

No que se segue há uma tentativa de analisar algumas dificuldades existentes e uns poucos aspectos aparentemente favoráveis. Em seguida são apresentadas sugestões com vistas a auxiliar as discussões sobre como dar maior eficiência e agilidade à reforma agrária.

#### b) Velhas Dificuldades e Alguns Prenúncios Favoráveis

O Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais, uma das mais caras prioridades do CONSEA, teve um desempenho extremamente modesto. Avaliado sob qualquer critério, verifica-se que suas realizações não atingiram patamares indicadores de efetiva vontade de transformar a injusta estrutura agrária brasileira. As dificuldades que obstaram uma melhor *performance* residem em várias áreas.

No interior do governo federal há uma certa indisposição para com o tema: diversos setores da administração têm visão preconceituosa a respeito da reforma agrária; outros a acham extremamente difícil e complexa, adiando-a indefinidamente; a alguns interessa sua não realização, pois teriam seus patrimônios familiares ameaçados; a grande maioria dos decisores e técnicos não conseguiu apreender a importância e o significado de uma reforma agrária ampla para a construção de um estilo de desenvolvimento pautado na equidade, na eficiência e no dinamismo do mercado interno. Por conta destas e de outras, a Reforma Agrária (R.A.) não conta com os apoios (político, jurídico, comunicacional) e os recursos (humanos, materiais, organizacionais e financeiros) necessários e suficientes para atingir as metas estipuladas no Programa Emergencial (assentar 20 mil famílias em 1993 e 100 mil em 1994), apesar deste ter sido aprovado pelo presidente da República e tido pelo CONSEA como o mínimo admissível.

No Poder Legislativo, palco das mais diversas disputas e escoadouro dos interesses contraditórios que animam a sociedade brasileira, a bancada agrária e os aliados dos excluídos do campo obtiveram apenas sucesso parcial na formulação de uma legislação mais adequada ao rápido deslanchar da R.A. e não conseguiram dotá-la de recursos orçamentários mais apropriados do que aqueles propostos nos projetos de lei dos orçamentos anuais encaminhados pelo Executivo.

Por sua vez, o Judiciário não tem dado guarida aos clamores da coletividade. Pautado por um direito centrado nas salvaguardas dos benefícios individuais e na defesa do patrimônio privado, relega o efetivamente público e o bem-comum às posições secundárias. Assim, são acatadas todas e quaisquer ações interpostas por proprietários (legítimos ou não) de áreas decretadas como de interesse social para fins de reforma agrária. Com isto posterga-se, dificulta-se ou torna impossível a imissão de posse das áreas desapropriadas, condição sem a qual não se fazem os projetos de assentamento.

No campo da sociedade civil é possível detectar a existência de um ambiente mais favorável à R.A. do que o vigente quando do anúncio, em 1985, do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA).



Àquela época era grande a resistência por parte de certos setores. A UDR, face mais visível desta oposição, ganhava espaço e acumulava forças. Outros poderosos segmentos contrários, porém menos estridentes (bancos, grande indústria e especuladores), conquistaram importantes posições junto ao governo, ao parlamento e à grande imprensa. Disto resultaram enormes dificuldades políticas para executar o previsto no I PNRA. A contrapartida deste movimento - os interesses favoráveis à R.A. - não conseguia fazer avançar suas propostas e, a cada golpe sofrido, perdia em organização e em capacidade de pressão. Isto era evidenciado nas sucessivas trocas de ministros do MIRAD e de direção do INCRA - sempre substituindo pessoas mais comprometidas com a R.A. por outras menos dedicadas à causa; nas mudanças na estrutura organizacional do MIRAD/INCRA; nos embates na Constituinte; na disputa por recursos orçamentários, entre outros episódios.

Atualmente, não há uma oposição política à R.A. explícita e atuante. A UDR acaba de adotar a decisão de desmobilizar-se (seria por considerar que não há mais empenho e condições para realizá-la?). A legislação pertinente conheceu avanços, através da Lei Agrária e da Lei do Rito Sumário para Desapropriação de Terras, ambas de 1993. A grande imprensa já não trata a R.A. como algo a ser sistematicamente atacado. Quase todos os segmentos sociais têm se referido a ela como um instrumento necessário na luta contra a miséria, ainda que quase nenhum deles detalhe propostas e muitos dos discursos não revelem sinceridade. Os trabalhadores rurais sem terra têm aprofundado sua organização, mesmo possuindo reivindicações que deixam a desejar em termos de consistência e adotem práticas e métodos políticos discutíveis ou pouco eficazes.

No entanto, a grande maioria da população brasileira ainda ignora a importância da R.A. Trata a questão como se não lhe dissesse respeito, como se não repercutisse sobre o seu cotidiano, através de melhoria do abastecimento alimentar, da geração de ocupações produtivas e de renda, de redução das migrações rurais, de ampliação da demanda sobre os setores industrial e de serviços, entre outras importantes conseqüências. Enquanto o conjunto da sociedade não se manifestar sobre a R.A., o processo caminhará sem a velocidade e o conteúdo capazes de promover soluções amplas e duradouras para a imensa maioria dos pobres e despossuídos do campo. A mobilização popular em prol da reforma agrária poderia ter se constituído em uma das principais tarefas do CONSEA e da Ação da Cidadania. Talvez venha a ser no futuro, pois somente quando a pressão popular atingir níveis próximos do insuportável terá sido alcançada uma das condições fundamentais para efetivar transformações na estrutura agrária.

Mas há outra condição igualmente importante para que a R.A. possa deslanchar: a capacidade operacional para implementá-la. A rigor, esta deve ir sendo construída para aproveitar todas as oportunidades conjunturais onde seja possível avançar, e com isto se auto-reforçar. A experiência recente com o INCRA revela que se tivesse existido maior competência executiva e maior dedicação em organizar os instrumentos operativos, passos mais largos seriam dados. O respaldo fornecido pelo CONSEA e pela Ação da Cidadania não encontrou contrapartida em realizações concretas - terras desapropriadas, imissões de posse, projetos de assentamento criados. A atuação do INCRA deixou a desejar, a ponto do Instituto ter se declarado incapacitado para gastar um volume de recursos orçamentários mais significativos em atividades-fim. A partir destas considerações é que são feitas as sugestões apresentadas a seguir.

#### c) Reformar o Aparato Institucional da Reforma Agrária

Durante os quase dois anos de vigência do Plano de Combate à Fome e à Miséria e da existência do CONSEA e da Ação da Cidadania não foram poucos os momentos em que se pressionou o governo federal, o presidente da República, inclusive, para dar celeridade à R.A. Em nenhum momento houve contestação oficial às teses levantadas pelos conselheiros. Nunca as autoridades governamentais se recusaram, formalmente, a destinar mais recursos financeiros à R.A. Alegavam que se faltassem seriam complementados. Houve, é verdade, atrasos nas liberações, mas não consta que tenham chegado a comprometer seriamente o desempenho ordinário do INCRA, a não ser no referente à concessão de crédito (PROCERA). O fato é que nunca as complementações chegaram a ser necessárias (a não ser por substituição de recursos ou para recompor o poder aquisitivo em alguns elementos de despesa). Ou seja, o INCRA não conseguia executar nem mesmo o modesto orçamento que lhe era conferido. Por quê?

São muitas as razões e vários os processos conducentes a esta situação. Vejamos os principais:

- a) Desde o final de 1987, a autarquia vem passando por diversas "reformas administrativas" altamente desestruturadoras. Nestas, rotinas são desorganizadas, quadros técnicos desmobilizados,

arquivos e sistemas de informações técnicas, gerenciais, administrativas e de controle desapareceram.

- b) Cerca de 30% do corpo de servidores se aposentou, não tendo havido reposições. Do restante, boa parte encontra-se em idade avançada, sem mobilidade e desmotivada. Há desproporção na alocação de pessoal entre atividades-meio e atividades-fim, entre trabalho nos escritórios e no campo, entre a lotação nas capitais e no interior.
- c) O INCRA sobrecarrega-se com projetos de colonização antigos (verdadeiras cidades), nos quais se responsabiliza por quase tudo: saúde; educação; assistência técnica; manutenção de estradas, de armazéns, de rede elétrica, entre muitas outras atividades. Também conduz projetos de colonização mais recente, primeira metade dos anos 80, nos quais há carências diversas e problemas quase insolúveis.
- d) Projetos fundiários (regularização) enormes, em áreas de ocupação antiga absorvem não desprezíveis recursos, sem que se tenha uma avaliação precisa da relação benefício/custo e sem que esteja assegurado um resultado promotor de equidade. Em muitos destes projetos os beneficiários serão grandes proprietários que ocuparam áreas com métodos pouco lícitos.
- e) A operação do cadastro rural é feita com enormes deficiências, não contribuindo para subsidiar na localização de terras improdutivas passíveis de desapropriação, nem a criteriosa cobrança do ITR.
- f) A base de recursos materiais e tecnológicos está sucateada e/ou desatualizada. As metodologias operacionais são ultrapassadas e o pessoal técnico carece de capacitação e treinamento que o habilite a executar uma eficiente reforma agrária em ambiente democrático, planejada com participação, exercendo a negociação, construindo parcerias, entre outros requisitos.

Diante de um quadro como este, o apoio à R.A. haverá de passar, também, por apoios à reestruturação do aparato institucional responsável por sua execução. De nada adiantarão declarações favoráveis, dotações orçamentárias substantivas, o estabelecimento de metas ambiciosas se não forem criadas as condições operacionais para tanto. Estas são construídas ao longo do tempo (que não tem de ser longo). Com os ganhos conseguidos a cada passo, ampliam-se as possibilidades de passos mais largos serem dados no momento seguinte. Trata-se de um processo que visa maximizar a eficiência e a eficácia de um conjunto de ações e isto não é obtido por artifícios de magia. Exige concepção apropriada, organização adequada, coordenação segura, capacitação testada na prática, disposição para o diálogo e para negociações, recursos materiais e financeiros aptos e oportunos, pessoal suficiente. A otimização na alocação e manejo dos recursos globais há de ser feita com sensibilidade, conhecimento e visão estratégica. Estas são exigências mínimas, do contrário a R.A. não será um processo que articulará o conjunto das ações governamentais (dos três níveis) de forma planejada e competente, promovendo um novo modo de vida no meio rural e um outro padrão de relações campo-cidade e agricultura-indústria-serviços.

Alcançar condições mais propícias para a execução da reforma agrária exige algumas definições iniciais. A primeira refere-se ao INCRA: o que fazer com o Instituto? mantê-lo? extingui-lo? reformá-lo? Aqui é defendida a idéia de que o mais importante é definir o que será feito, como e quando. Quem fará é o resultado das respostas ao anterior. O INCRA não foi concebido para implementar uma reforma agrária massiva, mas pode vir a desempenhar relevantes tarefas, desde que reestruturado para tanto.

Uma reforma agrária que não se limite a disseminar, desordenadamente, pequenos proprietários pobres pela vastidão territorial do país não será feita sem uma orientação central, sem planejamento estratégico e situacional, sem a cooperação dos três níveis de governo, sem parcerias com a sociedade civil, sem muita participação popular, sem intensa cobrança por parte dos interessados. Para que o INCRA possa se envolver nesta tarefa são apresentadas algumas sugestões. Elas estão ordenadas segundo a lógica do processo de execução e não revelam uma ordem hierárquica dada pela importância particular de cada tópico.

O Cadastro Rural é estratégico. Deve estar atualizado, fazendo uso da mais avançada tecnologia (de informática, de processamento gráfico, de sensoriamento remoto). Assim é possível dispor de uma base fidedigna tanto para o lançamento do ITR, como para a identificação de áreas passíveis de desapropriação. O ITR é um importante instrumento para regular o mercado de terras. No entanto, a baixa progressividade, a elevada ineficiência arrecadadora, a evasão e a sonegação fazem dele um arremedo de imposto. Um bom cadastro, com suporte gráfico, é ferramenta básica para superar a situação vigente.

proporcionando à Secretaria da Receita Federal precioso elemento para sua atuação. No que se refere à arrecadação de terras para assentamento, o cadastro é como uma lista de endereços. Se complementado por imagens de satélite bem interpretadas, as vistorias prévias às desapropriações podem ser feitas com indicação segura, elevando a produtividade na obtenção de áreas, chegando, no limite, a alcançar uma desapropriação para cada vistoria realizada.

As vistorias são necessárias para bem fundamentar o processo desapropriatório. Devem ser conduzidas com extremo rigor técnico, obedecendo aos mesmos critérios metodológicos de avaliação. O INCRA pode e deve dispor da colaboração dos governos estaduais e municipais, dos sindicatos de trabalhadores rurais e entidades populares nesta tarefa. Ademais é de fundamental importância que instituições públicas responsáveis pela área de meio ambiente e de fiscalização das relações de trabalho e contratos agrários (parceria e arrendamento) participem das vistorias. Só assim será possível a verificação do total cumprimento dos dispositivos que caracterizam a função social da propriedade (Art. 9º de Lei nº 8.629 de 25.02.93). A exigência de atendimento integral e simultâneo dos itens definidores da função social tornará possível de enquadramento como de interesse social para a reforma agrária uma área de terra sensivelmente superior à que hoje se obtém, apenas pela averiguação de índices de produção e de produtividade.

Os processos que dão substância aos decretos de desapropriação e à ação judicial de expropriação têm de ser elaborados com tal precisão técnica e jurídica de forma a, praticamente, não permitir contestações. Procedimentos uniformizados para a elaboração são requisitos importantes. A Procuradoria do INCRA deve ser formada por advogados capacitados e assessorada pelos melhores especialistas em direito agrário. O Poder Executivo Federal haverá de envidar esforços junto ao Judiciário para a ampliação do número de varas especializadas em Direito Agrário, bem como obter o apoio dos juízes e ministros dos tribunais federais para a conformação de uma jurisprudência atenta ao interesse social e à equidade. O ritmo com que têm sido produzidos decretos de desapropriação é muito lento. Mais demorada e menos freqüente é a imissão de posse para o INCRA das áreas desapropriadas. Isto indica que o acompanhamento das ações no Judiciário não tem sido feito com o empenho e a competência necessária. E isto já foi feito no passado. Entre 1985 e 1987 o INCRA não perdeu uma única ação no Judiciário e a imissão de posse se dava com prazos bastante reduzidos. Há que se voltar aos melhores tempos.

Os Projetos de Assentamento têm de ser concebidos sob uma visão mais programática, democrática e com vistas à consolidação no médio prazo. Quanto mais rápido forem criados melhor, pois mais cedo iniciam-se a destinação aos beneficiários, as obras de infra-estrutura, o planejamento da exploração, a obtenção dos financiamentos e a própria exploração produtiva. Por conta disto, a metodologia de elaboração de projetos deve privilegiar a participação dos assentados, a organização da produção e a implementação das benfeitorias particulares e coletivas. Os procedimentos relativos à demarcação de parcelas podem ser postergados, aguardando indicações mais definitivas por parte dos trabalhadores. O importante é lançar as bases mais apropriadas para uma evolução segura. Quando o projeto alcançar um patamar produtivo considerável, as demandas mais específicas começarão a ser feitas. A infra-estrutura mais pesada - saneamento, energia, transporte, comunicação -, os serviços de saúde e educação e a extensão rural resultarão de articulações e parcerias entre os três níveis de governo. Importa que os projetos ou tenham um porte considerável ou se localizem não muito distante um dos outros; assim cria-se um espaço reformado de certa magnitude, favorecendo, em escala, a prestação de serviços. A agroindustrialização e a industrialização rural ganham viabilidade quando diante de certo nível de aglomeração produtiva e de demanda.

Os Recursos Humanos para a reforma agrária deverão de ter certas características específicas. Além de identificados e motivados com o processo têm de ter competência técnica, visão de conjunto, mobilidade física, disposição ao diálogo e à negociação, espírito democrático, capacidade de lidar com imprevistos e dificuldades extremas. Ou seja, é necessário ser formado e capacitado para esta finalidade. Atualmente, observa-se uma carência de profissionais com este perfil no INCRA ou nos órgãos auxiliares, sejam da União, dos estados ou dos municípios. Ademais, o corpo de servidores à disposição da reforma agrária é insuficiente. Evidencia-se como imperativo ampliar o quadro técnico, e não apenas no INCRA. Deveria ser pensada a constituição de uma carreira de "técnicos em reforma agrária", selecionados com extremo rigor (a exemplo do gestores de políticas públicas) e submetidos a completo treinamento. Posteriormente seriam distribuídos para todos os órgãos relacionados com a reforma agrária. Os governos estaduais poderiam ser induzidos ou convencidos a adotar o mesmo procedimento. Assim, estaria criando uma cultura institucional, sem a qual são aumentadas as dificuldades para se levar a cabo tão formidável tarefa.



Os setores de Colonização e Regularização Fundiária precisam ser revistos em profundidade. O INCRA deve se concentrar apenas em reforma agrária (cadastro, arrecadação de terras e assentamento). Os projetos de colonização devem ser imediatamente emancipados ou transferidos para órgãos de desenvolvimento regional federais ou estaduais. Não faz mais nenhum sentido o INCRA manter pesadas estruturas em apoio a projetos de colonização (PC) que praticamente transformaram-se em municípios, com centros urbanos não desprezíveis. Tal é o caso de grande número de PC, principalmente, em Rondônia, em Mato Grosso, no Pará e na Bahia. Alguns PC que se encontram em situação mais desfavorável devem ser transferidos para os governos dos estados onde se localizam, pois demandam infra-estrutura social e econômica e assistência técnica e financeira que podem ser melhor supridas por estados e municípios, mesmo contando com transferências de recursos federais, para cobrir parcelas dos custos. A regularização fundiária só deveria ser executada diretamente pelo INCRA quando se tratasse de arrecadar terras para assentamento ou de titular pequenos posseiros. Em áreas de ocupação antiga ou apropriadas por grande fazendas, a regularização deveria ser terceirizada, com os beneficiários arcando com todas as despesas inerentes ao processo. As alterações de natureza legal para viabilizar esta mudança devem ser imediatamente promovidas.

#### d) Conclusões

Com transformações propostas, acredita-se que a reforma agrária poderia ganhar outra dinâmica. Vale a pena lembrar que a conquista de maior eficiência e produtividade se dá em processo, vencendo etapas. A título de exemplo, do começo da Nova República (março/85) até meados de 1986 não foi criado um único projeto de assentamento. Com a Administração Dante de Oliveira tiveram início os assentamentos. No segundo semestre daquele ano foram assentadas 12.211 famílias e no ano seguinte 32.840. Este último número nunca voltou a ser alcançado, porque faltaram controle, recursos e organização, condições e vontade políticas. Todavia pode ser superado em prazo não muito longo, mesmo se começando de um estágio operacional inferior daquele que foi o ponto de partida em 1986.

O INCRA pode ser recuperado, transformado e agilizado. Deve se tornar mais enxuto em termos de atribuições (sem colonização e apenas fiscalizando a regularização fundiária), concentrando-se na reforma agrária propriamente dita. As superintendências regionais, presentes em todas as Unidades de Federação, precisam se tornar grandes articuladoras, construtoras de parcerias federal-estadual-municipal e governo/sociedade, mobilizando a infra-estrutura, a assistência técnico-financeira, os serviços sociais básicos para os projetos de assentamento. Ao governo federal caberia apenas desapropriar terras, implantar a infra-estrutura mínima e assentar os trabalhadores, fornecendo crédito apropriado. Tudo o mais seria transferido à responsabilidade dos outros níveis de governo, pois eles são os principais beneficiados com os projetos, em termos de geração de ocupações produtivas, de renda, de alimentos, de impostos e de votos. Não mais voto de cabrestos, mas voto de cidadãos.

A reforma agrária é necessária e possível. É um requisito para levar equidade, democracia e cidadania ao meio rural. É um instrumento imprescindível para combater a miséria no campo, proporcionalmente maior que na cidade. As condições políticas para retomá-la são hoje melhores do que há quase dez anos atrás; já as condições técnico-operacionais são inferiores. Superá-las irá exigir determinação. Os resultados virão e lhe darão força. Os avanços podem ser significativos em prazos reduzidos. Etapas poderão ser queimadas, se bem conduzidas e articuladas. É hora de tentar fazer mais e melhor.

## 6. O Programa de Geração de Emprego e Renda

#### a) O Combate à Pobreza Passa pelo Mercado de Trabalho: à procura de reformas estruturais

Sustentar que o problema do emprego está umbilicalmente associado à superação da pobreza e à exclusão social constitui, hoje, uma proposição que dificilmente encontrará críticos. Gerar empregos em quantidade e qualidade suficientes para as populações marginalizadas é um desafio que deve ser contemplado em toda estratégia de combate à miséria, sob pena de ter que, no médio e longo prazos, manter políticas compensatórias em uma escala tal, que dificilmente seriam sustentáveis financeiramente.

Porém, o problema do emprego não se restringe à dimensão econômica. A inserção social, e até cultural, nas sociedades modernas se opera através do mercado de trabalho. Assim, qualquer movimento social ou política pública que vise atingir uma maior integração econômica e social deverá enfrentar, mais cedo ou mais tarde, um dos maiores desafios que o paradigma atual de desenvolvimento tem à sua



frente: gerar postos de trabalho em quantidade e qualidade suficientes para reduzir as desigualdades sociais.

Os movimentos da sociedade civil perceberam esse dilema. A campanha de combate à fome e à miséria iniciou-se em 1993 tendo como eixo a solidariedade e a distribuição de alimentos. Rompendo com velhas atitudes das correntes contestadoras, era até eticamente questionável esperar, ou mesmo lutar, por "mudanças estruturais" sem propor nenhuma ação que visasse minimizar a fome e a miséria da população pobre no curtíssimo prazo. O apelo gerado em torno da distribuição de alimentos resultou em uma mobilização social que foi além da sociedade civil, chegando a alterar as prioridades na alocação dos recursos do Estado e provocando a aceitação de uma parceria entre governo e sociedade civil no desenho das políticas públicas. O CONSEA sintetiza, de alguma forma, esse movimento.

Porém, essas ações de curto prazo deveriam ser acompanhadas de propostas que tornassem a distribuição de alimentos desnecessária no médio e longo prazos. Assim como era eticamente questionável associar, exclusivamente, o combate à fome e à miséria a "mudanças estruturais", também é eticamente questionável tornar o bem-estar material das populações pobres dependente da solidariedade dos segmentos sociais abastados ou de políticas compensatórias do Estado.

#### b) 1994 foi o Ano do Emprego?

Ao se propor que 1994 fosse o Ano do Emprego, os movimentos da sociedade civil visaram, justamente, complementar ações de curto prazo (distribuição de alimentos) com ações que apresentam resultados a médio e longo prazos (mudanças estruturais). Não obstante essas intenções, um balanço da experiência de 1994 sugere significativas mudanças na dinâmica do processo de combate à fome.

Em primeiro lugar, cabe salientar que, na criação do CONSEA, estava explícita a necessidade de parceria Estado-sociedade civil. Durante 1993, quando o objetivo era a distribuição de alimentos, essa parceria mostrou uma certa eficiência. Paralelamente à proliferação de comitês da Cidadania e de grupos encarregados de recolher e distribuir alimentos, através do CONSEA representantes da sociedade civil influenciavam a alocação de recursos públicos e o desenho de políticas.

Porém, quando o objetivo foi a geração de empregos (1994), observou-se uma inexplicável ruptura na parceria entre a sociedade civil e o Estado. A primeira concentra seus esforços na implementação de microprojetos surgidos das pequenas comunidades e deixam de lado qualquer reivindicação em torno do desenho de políticas públicas capazes de gerar emprego e renda.

#### c) A Falta de Parceria

Esta ruptura da parceria entre o Estado e a sociedade civil no tocante à geração de empregos fica evidente se observamos a atuação do CONSEA. Em suas deliberações durante 1994, apesar de, em tese, ser este o ano do emprego, não se teve absolutamente nenhuma sugestão ou exigência ao poder político no tocante à geração de empregos. As atividades do CONSEA continuaram monopolizadas pela distribuição de alimentos.

Porém, dado que o problema do emprego surge, no cenário nacional e internacional, como um dos maiores desafios contemporâneos, o Estado, incentivado pelo CONSEA, começou a desenhar certos embriões de uma futura política de emprego. Em março, o então ministro Barelli, dias antes de sua saída do Ministério, assinou um Convênio com os Bancos do Brasil, do Nordeste e o BNDES para abrir, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, uma linha de crédito para pequenas e médias firmas visando à geração de empregos. Os recursos que com esse fim seriam alocados (cerca de 500 milhões de dólares) precisavam de normas mais específicas para seu rapasse efetivo aos bancos e sua posterior liberação aos beneficiários. Nas negociações visando à elaboração dessas normas, encontraram-se diversas resistências e conflitos sobre a participação de organizações da sociedade civil, as taxas de juros a serem cobradas, a definição do perfil dos beneficiários, etc. Toda essa polêmica impediu que até hoje (dezembro/94), quase nove meses depois de firmado o Convênio, os recursos fossem liberados. Uma posição do CONSEA nessa direção teria podido, com certeza, acelerar o processo e influenciar a forma de operacionalização dessas linhas. Em diversas oportunidades, técnicos do IPEA levaram, a vários conselheiros, as preocupações em torno da demora em liberar os recursos, e diversas críticas sobre as normas de operacionalização (taxas de juros, formas de controle da sociedade civil, etc.), sem que essas iniciativas resultassem em discussões mais amplas. Em outros termos: a omissão do CONSEA sobre os recursos do FAT destinados à geração de empregos não pode encontrar justificativa no desconhecimento dessa política.

Posteriormente a esse Convênio, o Ministério do Trabalho começa a elaborar um Plano Nacional de Geração de Emprego. Esse Plano ainda está em fase de elaboração, e uma atitude do CONSEA poderia acelerar sua implementação, assegurar um maior controle social e influenciar sobre as características dessa estratégia. Outra vez, o CONSEA não está tendo nenhuma participação, resultado de sua total omissão, durante 1994, na parceria Estado-governo no tocante à geração de empregos.

#### d) Procurando Explicações

Esta omissão do CONSEA pode ser resultado da combinação de três fatores. O primeiro seria uma certa falta de prioridade no que respeita ao problema do emprego. O segundo diz respeito à sua organização interna, que não possibilitaria o tratamento sistemático e aprofundado de diversos temas.<sup>20</sup> Neste caso, as preocupações sobre geração de empregos teriam sido relegadas pela necessidade de uma discussão em torno da distribuição de alimentos.

O terceiro fator deve ser tratado com mais cuidado, dado que tem implícito um certo diagnóstico sobre as estratégias a serem seguidas para elevar a oferta de empregos. Os movimentos da sociedade civil, ao concentrar seus esforços na viabilização de pequenos projetos comunitários, parecem estar depreciando a importância dos arranjos institucionais no aparelho do Estado no tocante à geração de empregos. Como afirmou-se em parágrafos anteriores, a influência que o mercado de trabalho exerce sobre o grau de segmentação de uma sociedade está dada tanto pela quantidade de empregos oferecidos como pela qualidade dos mesmos. Certas sociedades (sendo o caso mais mencionado os EUA) são capazes de gerar muitos empregos, mas devido à sua "qualidade", fenômenos de exclusão social surgem das características dos postos de trabalho oferecidos. Poucos "bons empregos" (de elevada produtividade, elevados salários, etc.) e muitos empregos de má qualidade (baixa produtividade, baixos salários, escassa proteção social, etc.) estão na origem de um tipo de exclusão social que é tão perversa como a exclusão provocada pelo desemprego.

Os pequenos projetos comunitários, se não estão inseridos ou associados (ou não têm perspectivas de inserir-se ou associar-se) ao setor moderno, dificilmente serão viáveis no longo prazo ou condenarão as populações que aí trabalham a um círculo vicioso da pobreza. Poder-se-ia desenhar um cenário onde duas sociedades convivem. Uma moderna, trabalhando nos setores dinâmicos de alta produtividade e altos rendimentos, e outros com baixa produtividade e baixos salários e cuja oferta é consumida pelas populações pobres. Neste cenário, os pequenos projetos serão uma nova forma de política compensatória.

Romper essa potencial dualidade passa, necessariamente, pelo aparelho institucional e legal. Só apoio técnico (tecnológico, de qualificação da força de trabalho, qualidade, etc.) e financeiro permitirá que os pequenos projetos ajudem às populações aí empregadas a romper o círculo da pobreza.

Neste momento, o Programa de Geração de Emprego e Renda do Ministério do Trabalho, por exemplo, tem propostas para a formação e qualificação profissional. As entidades da sociedade civil e o CONSEA deveriam participar dessas discussões. As formas institucionais do SENAI, SENAC e SENAR devem ser rediscutidas dentro de uma política de emprego, e os movimentos da sociedade civil devem propor alternativas e participar dos debates. Os exemplos poderiam estender-se.

Manter-se à margem das discussões e supor que o problema do emprego pode ser solucionado apenas a partir da sociedade e à margem do aparelho institucional é uma alternativa de elevado risco que pode resultar funcional a um modelo econômico e social de exclusão.<sup>21</sup>

## 7. A I Conferência Nacional de Segurança Alimentar

Em meados de 1993, surge, no CONSEA, a proposta de realizar uma Conferência Nacional de Segurança Alimentar (CNSA), cujos principais objetivos eram: a) construir um conceito de segurança alimentar a partir de uma ampla discussão nacional; b) mobilizar e sensibilizar a população em torno do tema; e c) desencadear um processo, no qual a realização de um grande evento nacional seria apenas uma etapa de uma longa caminhada que deveria resultar, algum dia, na eliminação da fome e da miséria no país.

<sup>20</sup> Sobre o ponto, consultar a Parte I deste documento.

<sup>21</sup> Este último risco será tratado com maior profundidade na Parte III.

A organização da Conferência não pretendia obter propostas surgidas de definições acadêmicas, de soluções burocráticas ou alternativas oriundas de alguns poucos estudiosos da área. Ao induzir um grande debate, pretendia-se que a parceria entre governo e sociedade civil fosse efetivamente exercida, fato que teria como corolário o surgimento de propostas concretas para a implementação de uma política de Segurança Alimentar no Brasil ou, no limite, sistematizar um conjunto de idéias e experiências a partir das quais se pudesse construir um projeto nacional nesta área. Os resultados, por outra parte, seriam encaminhados às autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, e para os principais candidatos às eleições de 1994.

Observa-se, assim, que a CNSA tinha compromisso tanto com os resultados (propostas para uma política de Segurança Alimentar) como com as formas de atingir esses resultados (a ampla participação popular e a parceria Estado-sociedade civil). Nessa direção, o processo de construção da I CNSA ocorreu nos moldes tradicionais de organização de conferências, ou seja, a partir de um sistema piramidal de delegação de poder. Foram realizadas centenas de encontros municipais ou locais que elegeram seus representantes para a instância estadual que, por sua vez, identificou os delegados que participariam da nacional. A agenda da I CNSA foi elaborada seguindo a mesma dinâmica, a partir das propostas oriundas de centenas de eventos que ocorreram em todo o país. As conferências estaduais consolidavam as propostas emanadas das conferências municipais e, por sua vez, a Coordenação Nacional sistematizou os resultados dos relatórios estaduais, incorporando as contribuições do Comitê das Empresas Públicas e dos Comitês das Universidades. Desta sistematização resultariam os textos básicos discutidos na CNSA.

Assim, a partir desse afunilamento, compareceram à I CNSA em Brasília mais de 2.000 pessoas entre delegados, convidados e observadores. Durante três dias, de 27 a 30 de julho de 1994, 50 grupos de mais de 40 pessoas debateram exaustivamente os temas da agenda.

Como resultado dessas discussões, saíram dois documentos. O primeiro tinha um caráter político e, sendo aprovado por maioria na plenária final, foi intitulado "Declaração em Defesa de uma Política Nacional de Segurança Alimentar". O segundo tinha um tom mais programático, denominado "Propostas para uma Política de Segurança Alimentar".

O tom do primeiro documento revela críticas à atuação do governo, reconhecendo, simultaneamente, certos avanços, que os atribui à dedicação, iniciativa e empenho dos integrantes do CONSEA. Apesar dessa análise, o texto destaca a importância do exercício da parceria entre governo e sociedade, apresentada como estratégia fundamental para o equacionamento definitivo da fome e da miséria no país. É também definido o conceito de Segurança Alimentar que deve ser entendida como um eixo para um novo projeto de desenvolvimento nacional.

O segundo documento sugere as condições e pré-requisitos para a Segurança Alimentar, assim como organiza dezenas de propostas para as áreas específicas que conformam a Segurança Alimentar.<sup>22</sup> É um texto longo, que apresenta, no mesmo nível, generalidades como "reforma agrária ampla e massiva" e propostas específicas do tipo de "que os supermercados tenham gôndolas para alimentos próximos dos vencimentos de validade com, no mínimo, 50% de desconto". Contém algumas incoerências, repetições e descontinuidades formais. Enfim, abriga a quase totalidade das reivindicações dos movimentos populares que participaram da Conferência.

Cabe salientar que foi opção da Plenária incluir no documento a totalidade das propostas (mais de mil emendas). A diversidade observada nas reivindicações e, às vezes, seu caráter contraditório, possibilitariam deixar claro que a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida é um movimento que expressa a pluralidade de idéias e a diversidade de correntes encontrada entre os atores da sociedade civil. Nessas circunstâncias, as contradições e falta de coerência podem ser assumidas como um custo cuja contrapartida é um documento que reflete a riqueza e pluralidade dos movimentos sociais.

Essa pode ter sido uma decisão correta, dado que um dos objetivos era mobilizar a população e desencadear um processo. Entretanto, a diversidade e o volume de propostas, e, em alguns casos, seu caráter contraditório parecem não ser compatíveis com um dos objetivos da Conferência: subsidiar o Estado para a implementação de uma política de Segurança Alimentar.

<sup>22</sup> Questão Agrária e Desenvolvimento Rural; Políticas Agrícolas e de Abastecimento Alimentar; Desenvolvimento Urbano; Assistência Social; Saúde; Alimentação e Nutrição; Educação; Geração de Emprego e Renda; e Participação Popular e Democratização da Gestão.

Para relativizar o caráter contraditório dos objetivos perseguidos, alguns tendem a atribuir um papel secundário aos documentos emanados da ICNSA, alegando que o processo - que mobilizou milhares de brasileiros, colaborou para difundir a prática da parceria governo/sociedade e provocou uma reflexão em torno do tema - se sobrepõe aos resultados formais obtidos ao final.

Outras correntes, mesmo privilegiando o processo sobre os resultados, apontam que uma conferência nos moldes da CNSA não se adequa a essa nova realidade emergente da Ação da Cidadania. No Plenário Final, Betinho fez um comentário que merece reflexão: afirmou que a Ação da Cidadania não tem comitê central e que os delegados ali presentes não representavam a Ação da Cidadania, mas apenas a Conferência. Ou seja, a novidade e a riqueza dessa ação, que emerge, se caracterizam pelas incontáveis iniciativas descentralizadas que surgem localmente para amenizar as dramáticas conseqüências da fome e da miséria. São pessoas de todo tipo que se unem em algum momento para *fazer* alguma coisa. Portanto, não poderiam ter representantes e muito menos escolhidos através de uma estrutura de delegação porque quem é eleito "... muitas vezes não é quem está fazendo concretamente alguma coisa e sim quem conseguiu fazer um melhor discurso sobre o que deve ser feito".<sup>23</sup>

Essas observações abrem um leque de indagações para aqueles que estão preocupados com o futuro dessa realidade diferente que desponta: como trabalhar com uma realidade social nova que envolve milhares de instâncias, iniciativas e pessoas, e que tem como principal característica a participação? Como evitar que a Ação da Cidadania se transforme em uma espécie de partido ou sindicato, com uma coordenação eleita, lutas internas pelo poder, tendências políticas divergentes e palavras de ordem?

Finalmente, faz-se necessário salientar o mérito do presidente Itamar Franco em ter não apenas apoiado a realização da Conferência, como de ter participado do evento. Esta atitude mostrou que a prioridade de combater a fome e a miséria era dele, que não é por acaso que criou o CONSEA e o Plano de Combate à Fome e à Miséria. Ele sabia que desse encontro sairiam duras críticas ao governo, mas entendeu que essa era uma etapa fundamental, na construção de uma democracia mais participativa.

## 8. Mobilização em Prol da Criança e do Adolescente: Programa Embala Brasil

### a) A Origem da Proposta: porque e como surgiu o Programa

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) reuniu-se ordinariamente, em junho de 1994, para discutir o aumento da mortalidade infantil na região Nordeste do país, a partir de pesquisa realizada pela Pastoral da Criança. Dentre outras medidas para enfrentar o problema, encaminhadas sob forma de resolução à Presidência da República, o CONSEA propôs a realização de uma ampla mobilização nacional com vistas a combater a mortalidade infantil, o abandono e a violência contra crianças e adolescentes, e as causas deste quadro. Tal evento ocorreria durante a semana de 10 a 16 de Outubro - período que engloba o Dia da Criança e o Dia Mundial da Alimentação - sob a coordenação da Assessoria Especial para Assuntos Sociais da Presidência da República.

A implementação desta proposta, denominada "Programa Embala Brasil", foi sendo ampliada ao longo do processo de mobilização. Várias foram as ações desenvolvidas, envolvendo as áreas da justiça e defesa de direitos, saúde, nutrição, educação, cultura e lazer, trabalho, profissionalização e assistência social.<sup>24</sup> Ademais, algumas ações ultrapassaram o período inicialmente previsto, de 10 a 16 de outubro. Na verdade, tanto foram realizadas ações pontuais, durante a Semana da Criança, quanto foram implementadas ações de caráter mais permanente, fortalecendo algumas já em execução ou desenvolvendo novas propostas.<sup>25</sup> A formulação e/ou execução de ações conjuntas também constou da programação, derivadas das articulações entre as instituições participantes do Programa. No conjunto das atividades, ressal-

<sup>23</sup> Franco, A. de. "A Ação Cidadã na Nova Realidade Política Brasileira". Texto para Discussão, Instituto de Política, Brasília, outubro de 1994.

<sup>24</sup> Participam do Programa Embala Brasil onze ministérios (Justiça, Saúde, Educação e Desporto, Cultura, Trabalho, Bem-Estar Social, Exército, Minas e Energia, Comunicações, Agricultura e Reforma Agrária e SEPLAN), oito órgãos do governo (CBIA, LBA, CORDE, FNS, CONAB, IPEA, RADIOBRÁS E TV Educativa), catorze empresas públicas (Banco do Brasil, BNB, CEF, BNDES, DATAPREV, EMBRAPA, FINEP, FIOCRUZ, INCRA, TELEBRÁS, FURNAS, CESP, PETROBRÁS e ECT), três conselhos nacionais (CONANDA, CNAS, CONSEA), cinco organismos internacionais (UNICEF, OMS/OPAS, FAO, UNESCO e OIT) e Presidência da República.

<sup>25</sup> O conjunto das ações desenvolvidas pelo Programa Embala Brasil está elencado no documento "Semana da Criança - Relatório de Avaliação".



ta-se a entrega, pela OMS, do Certificado de Erradicação da Poliomielite no país ao presidente da República, em solenidade no Palácio do Planalto, no Dia da Criança.

b) A Conformação e o Alcance: como funcionou o Programa

No âmbito do setor público federal, o processo de mobilização e articulação foi amplo. Entretanto, o envolvimento das instituições não foi uniforme, variando conforme a identificação e sensibilização com a causa da criança e do adolescente, os recursos disponíveis e a vontade política dos dirigentes e representantes. De todo modo, no âmbito governamental, o Programa Embala Brasil representou uma oportunidade para a articulação interinstitucional, isto é, para o conhecimento das potencialidades e possibilidades das instituições no enfrentamento da problemática da criança e do adolescente.

Do ponto de vista programático, todas as ações foram indicadas pelas próprias instituições participantes, que para tanto utilizaram recursos já disponíveis. Não obstante, houve certa integração entre as instituições na formulação/execução das ações. São exemplos:

- a absorção, por várias instituições, da proposta do Ministério da Saúde de ampliar a divulgação e o uso do Cartão da Criança;
- a convocação, pela OMS/OPAS, de várias instituições da área da saúde para discutir o desenvolvimento da criança de zero a cinco anos de idade;
- a criação de um Grupo de Trabalho composto pelo Ministério do Trabalho, Ministério da Educação e do Desporto e SEPLAN/SEST, sob a coordenação do primeiro, com o objetivo de produzir um documento de orientação às empresas públicas acerca da contratação de adolescentes - ainda em análise pelo Ministério do Trabalho; e
- a criação do Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil, coordenado pela OIT.

Do conjunto de atividades, destacam-se três grandes linhas de ações. A primeira teve como foco a mobilização e esclarecimento da sociedade. Neste sentido, foram produzidas algumas inserções na mídia, com a divulgação de dez *spots* e dez VTs sobre diversos temas afetos às crianças e adolescentes (Cartão da Criança, violência, Estatuto da Criança e do Adolescente, dentre outros), o que foi positivo na divulgação dos direitos, dos cuidados e da violência contra as crianças e adolescentes.<sup>26</sup>

A segunda linha de ação consistiu no impulso a certas ações já previstas, como a publicação da Medida Provisória 672, em 21/10/94, encaminhada pelo Ministério da Saúde, que altera o teor do iodo no sal, e a realização do Seminário Vidas Interrompidas, promovido pelo CBIA.

Um terceiro eixo do Programa sustentou-se na formação de parcerias. Considerando que o Programa não contou com recursos próprios, a formação de algumas parcerias abriu o leque de possibilidades de atuação e, em parte, contribuiu para amortecer as limitações financeiras. São exemplos o amplo apoio dado à Pastoral da Criança pelo Comitê das Empresas Públicas e a realização de um *workshop* sobre profissionalização, promovido pelo CONANDA, Ministério do Trabalho e OIT.

Em termos jurídico-formais, não teve nenhum documento que instituisse o Programa Embala Brasil. Entretanto, apesar de ter sido implementado informalmente, o Programa motivou os servidores públicos federais para as questões afetas à cidadania das crianças e adolescentes. Por outro lado, a coordenação do Programa buscou aplicar uma metodologia de "obra aberta", imprimindo-lhe um caráter de articulação, de modo tal que novas sugestões puderam ser incorporadas ao longo de todo o processo.

No âmbito da sociedade civil, em diferentes estados, comitês da Ação da Cidadania realizaram atividades voltadas para crianças e adolescentes, durante a Semana da Criança, de 10 a 16/10/94.

Já o Comitê das Empresas Públicas não só desenvolveu um número significativo de atividades, como integrou-se no processo de mobilização do Programa. Durante a Semana da Criança, comitês de várias empresas, em diferentes localidades, mobilizaram-se para a arrecadação e distribuição de alimen-

<sup>26</sup> Cabe destacar o apoio da RADIOBRÁS e da TV Educativa, que, para além da divulgação de temas, fizeram coberturas de experiências bem-sucedidas na atenção à criança e ao adolescente e montaram programações específicas voltadas para o público infanto-juvenil.

tos e brinquedos, patrocínio de festas e outros eventos para crianças e adolescentes. Alguns projetos de caráter mais permanente também foram implementados, a exemplo das "Oficinas Educativas" da CEF.

#### c) Resultados e Perspectivas: o saldo do Programa

Sustentado em uma programação extensa, sem a utilização de recursos públicos adicionais, o Programa Embala Brasil resultou na construção de uma base de mobilização e articulação interinstitucional, que extrapolou o círculo tradicional das instituições atuantes na área da infância e da adolescência. Para além das ações que foram e estão ainda sendo implementadas, o Programa trouxe, positivamente, para a área da infância e adolescência, um conjunto de novos atores, que na grande maioria se mostraram sensíveis à problemática da criança e do adolescente. Em outras palavras, o Programa Embala Brasil iniciou um processo de sensibilização das questões da infância e da adolescência, envolvendo um conjunto significativo de instituições governamentais e não-governamentais.

Ressalta-se que, embora não tenha sido realizado um acompanhamento de âmbito nacional, diversas informações apontam para a execução de várias atividades durante a Semana da Criança, no nível municipal, desencadeadas e/ou em parceria com órgãos que mantêm representações estaduais ou com comitês da Ação da Cidadania.

Finalmente, prosseguir na mobilização e na articulação das instituições que participaram do Programa Embala Brasil, preferencialmente somando novas forças e integrando amplamente a Ação da Cidadania, consiste em uma alternativa profícua na promoção dos direitos da criança e do adolescente. Neste sentido, é fundamental a compreensão da *prioridade absoluta* para crianças e adolescentes estabelecida no artigo 227 da Constituição Federal, assim como é imprescindível decisão política para promover a articulação e levar o processo adiante, mantendo o compromisso na administração dos conflitos sempre presentes na democracia.

## 9. Conclusões:

### **Organizando o Combate à Pobreza - seleção de alvos e ações convergentes**

O Plano de Combate à Fome e à Miséria pretendeu inaugurar uma nova forma de implementar políticas governamentais, dirigindo-as para um mesmo e prioritário objetivo. Não se cogitava criar novos programas, e sim em dar consistência e integrar as diversas ações setoriais. Com tal concepção - e através da parceria e da mobilização e participação populares - procurava-se aumentar o potencial de transformação e a eficiência e a eficácia do conjunto, resultando em maior capacidade de resolver os agudos problemas sociais brasileiros. Contudo, por razões diversas, a programação dos órgãos responsáveis pela execução não se fez sob criterioso e coordenado planejamento, de forma a assegurar a unidade de propósitos e a convergência espacial e de público-meta. Por conta disto não foi realizado todo o potencial de mudanças contidos nas formulações iniciais do Plano. Tendo em vista superar as deficiências apontadas é que se apresentam as sugestões contidas neste tópico.

A miséria e a fome estão disseminadas por todo o espaço territorial brasileiro. Não há um só município onde elas não se manifestem. Enfrentá-las é uma tarefa que exige vontade política, prioridades bem estabelecidas, organização apropriada, integração de esforços e manejo competente dos instrumentos das políticas mais adequadas a cada caso particular. Flexibilidade, consistência e eficiência podem ser palavras-chaves, pois a implementação das diversas ações deve ser feita de forma a assegurar aderência às realidades locais e alta resolutibilidade perante os fatores causais dos problemas a serem enfrentados.

Todavia, os recursos existentes não são, de imediato, suficientes para atacar a pobreza em todas as frentes. Há, portanto, de se ter critérios bem definidos para selecionar e hierarquizar os objetivos, ainda que a pretensão seja, em um prazo estipulado, erradicar a miséria, atendendo a todos os que se encontram nesta situação.

#### a) Diretrizes Precisas para Realidades Diferenciadas

As diversas políticas setoriais devem ter prioridades firmes e diretrizes precisas. No entanto, deverão de ser concebidas com flexibilidade suficiente para dar conta da enorme variedade de situações



com as quais lidarão. Isto porque em uma dada região um certo problema poderá requerer abordagem distinta daquela que será apropriada em outra localidade.

Exemplificando: numa "área de programação"<sup>27</sup> a política habitacional servirá como auxílio no enfrentamento de altas taxas de desemprego. Ali devem ser privilegiadas as tecnologias intensivas em trabalho, as licitações em lotes menores, as pequenas empreiteiras locais/regionais, entre outras táticas que resultem em elevada contratação de mão-de-obra. Em outra "área de programação" a política habitacional pode ser demandada para solucionar problemas relacionados a endemias (doença de chagas, por exemplo). Neste caso o objetivo é o de construir ou melhorar o maior número de habitações, ao menor custo e o mais rápido possível.

Esta mesma flexibilidade deverá estar presente nas ações de saneamento, na construção/manutenção de estradas, na expansão da rede elétrica, na implantação de serviços básicos e da infraestrutura para os diversos setores produtivos. O importante é que cada política seja capaz de responder as solicitações específicas emersas da múltipla e heterogênea realidade sócio-econômica brasileira.

#### b) Critérios de Seleção

Identificar, com precisão, os alvos prioritários é decisivo. Importa que os critérios utilizados sejam compreensíveis, ética e politicamente defensáveis, apontem uma ordem temporal de atendimento e sejam os mais objetivos possível. Estão disponíveis três índices (formados por conjuntos de indicadores)<sup>28</sup> que organizam os municípios brasileiros, por estado, em um *ranking*, segundo a participação relativa da população pobre sobre o total de habitantes. O uso destes índices - e de quantos outros houver - permite identificar as áreas mais carentes em cada Unidade da Federação. Assim, tem-se um alvo bem delimitado, configurando "áreas de programação" para as ações a serem desenvolvidas pelos governos. Nestas seriam acionados todos os instrumentos das políticas pertinentes com vistas a resolver a maioria dos problemas existentes. A condição para que isto acontecesse seria o comprometimento dos governos estaduais e municipais em dirigirem ações complementares com vistas a transformar, em profundidade, as regiões selecionadas.

#### c) Cronograma de Atendimento

A idéia é hierarquizar os municípios, de cada estado, segundo o peso relativo de sua população indigente. A partir desse ranking, seleciona-se o grupo de municípios cuja soma da população indigente alcance 10% da população indigente total de cada Unidade da Federação. Este conjunto conformaria o alvo do primeiro ano do Programa. No ano seguinte seria atendido o segundo conjunto contendo a população do próximo grupo de municípios do ranking com percentuais mais elevados de indigência, também perfazendo 10% do total, e assim sucessivamente. Os outros municípios seriam objeto de políticas universais reforçadas e poderiam ter um ou outro projeto/pleito considerado, sempre que o mesmo fosse incluído nas prioridades e revelasse alto poder de transformar a realidade local. Vale ressaltar que um exercício<sup>29</sup> feito com base no Mapa da Fome, do IPEA, indicou que os municípios constantes do primeiro e segundo conjuntos, em quase todos os estados, encontram-se razoavelmente agrupados, conformando "bolsões", o que facilita a intervenção e potencializa resultados.

#### d) Participação Democrática, Integração e Convergência de Ações

Os fatores determinantes da pobreza local, suas conseqüências e as formas de enfrentá-las (políticas, projetos, recursos, legislação) seriam identificados a partir de diagnósticos elaborados com intensa participação da comunidade, das entidades da sociedade civil e das autoridades locais e estaduais. O projeto, contemplando o conjunto de ações, indicaria as metas físicas, os recursos financeiros, os prazos de execução, a localização de obras/atividades.

O financiamento e a responsabilidade executiva estariam distribuídos entre os três níveis de governo (municipal, estadual e federal). Importa que as contrapartidas estaduais e municipais sejam expressas em bens e serviços (quilômetros de estrada, metros de rede de saneamento, toneladas de alimentos para a merenda, número de professores ou médicos contratados e pagos, hectares de terra desapropriada).

<sup>27</sup> Conforme sugerido no próximo item.

<sup>28</sup> O "Mapa da Fome", do IPEA; o "Índice de Sobrevivência Infantil", do Ministério da Saúde/UNICEF e o "Mapeamento dos Municípios para Alocação dos Recursos do FAT", do Ministério do Trabalho.

<sup>29</sup> Garcia, Ronaldo Coutinho - *Programação Convergente e Controle Social das Ações de Governo*. IPEA. Documento de Política nº 22, Brasília, 1994.

dos, número de famílias assentadas, pequenos produtores assistidos pela extensão rural, financiamentos concedidos, entre outros). Desta forma, dar-se-ia visibilidade à responsabilidade e seria permitido efetivo controle social.

e) Esquema de Coordenação

Poderiam ser criados conselhos estaduais de Desenvolvimento Social, com participação paritária de representantes dos governos municipais da "área de programação", dos órgãos estaduais executores das ações e das comunidades beneficiadas. Estes conselhos teriam a incumbência de aprovar os projetos globais, analisando a consistência, a pertinência e a capacidade de resolver os problemas identificados. Também nos conselhos se daria a pactuação entre as partes, no que se refere à assignação de recursos, aos compromissos de execução, à participação das comunidades, aos mecanismos de controle, à prestação de assistência técnica, entre outros.

No nível federal os projetos seriam recebidos por uma comissão de Acompanhamento e Coordenação que distribuiria as partes componentes para os órgãos setoriais especializados. Estes fariam as análises necessárias e destacariam os recursos apropriados.

A programação física e financeira dos projetos, em linguagem clara e detalhada, indicaria os responsáveis pelos diversos segmentos, os recursos envolvidos, o cronograma de execução e todas as outras informações relevantes, e seria amplamente divulgada. Assim, a população beneficiária disporia de um instrumento efetivo para poder exercitar o necessário controle social.

f) Equidade: um inarredável compromisso, um objetivo de todos

A estratégia de ação sugerida não se enquadra no que se convencionou chamar Política Social Compensatória. A pretensão não é a de mitigar os efeitos perversos de políticas econômicas e setoriais, mas articular ações diversas, dos três níveis de governo, com vistas a imprimir uma nova dinâmica econômica e social nas áreas de intervenção. Isto seria conseguido ao serem superadas as principais determinações do quadro de pobreza e estagnação, criando condições para ampliar as atividades econômicas em bases mais equitativas, com prestação massiva de serviços sociais.

Para que este esforço não seja contraditado por outras políticas públicas e ações governamentais é absolutamente necessário que a busca da equidade seja assumida como um objetivo e um compromisso de todos. É sempre possível avaliar as conseqüências sociais de qualquer projeto ou atividade governamental. Imperioso, portanto, que seus impactos sejam positivos, contribuindo para a redução das desigualdades sociais. E isto tem que ser cobrado de forma implacável. Só assim será assegurada a unidade de propósitos do conjunto das ações e garantida a direcionalidade na condução política do governo.



**PARTE III**

**A CONSOLIDAÇÃO DE UM MODELO E AS  
FALSAS ALTERNATIVAS**



## 1. Em Direção a um Novo Modelo?

Pelo segundo ano consecutivo, o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil deve apresentar uma variação positiva. As taxas obtidas em 1993 (4.9%) e 1994 (um percentual estimado em 5%) sugerem que um novo ciclo de crescimento começa a consolidar-se. Dois fatores alimentam esse diagnóstico.

O primeiro está associado à conjuntura internacional e regional. Tanto nos países centrais como nos periféricos (especialmente na América Latina), o crescimento econômico parece ser um fenômeno generalizado. O segundo fator está associado diretamente à conjuntura local. A retomada no nível de atividade parece não depender da estabilidade de preços, ainda que esta possa acelerá-la, no curto prazo, e dar-lhe sustentabilidade, no longo prazo. As elevações do PIB foram atingidas no transcurso de um período de inflação elevada e ascendente (1993) como no transcurso de um Plano de Estabilização (1994), com patamares inflacionários em queda.

Esse novo ciclo de crescimento, por outra parte, inscreve-se dentro de uma nova visão (paradigma?) de sociedade, que inclui tanto elementos econômicos como sociais e políticos.

Entre os elementos econômicos que caracterizam essa nova visão podem incluir-se, como os mais importantes, a integração da economia brasileira nos mercados mundiais e a retirada do Estado de atividades diretamente produtivas. Ambos os fatores sintetizam um projeto de sociedade que, no nível econômico, privilegia a primazia do mercado e a procura da eficiência como variáveis capazes de elevar a quantidade e qualidade dos bens e serviços disponíveis pelo país.

No nível social, a nova visão inclui um nítida preocupação com a exclusão e, especialmente, com os graus de pobreza e desigualdade atingidos. A importância atribuída a este aspecto e ao papel do Estado e da sociedade civil nas estratégias que visem à sua superação são os elementos diferenciadores das correntes de "esquerda" e "direita" dentro da nova visão. A primeira enfatiza a necessidade de uma retirada do Estado da esfera econômica e uma concentração de suas ações na área social, especialmente através das políticas compensatórias. Os movimentos sociais complementariam essa ação estatal, outorgando-lhe uma maior eficiência e eficácia. A "direita" centra suas esperanças na capacidade de integração social via mercado. Neste caso, porém, o papel dos movimentos da sociedade civil seria menor e, especialmente, seu grau de autonomia. Em ambos os casos, não obstante as diferenças de enfoque, a premissa é clara: a procura de uma "economia de mercado" e a necessidade de um combate à pobreza não são objetivos contraditórios. Ao contrário, o dinamismo conferido por uma abertura e pela desregulamentação econômica dariam as bases materiais para uma eficaz política social.

Por último, a dimensão política exclui qualquer outra forma de organização política que não seja a democracia representativa, sendo inerente a essa democracia a liberdade de imprensa e o respeito aos direitos humanos. A representação através de partidos deveria complementar-se com um controle da "sociedade civil" sobre o Estado e suas políticas (especialmente as compensatórias), uma complementação que ampliaria a esfera democrática e a participação social.

Desta forma, o tripé economia de mercado-combate à pobreza-democracia constituiriam o eixo econômico-social-político da nova visão dominante de sociedade.

## 2. A Visão Dominante: um Novo Paradigma?

À medida que uma visão da sociedade torna-se dominante (ou hegemônica), tendendo a definir as formas nas quais a sociedade será organizada, resta perguntar se as diferentes dimensões (econômica, social e política) observam um mínimo de coerência e oferecem soluções aos problemas emergentes. Ou seja, em que medida essa visão dominante poder ser associada a um novo paradigma de sociedade.

A crítica mais corriqueira a essa visão dominante chama a atenção sobre a potencial contradição entre a internacionalização da economia, seus imperativos de produtividade e perda de controle nacional sobre as principais variáveis econômicas, e os objetivos de combate à pobreza.

Essa crítica pode ser sintetizada a partir da variável emprego. Nas economias modernas, a integração econômica e social se dá através do mercado de trabalho. A recente experiência dos países centrais e das grandes economias da América Latina (Argentina e México) que retomaram o crescimento sugeririam que mesmo com a integração nos mercados mundiais que permita retomar o crescimento eco-



nômico, este não assegura a criação de postos de trabalho em quantidade e qualidade suficientes para reduzir a exclusão social.

O desemprego estrutural, atingindo amplas camadas da população, é fonte, na Europa, de uma crescente exclusão social. A pobreza, que nos anos 70 era um fenômeno marginal, atinge hoje faixas crescentes da população. As políticas levadas adiante pelos governos situados à "esquerda" do novo "paradigma" deram poucos resultados práticos. A Espanha, onde mais de 20% de sua força de trabalho continua desempregada e a França (11%), com um percentual inferior mas extremamente elevado para seus próprios padrões, exemplificariam as novas dificuldades. Por outra parte, nos EUA, onde a criação de empregos foi viabilizada pela desregulamentação do mercado de trabalho, a exclusão social originou-se da "qualidade" (baixos salários, reduzida estabilidade, escassa proteção social, etc.) dos empregos gerados.

Nos países da América Latina que lograram estabilizar suas economias e retomar o crescimento, o quadro não é mais alentador. No caso da Argentina, onde a estabilidade foi atingida com um plano que guarda muitos pontos em comum com o Real, o PIB teve, entre 1991 e 1993, um crescimento de 26.07% paralelamente a uma elevação da taxa de desemprego aberto, que passou de 6.5% para 9.6%. Lembre-se que, antes da crise (1980), a taxa de desemprego aberto dessa economia situava-se em um percentual de 2.6%. O salário-mínimo na Argentina foi, em 1992, 73% menor que o "pico" do período 1980-1992, que foi atingido em 1984. Em outros países da América Latina a situação é similar. No Peru, a estabilização também se viu acompanhada de uma elevação nas taxas de desemprego: de 5.9%, em 1991, passou para 9.9%, em 1993. Ainda no Peru, em 1992, o salário-mínimo foi 84% inferior ao observado em 1980. No México observa-se uma queda constante do salário-mínimo desde 1981, sendo o percentual de redução de 61.4% (1992). Neste país, apesar do crescimento econômico dos últimos anos, os salários da indústria foram, em 1993, 7.5% inferiores aos vigentes antes da crise da dívida (1981). O "milagre econômico" mexicano vem mostrando, também, uma crescente incapacidade em manter patamares de desocupação reduzidos: a taxa de desocupação subiu de 2.7% em 1991 para 3.4% em 1993.<sup>30</sup>

No caso do Brasil, a conjuntura recente parece apontar um cenário bastante similar. Em 1993 o PIB elevou-se quase 5%; porém, foram gerados pouco menos que 200 mil empregos no mercado formal de trabalho.<sup>31</sup> Em 1994 o resultado será melhor; entretanto, num cenário otimista, o crescimento na oferta de empregos não superará os 500 mil postos de trabalho. Esses resultados, além de medíocres, tendo em vista o crescimento vegetativo da população, não permitem recuperar os mais de 2 milhões de postos de trabalho formais perdidos na recessão de 1990-1992.

Esse escasso dinamismo na oferta de empregos observa-se paralelamente a uma elevação nos rendimentos de certos segmentos de trabalhadores já empregados. Os dados da FIESP, que representa o setor industrial mais moderno e dinâmico da economia brasileira e que, por sua vez, abriga os assalariados com maior poder de negociação e barganha, servem para ilustrar a lógica desse dinamismo. As cifras de emprego proporcionadas por essa fonte indicam que, em setembro deste ano, sua força de trabalho era 4.8% inferior à verificada em setembro de 1992. Em outros termos, o crescimento econômico não conseguiu elevar a oferta de postos de trabalho nesse setor; ao contrário. Porém, a massa salarial paga pela FIESP, entre setembro de 1992 e setembro de 1994, cresceu 14.2%. Ou seja, os frutos do crescimento beneficiaram, via elevação dos rendimentos, os trabalhadores já empregados.<sup>32</sup> Entre setembro de 1992 e o mesmo mês de 1994 (último dado disponível), o salário médio real (FIESP) elevou-se quase 20%.

Contrariamente a esse escasso dinamismo na oferta de postos de trabalho no setor formal, o emprego informal registra um crescimento quase explosivo. Dados do DIEESE para a Grande São Paulo refletem esse fenômeno. O índice de emprego no caso dos assalariados com carteira de trabalho assinada teve, entre setembro de 1992 e o mesmo mês de 1994 (último dado disponível), uma elevação de 1.87%. Esse percentual foi de 27.02% no caso dos assalariados sem carteira de trabalho assinada. Em outros termos: a recuperação econômica registrada no Brasil a partir do último trimestre de 1992 foi acompanhada por uma precarização no emprego e um aprofundamento na dualização do Mercado de Trabalho:

<sup>30</sup> O único país da América Latina que vem apresentando, sistematicamente, taxas de desemprego decrescentes e um salário-mínimo em elevação é o Chile. Porém, deve-se lembrar que este país não viveu processo inflacionário agudo e, portanto, as medidas antiinflacionárias foram marginais no ajuste estrutural.

<sup>31</sup> Fonte: Lei nº 4.923/65, Ministério do Trabalho.

<sup>32</sup> Obviamente, as comparações realizadas visam mostrar uma possível tendência estrutural. O Plano de Estabilização, especialmente depois da introdução do Real (julho), elevou sensivelmente o poder de compra dos trabalhadores de menores rendimentos que não tinham acesso ao mercado financeiro.

poucos empregos que conseguem apropriar-se dos ganhos de produtividade e muitos empregos precários.<sup>33</sup>

Assim, o crescimento observado no Brasil parece acompanhar as tendências à dualização das sociedades já vistas tanto nos centros como nas regiões periféricas. Nesse contexto, as críticas à nova visão dominante enfatizam a contradição entre um modelo econômico que exclui e os objetivos sociais de erradicação da pobreza.

Por outra parte, essa tensão entre os objetivos econômicos e seu subproduto social - a marginalidade - tem como desdobramento uma tensão sobre a outra dimensão do novo paradigma: a democracia. Os exemplos do Peru e a Venezuela são, talvez, os mais evidentes. Porém, México e Argentina, em menor escala, não deixam de pôr em evidência os limites no aprofundamento na democratização em um contexto de incapacidade estrutural em resolver, ou reduzir, os problemas sociais.

### **3. A Crise dos Modelos e a Emergência de "Alternativas"**

A emergência da nova visão se dá paralelamente a um esgotamento dos modelos alternativos tradicionais. A inviabilidade histórica dos sistemas do Leste Europeu, o fracasso das experiências alternativas na periferia (bastante extensas na África) e o rumo adotado pela China Continental introduziram uma relativa regressão, perda de sentido e desmobilização, por falta de objetivos, no sindicalismo e nos movimentos reivindicatórios em geral.

Esse vácuo gerou, durante os anos 80, um movimento (ou movimentos) que tende a apresentar uma "alternativa" a partir de uma concepção diametralmente diferente da prática social (e política) tradicional. Acuadas pela crise e, sobretudo, pela falta de perspectivas dentro do novo cenário, e dada a crise das "alternativas tradicionais", as propostas tendem a ter como eixos: a) o pragmatismo, o imediatismo e o localismo; b) a ética - solidariedade -, que se coloca como um valor substituto ao individualismo e a concorrência; e c) a dicotomia Estado/sociedade civil.

Estes três eixos guardam uma certa lógica interna e estão associados ao contexto do qual surgem. Com efeito, a magnitude da crise e a falta de horizontes no curto prazo levam as populações mais penalizadas a procurar alternativas de sobrevivência a partir de suas experiências, tradições culturais e possibilidades econômicas imediatas. Discussões ou propostas sobre "mudanças estruturais", que deveriam passar por modificações na estrutura do Estado, começam a ser identificadas com uma certa passividade, atitude incompatível com o horizonte de tempo imposto pelas necessidades de sobrevivência. A mudança desde a "base", a ênfase na organização, em projetos das comunidades locais e a aglutinação das iniciativas em torno da solidariedade são as características mais marcantes dessa nova prática social.

Essa solidariedade, porém, não se restringiria aos indivíduos das próprias populações marginalizadas. A pobreza e exclusão social (e seus desdobramentos em termos de violência) teriam atingido um tal patamar, que o valor da solidariedade deveria ser um aglutinador entre os setores privilegiados e os excluídos. Assim, os projetos e iniciativas comunitárias deveriam contar com o apoio do pólo social oposto. Talvez, as ONGs, como mediadoras entre ambos os segmentos da sociedade, sejam o exemplo que reflete com maior nitidez essa visão.

### **4. Projeto Alternativo ou um Tipo Particular de Política Compensatória?**

Cabe agora relacionar a nova visão dominante e essa "alternativa" de prática social. Em que medida o surgimento desses projetos pode denominar-se, apesar das intenções de seus formuladores, uma alternativa ao paradigma de sociedade em vias de consolidação? Em outros termos: constituirão esses projetos (hortas comunitárias, "empresas" de fundo de quintal, etc.) o embrião de um tipo de organização social que possa, no futuro, concorrer com o novo padrão de crescimento econômico? Evidentemente a resposta é negativa. É impossível imaginar que, no mundo atual, estratégias familiares ou comunitárias de sobrevivência, por mais bem-sucedidas que sejam, possam ser o berço de um paradigma alternativo.

---

<sup>33</sup> A má "qualidade" dos empregos criados pode perceber-se com maior nitidez se consideramos só os postos de trabalho gerados no setor formal. Durante 1993, um ano de crescimento econômico, a oferta de empregos cresceu devido à elevação dos postos de trabalho de até três salários mínimos. As faixas superiores tiveram um saldo negativo (Fonte: Lei n° 4.923/65). Ou seja, as firmas utilizaram a rotatividade de mão-de-obra para reduzir os níveis salariais, substituindo trabalhadores com elevados salários por trabalhadores com baixos salários.

Poderia-se afirmar que esses projetos fazem parte da visão dominante, a complementam de forma funcional, ou são o berço de um novo tipo de corrente contestatária?

Em primeiro lugar, são extremamente curiosas as semelhanças entre a visão do Estado implícita na visão dominante e a contida pela suposta "alternativa". Em ambos os casos o ceticismo na eficiência e eficácia da ação estatal é marcante. Compartilhando esse diagnóstico, inúmeras ONGs, para viabilizar seus projetos comunitários, recebem recursos de organismos internacionais que, paralelamente a esses financiamentos, dão suportes intelectual, político e financeiro aos programas de "ajustamento estrutural" e de desmonte do "Estado de Bem-Estar".

Por outra parte, os projetos "alternativos" fazem parte das políticas "compensatórias" que tratam de mitigar a exclusão social gerada pelo modelo dominante, contribuindo, desta forma, para viabilizá-lo socialmente.

Por último, o ceticismo sobre as chances de mudanças *desde e no* Estado não contribuem para redirecionar (ou resistir) as mudanças no aparelho do Estado e no marco institucional propostas pelo projeto em vias de implementação.

## 5. A Prática do CONSEA

As práticas do CONSEA no transcurso de sua existência tendem a confirmar esse diagnóstico. Suas deliberações e atividades estiveram, quase que exclusivamente, monopolizadas pelas ações compensatórias (distribuição de alimentos). Iniciativas que complementem essas medidas emergenciais no curto prazo com reformas estruturais, cujos resultados se dão a longo prazo, não receberam atenção. A geração de empregos, que em princípio deveria ser o eixo da política de combate à fome em 1994, foi quase totalmente negligenciada nas plenárias do CONSEA.<sup>34</sup> Variáveis fundamentais no combate à pobreza (seguro-desemprego, salário-mínimo, etc.), levantadas para discussão em diversas oportunidades, nunca foram devidamente apreciadas. Mudanças institucionais, como a utilização de recursos públicos para a formação profissional nos pequenos projetos, jamais foram motivo de análise. Os exemplos poderiam estender-se.

Aprofundar o combate à fome e a miséria no âmbito do CONSEA requer adotar uma estratégia que combine as ações compensatórias de curto prazo com a discussão e tomada de posições sobre os rumos do modelo econômico (causas estruturais). Uma verdadeira política de combate à pobreza deve associar ações imediatas para mitigar a miséria, com ações de médio e longo prazos que tornem as políticas compensatórias desnecessárias. Nessa direção, não se pode evitar a discussão sobre a organização do Estado e do aparelho institucional, ou seja, não se pode evitar a discussão sobre um modelo econômico que a experiência internacional sugere elevar a desigualdades em lugar de reduzi-la. Se o padrão de desenvolvimento atual consolida-se, as políticas sociais serão compensatórias tanto no curto como no longo prazos, dado que a dinâmica do modelo de crescimento tende a excluir e não a integrar. Essa tensão entre os objetivos econômicos e as metas sociais induz a uma pergunta: em que medida é sustentável, financeiramente, manter, no longo prazo, políticas sociais capazes de "compensar" a marginalidade crescente gerada na esfera econômica?

Supor que os projetos locais, surgidos nas próprias comunidades e cuja oferta se destina às próprias populações carentes, são uma "alternativa" ao paradigma dominante é um erro que, lamentavelmente, é funcional ao modelo que, em tese, se pretende substituir.

---

<sup>34</sup> A liberação dos recursos do FAT, no montante de 500 milhões de dólares para a geração de empregos, foi aprovada em março/94 e até o momento (dezembro/94) não foi repassada aos bancos oficiais (Banco do Brasil, BNB e BNDES). Uma posição clara do CONSEA a esse respeito poderia ter sido fundamental para acelerar esse processo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**





A ação contra a fome sintetiza, no Brasil de hoje, uma multiplicidade de processos emergentes cuja tradução política resulta difícil de ser abordada a partir das visões tradicionais de poder. Na ausência de modelos de referência, os conflitos sociais tendem a adquirir a forma de múltiplas contradições (e demandas) que não se traduzem em um projeto político global. Os novos movimentos sociais já não se situam no plano da "conquista do Poder-Estado". Se por um lado este tipo de dinâmica amplia os espaços democráticos, antes restritos às práticas partidárias, por outro lado resulta difícil visualizar uma alternativa de organização social fruto desses novos movimentos.

Nesta nova realidade, cujas perspectivas futuras são um espaço em aberto, realizar um "balanço" constitui uma tarefa, no mínimo, temerosa. A própria palavra "balanço" não seja, talvez, a mais adequada às circunstâncias. Seu significado supõe contrapor os logros aos retrocessos e, a partir dessa comparação, determinar se o saldo foi positivo ou negativo. O termo balanço, quando referido a um processo como é o combate à fome, deve adquirir um significado diferente. Os avanços realizados devem confrontar-se com os avanços que teriam sido possíveis e com as condições criadas para um maior aprofundamento e consolidação desse movimento.

Nessa perspectiva, a ação contra a fome é credora de três grandes contribuições para tornar a sociedade brasileira mais democrática e justa: a) ter politizado o problema da fome; b) ter logrado uma mobilização da sociedade civil que encontra poucos antecedentes na história recente; e c) ter ampliado, através do CONSEA, a participação cidadã na formulação e controle das políticas públicas.

O conteúdo deste documento permite concluir que essas contribuições estiveram quase que exclusivamente limitadas à esfera das políticas compensatórias (especialmente distribuição de alimentos). Esta característica pode merecer duas leituras. A primeira, positiva, salienta que através dessa distribuição rompeu-se uma inércia secular na sociedade brasileira diante do problema da fome e, paralelamente, permitiu-se dar uma resposta, ainda que parcial e de curtíssimo prazo, ao flagelo da falta de alimentação das populações miseráveis.

A segunda leitura enfatiza o lado negativo dessa concentração nas políticas compensatórias: não se utilizou a mobilização da sociedade civil, e a influência lograda, através do CONSEA, na ação governamental, para a formulação de políticas públicas que gerassem mudanças estruturais que permitissem reduzir a necessidade de políticas compensatórias. Como afirmou-se na Apresentação, toda conquista social é relativa: avançou-se, mas poder-se-ia ter avançado mais.

Resta agora responder a uma terceira questão: o processo ocorrido em 1993-1994 consolidou as bases para um aprofundamento do combate à fome e à miséria, na direção de articular ações compensatórias de curto prazo com avanços no campo das reformas estruturais? Neste caso a resposta é incerta. O futuro é um espaço em aberto; não existe determinismo histórico. Hoje, porém, podem vislumbrar-se certas tendências que, atuando de forma contraditória, tornam extremamente arriscado desenhar qualquer cenário.

Em primeiro lugar, observou-se, na Parte III do texto, que o modelo econômico dominante à escala planetária introduz tendências estruturais que caminham no sentido da exclusão e não da redução das desigualdades. A partir dos anos 80, tanto nos países centrais como nos periféricos verificou-se o aumento da exclusão social. Nesse contexto, a luta por reformas estruturais (geração de empregos e qualidade dos mesmos, reforma agrária, proteção social, etc.) dar-se-á dentro de um modelo de crescimento que tende a opor uma extrema resistência a esse tipo de medidas e requererá políticas de compensação cada vez mais amplas. Os movimentos contra a fome e a miséria deverão enfrentar este duplo desafio: como lutar por políticas de reforma estrutural que minimizem a necessidade de políticas compensatórias sob um modelo dominante onde as medidas transformadoras contestam o modelo e as políticas compensatórias cobram cada vez mais importância no bem-estar das populações marginalizadas?

O segundo fator que contribuirá no desenho do futuro do combate à fome está associado à capacidade dos movimentos da Sociedade Civil em superar suas atuais respostas locais e comunitárias por projetos mais amplos, que possam visualizar-se como alternativas de organização social. Este salto qualitativo encontrará dificuldade em amadurecer devido às próprias características desses movimentos, que surgem de múltiplos conflitos e, portanto, não dão origem a um projeto global.

Por último, um terceiro fator diz respeito à consciência de cidadania e ao grau de mobilização, organização e autonomia da sociedade civil no Brasil. O grau de desenvolvimento e atuação lograda por esta última não permite imaginar o uso discricionário do poder político e, nessa direção, as características do futuro cenário econômico e social certamente será delimitado por suas demandas e exigências de con-



