
O COMUNIDADE SOLIDÁRIA: UMA ESTRATÉGIA DE COMBATE À FOME E À POBREZA*

Ana Maria T. Medeiros Peliano**
Luis Fernando de Lara Resende***
Nathalie Beghin****

Resumo

Este artigo propõe-se a resumir a concepção e a atuação do Comunidade Solidária, de modo a esclarecê-las junto ao segmento técnico-acadêmico. Apontando os cinco princípios que norteiam o Comunidade Solidária, seus objetivos gerais e específicos, busca-se ainda tornar disponíveis alguns dados estatísticos¹ relevantes no âmbito de sua atuação, bem como a proposta técnica do Sistema Bancos do Povo enquanto estratégia de ocupação e renda compatível com o processo de estabilização e crescimento da economia brasileira.

* Os autores agradecem a valiosa colaboração de Marco Aurélio Dias Pires no processo de redação deste artigo.

** Secretária Executiva do Programa Comunidade Solidária.

*** Do IPEA.

**** Consultora do IPEA.

¹ Posição de outubro de 1995.

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

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

Assim, o CONSEA engendrou o Comunidade Solidária: o que é mais importante, mudaram-se os nomes, as pessoas, mas permaneceram as idéias-valores. Pela primeira vez na história do país, assiste-se, apesar da mudança de governo, a uma *continuidade* da linha de orientação das políticas públicas que visam ao enfrentamento da fome e da miséria.

O governo atual amplia e aperfeiçoa essa inovadora experiência do CONSEA: extingue dois “ministérios-balcões” — o Ministério da

Integração Regional (MIR) e o Ministério do Bem-Estar Social (MBES)— e assume que combater a pobreza e a desigualdade não é tarefa de uma pasta específica, mas sim compromisso do governo como um todo. Cria o Comunidade Solidária como uma estratégia que busca um novo estilo de gerenciar ações públicas com base na integração e descentralização das ações de governo, e em uma abertura à participação e parceria com a sociedade na procura de soluções mais adequadas para a melhoria das condições de vida das populações mais pobres.

O COMUNIDADE
SOLIDÁRIA: UMA
ESTRATÉGIA DE
COMBATE A FOME
E A POBREZA

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

O Comunidade Solidária propõe-se também a introduzir na esfera pública novas formas de gerenciamento de programas sociais, evitando o clientelismo, a centralização, a superposição e fragmentação das ações e a pulverização dos recursos, eliminando a ineficiência, a descontinuidade e o desperdício. A título de exemplo, no final dos anos 80, o governo federal operava quatro programas de alimentação e nutrição,² em quatro diferentes ministérios, e todos voltados praticamente para a mesma clientela.

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

² O Programa de Complementação Alimentar LBA/MBES; o Programa de Suplementação Alimentar INAN/MS; o Programa Nacional de Leite para Crianças Carentes PNLCC/SEHAC; e o Programa dos Irmãozinhos FAE/MEC.

O dinamismo da estratégia proposta pelo Comunidade Solidária inclui, necessariamente, a parceria nas tomadas de decisão para a execução das ações descentralizadas e articuladas. Ao longo de dez meses, um conjunto de atividades inicialmente selecionadas pelo Comunidade Solidária, totalizando nove programas, e absorvendo recursos de R\$ 2,6 bilhões, elevou-se, a partir de uma ampla discussão, para mais de 20 programas, somando recursos da ordem de R\$ 5 bilhões.

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

1 Princípios que Norteiam o Comunidade Solidária

A estratégia de ação do Comunidade Solidária se articula em torno de quatro grandes princípios:

1. *Parceria*.³ Na luta contra a fome e a miséria, o entendimento é que as diversas instâncias do governo e da sociedade civil não podem atuar de forma isolada e desarticulada. Para haver parceria requer-se um razoável nível de consenso entre os agentes envolvidos sobre o tratamento a ser dado para cada assunto específico.

2. *Solidariedade*: Como engajamento ético de quem quer acabar definitivamente com a situação de fome e miséria existente no Brasil.

3. *Descentralização das Ações*: Como forma de estimular a participação da sociedade e melhorar a eficiência e eficácia das ações.

4. *Integração e Convergência das Ações*: No sentido de potencializar os resultados. Acredita-se que o impacto global da implementação simultânea das ações é muito mais potente que o somatório dos efeitos isolados dessas mesmas ações.

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

2 Objetivos Gerais e Específicos

O COMUNIDADE
SOLIDÁRIA: UMA
ESTRATÉGIA DE
COMBATE A FOME
E A POBREZA

O Comunidade Solidária atende a três objetivos gerais:

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

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

- a) reduzir a mortalidade na infância;
- b) melhorar as condições de alimentação dos escolares, trabalhadores e famílias carentes;
- c) melhorar as condições de moradia e saneamento básico;
- d) melhorar as condições de vida no meio rural;
- e) gerar emprego e renda e promover a qualificação profissional;

f) apoiar o desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; e

g) defender os direitos e promover socialmente crianças e adolescentes.

Com base nesses sete objetivos específicos, selecionou-se um conjunto de aproximadamente 20 programas, executados por nove ministérios (Agricultura, Educação, Esportes, Fazenda, Justiça, Planejamento e Orçamento, Previdência e Assistência Social, Saúde e Trabalho). Ao integrar o Comunidade Solidária, estes programas recebem um selo de prioridade que os credencia como alvo preferencial para alocação de recursos, integração e articulação com outros programas e níveis de ação governamental, bem como abertura à parceria com a sociedade.⁴

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

3 O Arcabouço Institucional

O Comunidade Solidária não cria mais uma estrutura paralela de ação governamental. Configurando-se como um sistema composto por quatro atores/agentes em interação permanente — o Conselho Consultivo, a Secretaria Executiva, os ministérios

⁴ Sobre os critérios de concessão e desdobramentos, ver o capítulo IV do presente documento.

setoriais e os interlocutores estaduais — tem por missão a utilização mais racional dos escassos recursos disponíveis: financeiros, humanos, administrativos e organizacionais.

O COMUNIDADE
SOLIDÁRIA: UMA
ESTRATÉGIA DE
COMBATE A FOME
E A POBREZA

3.1 O Conselho do Comunidade Solidária

Consultivo à Presidência da República, é nomeado pelo presidente da República e vinculado à Casa Civil. Integrado por dez⁵ ministros de Estado, pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e por 21 personalidades da sociedade civil,⁶ tem por atribuições básicas:

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

3.2 A Secretaria Executiva do Comunidade Solidária

A interlocução entre o Conselho e o governo — nos seus três níveis: federal, estadual e municipal — é tarefa da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária. Não dispondo de recursos próprios, a Secretaria Executiva tampouco executa programas

⁵ Agricultura, Casa Civil, Educação, Esportes, Fazenda, Justiça, Planejamento e Orçamento, Previdência e Assistência Social, Saúde e Trabalho.

⁶ Ruth Cardoso (Presidente), André Roberto Spitz, Arzemiro Hoffmann, Augusto César Franco, Denise Dourado Dora, Éfrem de Aguiar Maranhão, Gilberto Gil, Hélio de Souza Santos, Hebert José de Souza, Joaquim de Arruda Falcão Neto, Jorge Eduardo Saavedra Durão, Dom Luciano Mendes de Almeida, Maria do Carmo Brandt de Carvalho, Miguel Darcy de Oliveira, Ney Bittencourt de Araújo, Pedro Moreira Salles, Regina Duarte, Renato Aragão, Romeu Padilha de Figueiredo, Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça e Sonia Mirian Draibe.

e/ou projetos. Vinculada à Casa Civil da Presidência da República, que é a instância responsável pela coordenação das ações de governo, a Secretaria Executiva conta com o apoio técnico do Ministério do Planejamento e Orçamento — MPO, especialmente por meio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada — IPEA. Constitui-se em uma instância de articulação, e tem como principais missões:

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

3.3 Os Ministérios Setoriais

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

3.4 Os Interlocutores Estaduais do Comunidade Solidária

O COMUNIDADE
SOLIDÁRIA: UMA
ESTRATÉGIA DE
COMBATE A FOME
E A POBREZA

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

Entretanto, existem algumas funções que são comuns a todos os interlocutores:

- a articulação com a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, com vistas à troca de informações sobre o andamento dos programas: em consonância com as instituições estaduais, com os órgãos federais envolvidos no Comunidade Solidária; com as prefeituras beneficiadas pela ação convergente e integrada; e com a sociedade civil, para garantir maior efetividade na implementação dos programas, bem como possibilitar seu controle social;
- a coordenação e a articulação das secretarias estaduais envolvidas no Comunidade Solidária;
- a identificação de necessidades de apoio técnico a esses municípios e encaminhamento de alternativas de ação;
- a procura de recursos financeiros necessários para o encaminhamento das ações governamentais, inclusive buscando a agilização da liberação desses recursos; e

- o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação das ações em nível estadual e municipal.

4 As Três Frentes de Atuação da Secretaria Executiva

A Secretaria Executiva atua em três frentes interligadas:

1. *Selo de Prioridade* — O Comunidade Solidária confere um selo de prioridade a programas em execução, ou a serem executados, no âmbito de sua área de atuação. Os programas *selados* pelo Comunidade Solidária têm a interferência direta da Secretaria Executiva para otimizar, em nível federal, seus respectivos gerenciamentos, buscando a garantia dos recursos orçamentários e o cumprimento dos respectivos cronogramas de desembolso. Tendo em vista que os principais gargalos dos programas sociais têm sido a sua baixa execução financeira, a longa história de entraves burocráticos, a ausência de critérios definidos e transparentes, e a falta de prioridade política, esta frente de atuação da Secretaria Executiva se caracteriza pela expectativa de resultados de médio e longo prazos.⁷

2. *Integração e Convergência das Ações nos Municípios mais Pobres* — Tem por objetivo promover a integração e a convergência das ações nos municípios de maior concentração de pobreza. Essa linha de atuação da Secretaria Executiva surge por dois motivos: a) a escassez de recursos para algumas ações federais requer a identificação de critérios que subsidiem o estabelecimento de prioridades para a concentração de esforços no âmbito da União; e b) dar início a um processo de combate à fome e à pobreza, baseado na parceria — intra e intergoverno e com a sociedade civil organizada — e na compreensão de que o impacto global da implementação simultânea e convergente das ações é muito mais potente que o somatório dos efeitos isolados dessas mesmas ações. Assim, foi levantado um conjunto de municípios (1 072) identificados como os mais pobres de todo o país, com base em indicadores de pobreza produzidos em função

⁷ Vale lembrar que uma das preocupações do atual governo é voltar a pensar prioritariamente o longo prazo.

de dados oficiais, segundo consta do documento Identificação de Áreas de Pobreza no Brasil — IBGE/95, elaborado com o apoio da Secretaria Executiva. Coube aos governos estaduais selecionar, dentro desse universo listado pelo Comunidade Solidária, os municípios que são alvo da ação integrada e convergente. Nesse sentido, por meio da articulação da Secretaria Executiva, foram selecionados, em 1995, 285 municípios em todo o país e 24 assentamentos no Mato Grosso do Sul,⁸ incluindo as capitais e algumas regiões metropolitanas. Cumpre salientar, ainda, que nas capitais a atuação do Comunidade Solidária está concentrada em um único bolsão de pobreza, identificado pelo governo municipal, no qual são desenvolvidas ações de saneamento, habitação, geração de emprego e renda, reforço da alimentação escolar e saúde do escolar, dentre outros. Os municípios selecionados pelo Comunidade Solidária (excluindo as capitais) reúnem em torno de 700 mil famílias indigentes, o que representa aproximadamente 30% do total de famílias daqueles municípios ou 7% do total de famílias indigentes do Brasil, ou ainda 53% das famílias indigentes dos 1 072 municípios mais pobres do país. Ressalta-se, também, que, em 1995, os recursos federais envolvidos na ação convergente e integrada, ou seja, especificamente voltados para os 285 municípios e 24 assentamentos do Mato Grosso do Sul, são da ordem de R\$ 800 milhões, o que representa menos de 20% do total de recursos que levam o selo de prioridade do Comunidade Solidária (R\$ 5 bilhões).⁹ Essa segunda frente de atuação implica um trabalho intenso e constante de articulação entre ministérios setoriais, estados e municípios na identificação de entraves e na busca de alternativas e soluções para a efetiva implementação de programas que, na história do país, dificilmente beneficiaram as populações residentes dessas localidades. Esses municípios integram o Comunidade Solidária por serem justamente os mais pobres, os mais despreparados técnica e administrativamente,

O COMUNIDADE
SOLIDÁRIA: UMA
ESTRATÉGIA DE
COMBATE A FOME
E A POBREZA

⁸ O Mato Grosso do Sul concluiu pela conveniência de concentrar seus esforços em assentamentos, ao invés de municípios.

⁹ Esse valor engloba recursos orçamentários da ordem de R\$ 2,7 bilhões, além de R\$ 1,3 bilhão do Fundo de Amparo ao Trabalhador — FAT, para geração de emprego e renda e capacitação profissional (PROGER Urbano e Rural) e R\$ 1,1 bilhão do FGTS (PROMORADIA E PROSANEAMENTO), sendo esses dois últimos (FAT e FGTS) recursos para financiamento.

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

3. *Parceria com a Sociedade Civil* — Finalmente, a terceira frente de atuação da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária tem por finalidade o desenvolvimento de parcerias com diversas expressões da sociedade civil, de duas maneiras diferentes: a) na mobilização de recursos humanos, materiais e financeiros voltados para o apoio a demandas não atendidas por recursos federais, como, por exemplo, a Associação Brasileira da Indústria Farmacêutica - ABIFARMA e a Sul América Seguros, apoiando o Programa de Agentes Comunitários de Saúde; a Associação Brasileira da Indústria de Brinquedos — ABRINQ, financiando ações direcionadas para meninos carentes; e a Associação Brasileira de Armazéns — ABRACEN, lançando uma Campanha Nacional de Desperdício Zero; e b) no estímulo à conformação de instâncias estaduais de articulação com a sociedade civil. A flexibilidade das formas de atuação é condição fundamental para que o Comunidade Solidária atenda às diversidades regionais e locais. Valoriza-se, assim, a sistematização de novas experiências de gerenciamento dos programas de combate à fome e à pobreza, buscando-se garantir as condições para que o Comunidade Solidária amplie seu alcance e abrangência.

5 Mobilização de Recursos em 1995¹⁰

O montante de recursos federais que levam o selo de prioridade do Comunidade Solidária foi aumentado progressivamente ao longo de 1995, por meio da incorporação de novas ações consideradas prioritárias pelo seu impacto no combate à fome e à miséria, e atualmente se eleva a R\$ 5 bilhões, incluindo recursos do orçamento da União, do Fundo de Amparo dos Trabalhadores — FAT e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS. A distribuição de recursos pelas sete áreas de atuação do Comunidade Solidária é apresentada no quadro a seguir.

Coerente com o princípio de responsabilidade e parceria, este aporte de recursos pelo governo federal é complementado por

¹⁰ Posição de outubro de 1995.

contrapartidas fornecidas pelos estados e municípios. O Comunidade Solidária estimula a captação de recursos adicionais, financeiros ou não, junto aos mais diversos setores da sociedade, como empresas, sindicatos, associações, universidades, igrejas e cidadãos, bem como junto a agências nacionais e internacionais de financiamento e cooperação.

O COMUNIDADE
SOLIDÁRIA: UMA
ESTRATÉGIA DE
COMBATE A FOME
E A POBREZA

Quadro-Resumo Alocação de Recursos Segundo Áreas Prioritárias — 1995

Áreas	Recursos Financeiros (em R\$ milhões)
1. Redução da Mortalidade na Infância	273
2. Alimentação	805
3. Saneamento e Habitação*	1 159
4. Desenvolvimento Rural	211
5. Geração de Emprego e Renda**	1 520
6. Apoio à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental	680
7. Defesa dos Direitos e Promoção Social de Crianças e Adolescentes	426
Total	5 074

Notas: * Inclui R\$ 1,3 bilhão do FAT já aprovado pelo CODEFAT.

**Inclui R\$ 1,1 bilhão do FGTS já aprovado pelo Conselho Curador do Fundo para beneficiamento de famílias com renda até 3 SM.

6 O Sistema Bancos do Povo: Uma Proposta

Em cumprimento de seu papel institucional de apoio técnico ao Comunidade Solidária, o IPEA, em conjunto com a Secretaria Executiva, criou um Grupo de Trabalho, objetivando elaborar proposta técnica e operacional de uma estratégia de geração de ocupação e renda para as camadas mais pobres da população, via sistema de *crédito orientado*.

No intuito de dar ao pobre acesso ao crédito — gerador de ocupação e renda —, e reconhecendo a falta de perfil do sistema bancário tradicional para operar com tal clientela, surgiram, nos

últimos anos, alguns esquemas alternativos de aval, diversos dos praticados ordinariamente (reputação do tomador, e bens que garantam efetivamente o pagamento). Analisadas as experiências nacionais e internacionais nessa área, foram tomados como balizas da proposta os seguintes componentes básicos: a) os elevados custos operacionais dos mecanismos tradicionais de crédito terminam por inviabilizar os financiamentos de pequena monta; b) o processo de estabilização econômica recente do país abre espaço para a criação de um sistema de crédito direcionado para os cidadãos de baixa renda, com subsídios necessários apenas para sua alavancagem, desenvolvendo-se, no médio e longo prazos, para a auto-sustentabilidade;¹¹ c) o fortalecimento e a multiplicação das iniciativas exitosas, ainda que dispersas em nível nacional, já em curso; d) a necessidade de uma estrutura sistêmica, que permita aos agentes envolvidos atuar de forma integrada para a meta comum, *i.e.*, a oferta de crédito à camada mais pobre da população, como meio de apoiar a geração de ocupação e renda; e e) a concepção de que tal oferta de crédito não é um elemento isolado para que se alcancem os objetivos visados, mas sim integrante de um conjunto de ações articuladas entre si, com um mesmo propósito.

Considerados esses componentes, elaborou-se a proposta a seguir resumidamente descrita,¹² valendo ressaltar que se trata de um programa experimental e, assim, que poderá vir a sofrer correções durante a sua implementação.

O Sistema diferencia-se do crédito bancário tradicional a partir de um ponto básico: ao invés de o público-alvo (população de menor renda e nível educacional) ir à instituição financeira, é a instituição, por meio de agentes de crédito, que vai à população. O agente possui uma carteira de aproximadamente 100 a 150 clientes/ano, e acompanha a evolução do empreendimento — empresas produtivas “fundo-de-quinta” ou atividades comerciais

¹¹ O Sistema Bancos do Povo não se propõe a constituir-se em instrumento de política compensatória.

¹² Maior detalhamento sobre a proposta em pauta pode ser encontrado no documento intitulado *Sistema Bancos do Povo: uma Proposta*, elaborado pelo IPEA e pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária — não publicado.

de pequeno porte — passo a passo, liberando o crédito (capital fixo e de giro) de acordo com as necessidades efetivas do cliente.

O COMUNIDADE
SOLIDARIA: UMA
ESTRATEGIA DE
COMBATE A FOME
E A POBREZA

A individualização de cada operação de crédito (o agente de crédito *conhece* o seu cliente) faz com que os níveis de inadimplência sejam mínimos (2% a 4%, segundo a experiência internacional), mesmo sem a exigência de garantias formais. Os mecanismos de aval utilizados são o solidário (grupos de cinco a sete empreendedores que se auto-avalizam);¹³ fiança simples (um outro indivíduo da comunidade assume o compromisso de arcar com o financiamento caso o beneficiário não arque com suas obrigações); e a alienação fiduciária, no caso da aquisição de bens e maquinário.¹⁴

O Sistema, se por um lado inova em nível de formulação de políticas públicas, por outro é de simples concepção, nada mais sendo que um arcabouço institucional que permite às diversas entidades que operam na oferta de crédito popular atuar em um ambiente comum. O governo federal funciona apenas como elemento catalisador dos recursos técnicos e financeiros necessários para a execução descentralizada de programas e projetos, por parte de organizações não-governamentais, outras instituições sem fins lucrativos, governos municipais e/ou estaduais. Objetiva, assim, obter maior conhecimento dos instrumentos operacionais de tais projetos e programas, seu custo efetivo e, também, apoiar sua multiplicação nacional. É papel do governo federal, além do desenvolvimento da proposta, negociar o apoio financeiro ao Sistema; coordenar o monitoramento (via terceiros) das entidades que aderirem ao Sistema; avaliar o resultado final da fase experimental (análises de impacto no público-alvo e de viabilidade econômico-financeira dos programas e projetos); e apoiar a capacitação dos agentes de crédito, de forma a permitir a multiplicação da metodologia

¹³ O aval solidário transfere o risco de inadimplência para o próprio tomador, ou seja, este utiliza-se de seus conhecimentos locais para minimizar seu próprio risco, envolvendo, em última análise, um compromisso “moral” do tomador para com seu grupo.

¹⁴ Há ainda outros mecanismos que poderiam vir a substituir as exigências formais de garantia, como o seguro de crédito (cobrança de um spread sobre a taxa de juros como forma de cobrir eventuais inadimplências) e o fundo de aval.

utilizada (crédito orientado), até o momento pouco difundida no país.

Contando com o apoio financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES, o Sistema prevê um comitê técnico que, entre outras atividades, deliberará sobre as propostas de adesão dos agentes executores, locais e recursos financeiros, e sobre os resultados das avaliações dos mesmos agentes. Ao IPEA caberá a função de Secretaria Executiva do Sistema Bancos do Povo, prestando o apoio técnico e administrativo necessário ao funcionamento eficaz do Comitê Técnico,¹⁵ e sendo responsável pela articulação dos diversos atores envolvidos no processo.

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

Um convênio-padrão estabelece os termos de compromisso entre o BNDES e os agentes executores, assim como um contrato-padrão, entre os agentes executores e os clientes, não se confundindo aí *padronização* com *não-flexibilidade*, vez que uma das características do Sistema é justamente a adequação regional e local de suas operações.¹⁶

¹⁵ O Comitê Técnico deverá ser composto, em princípio, por representantes oriundos das seguintes instituições: BNDES, Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, IPEA, Ministério da Fazenda, Banco Central, Ministério do Trabalho e Agência Brasileira de Cooperação, além de entidades que venham a aportar novos recursos financeiros. Poderão ser convocados, ainda, representantes das instituições executoras e dos clientes.

¹⁶ As informações sobre a operacionalização do Sistema estão detalhadas no documento *Sistemas Bancos do Povo: uma Proposta, tais como os critérios para delimitação do público-alvo e seleção dos beneficiários, e a forma de treinamento das equipes que trabalharão no Sistema.*

São os seguintes os valores, taxas e prazos propostos:¹⁷

O COMUNIDADE
SOLIDARIA: UMA
ESTRATEGIA DE
COMBATE A FOME
E A POBREZA

	Valor máximo	Valor mínimo	Taxa de juro	Prazo (inclusive carência)
Capital fixo	R\$ 5 000,00	R\$ 200,00	Real	12 a 36 meses
Capital de giro	R\$ 2 500,00	R\$ 200,00	Real	3 a 6 meses

Os mecanismos operacionais podem ser assim resumidos:

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

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

Por último, cumpre assinalar que o Sistema, como proposto, não vincula de forma explícita o aporte de crédito a alguma modalidade de capacitação técnico-gerencial. Entretanto, reconhece que a simples oferta de crédito, sem qualquer esforço de capacitação, reduz consideravelmente as possibilidades de

¹⁷ Os custos operacionais serão analisados no encaminhamento de cada proposta do agente executor e poderão ser negociados com cooperação técnica internacional ou orçamentos públicos.

esta vir a gerar mudanças efetivas na qualidade de vida da população mais pobre. Nesse sentido, articulações com diversos órgãos vêm sendo promovidas para que se viabilize tal processo de capacitação técnico-gerencial, ainda que vinculado ao sistema de maneira “informal”.

7 Considerações Finais

Verifica-se, assim, que o Comunidade Solidária é uma estratégia de ação para o combate à fome e à miséria que surge como um avanço de uma experiência inédita que vinha sendo desenvolvida recentemente no Brasil, no âmbito do referido CONSEA. Não cria nenhuma estrutura paralela nem desenvolve programas próprios, promovendo a parceria e a articulação com a sociedade civil no sentido de colaboração, e não de cooptação. A articulação e a parceria são componentes fundamentais do Comunidade Solidária, e não encontra similar em outros países da América Latina, embora seja recorrente sua comparação, por exemplo, com o Programa Nacional de Solidariedade — PRONASOL, do México.¹⁸

Avanços foram obtidos ao longo desses primeiros meses de implantação; citando apenas alguns:

- em 1995, os programas selecionados como prioritários não sofreram diminuição de recursos orçamentários apesar do corte de aproximadamente R\$ 3 bilhões efetuado no início do ano pelo Ministério do Planejamento e Orçamento;
- na proposta orçamentária para 1996, encaminhada pelo Executivo ao Legislativo, os programas que levam o selo do

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

Comunidade Solidária foram beneficiados com um aumento médio global da ordem de 56%;

O COMUNIDADE
SOLIDARIA: UMA
ESTRATEGIA DE
COMBATE A FOME
E A POBREZA

- em 1994, o Programa de Combate à Desnutrição Materno-Infantil, coordenado pelo INAN, repassou para os municípios em torno de R\$ 40 milhões; este ano, o programa dispõe de R\$ 162 milhões e, até o momento, já foram contemplados 430 municípios, atendendo a 1,1 milhão de novos beneficiários, entre crianças e gestantes;
- em 1994, os recursos da merenda escolar começaram a ser transferidos praticamente em meados do ano, tendo sido liberado para estados e municípios um total de R\$ 415 milhões, o que permitiu oferecer, em média, pouco mais de 100 dias de alimentação escolar; em 1995, a partir dos recursos repassados, já foi garantido o atendimento de 155 dias, estimando-se chegar a 175 dias até o final de 1995. Este é o melhor desempenho do programa, desde sua criação;
- ainda no campo da alimentação, por meio do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos — PRODEA, executado pela CONAB, já foram distribuídas 1,9 milhão de cestas, contendo 30 kg de alimentos. O programa está beneficiando em todo o país — 930 mil famílias, em 525 municípios, e 158 acampamentos dos sem-terra;
- em 1995, após três anos, finalmente foram reativados financiamentos da Caixa Econômica Federal, com recursos oriundos do FGTS, no valor de R\$ 1,1 bilhão, destinado aos programas PROMORADIA e PROSANEAMENTO, voltados para o atendimento à população com renda mensal de até três salários-mínimos. No momento, os estados e municípios estão elaborando seus projetos e submetendo-os aos colegiados estaduais, para seleção das prioridades. A Caixa Econômica Federal, por sua vez, está concluindo os primeiros contratos de empréstimo;
- com relação ao Programa de Geração de Emprego e Renda — PROGER — que visa à abertura de linhas de crédito para pequenos e microempreendimentos, cooperativas e setor informal, a atuação da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária foi fundamental no sentido de facilitar as condições de acesso dos clientes ao recurso; na negociação com os bancos

oficiais que executam o programa (Banco do Brasil e Banco do Nordeste) e com o Banco Central, conseguiu: alargamento dos prazos de financiamento, isenção de depósito compulsório, e isenção de IOF;

- na área rural, além do crédito para os pequenos produtores, nos nove primeiros meses do atual governo, a média mensal de desapropriação foi de 120 mil hectares de terras, superando largamente os três últimos governos, que desapropriaram, respectivamente, 86 mil, 639 e 78 450 hectares/mês. Da mesma forma, já foram assentadas, nesse exercício, pouco mais de 27 mil famílias de trabalhadores rurais, das 40 mil que deverão ser assentadas em 1995. Considerando-se que os três últimos governos assentaram, anualmente, 9 485, 12 802 e 15 677 famílias, é evidente a prioridade que o atual governo vem conferindo ao programa;

- nas ações de apoio ao ensino fundamental, destaca-se o programa de educação a distância. Até o momento, foram assinados convênios com todos os estados (exceto Roraima) para o atendimento de 36 mil escolas, que estão sendo equipadas com aparelhos de televisão, vídeo e antenas parabólicas para a recepção do programa. Um conjunto específico de ações, tais como: fornecimento de material suplementar para escolas, professores e alunos; transporte escolar; saúde escolar; reformas de escola e construção de um módulo de pré-escola, estão sendo direcionadas pelo Ministério da Educação para aqueles municípios objeto da ação integrada do Comunidade Solidária;

- o Conselho Consultivo do Comunidade Solidária aprovou a estratégia do governo federal no combate à fome e à miséria e identificou quatro áreas de atuação especial: crianças, jovens, geração de ocupação e renda, e segurança alimentar;

- o referido colegiado implementou campanha, veiculada pelos meios de comunicação, de sensibilização da sociedade com relação às ações de combate à fome e à miséria no país, com a participação direta, inclusive, de alguns conselheiros;

-
- o Conselho detectou ainda ações que podem ser apoiadas por empresários em prol de crianças e adolescentes, como, por exemplo, o já mencionado engajamento com a Fundação ABRINQ;
 - desenvolvimento e negociação, com instituições nacionais e internacionais, do Sistema Bancos do Povo, objetivando prover à população de menor renda acesso ao crédito.

O COMUNIDADE
SOLIDÁRIA: UMA
ESTRATÉGIA DE
COMBATE A FOME
E A POBREZA

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