

Comunidade Solidária

A proposta de um *outro* modelo
para as políticas sociais

*Thais Helena de Alcântara Peres**

Programa Comunidade Solidária: rupturas e continuidades

O Programa Comunidade Solidária foi instituído pelo Decreto n. 1.366, de 12 de janeiro de 1995, para o enfrentamento da fome e da miséria. Até dezembro de 2002, o Programa esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República e foi presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso.¹

* Thais Helena De Alcântara Peres, professora da Universidade Mackenzie – São Paulo, graduada em sociologia pela Université René Descartes, Paris V, Sorbonne, (*License*), mestre em Sociologia pela FFLCH-USP. thaisper@usp.br.

¹ O Comunidade Solidária sobreviveu ao fim do governo FHC (2002). Em janeiro de 2003 passou a ser vinculado ao Ministério da Segurança Alimentar e tinha José Baccarin como secretário-executivo. Em 23/03/03, o jornal *O Estado de S. Paulo* (p. A4) noticiava: “Comunidade Solidária está na geladeira”, mostrando as cobranças dos deputados do PSDB para a continuidade do Programa que se encontrava sem nenhuma atividade, situação que persistiu durante o ano de 2003 quando foi, gradativamente, desarticulado no interior do Governo Federal. A partir de janeiro de 2004, não se encontravam mais dados sobre o Programa nos endereços eletrônicos anteriormente conhecidos, e o Ministério (agora) Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA) passou a ter o “Fome Zero” como seu carro-chefe. Ver <www.brasil.gov.br>.

No momento da criação do Comunidade Solidária foram extintos o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), a Legião Brasileira de Assistência (LBA), e dois outros importantes órgãos para a proteção e assistência sociais, o Ministério do Bem-Estar Social (MBES) e o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência (CBIA). Em substituição aos órgãos de assistência social extintos, foi criada a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social (SAS/MPAS).²

O CONSEA havia surgido a partir do Plano de Combate à Fome e à Miséria (PCFM), criado em abril de 1993 por Itamar Franco, para articular as três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) e a sociedade civil (através dos representantes dos movimentos sociais e ONGs) na revisão dos programas federais que haviam sobrevivido ao governo Collor de Melo e num projeto para o combate emergencial à fome e à miséria (PCFM).³

As diretrizes e as ações do PCFM ficaram então sob a responsabilidade do CONSEA que contava com o apoio técnico-administrativo do IPEA,⁴ para estabelecer parâmetros institucionais para a gerência de novos programas que deveriam ter como critérios a participação popular e a transparência na implementação das políticas públicas. Para a definição de programas para o combate à fome e à miséria,⁵ o CONSEA contava com oito ministros de Es-

² Com a Medida Provisória n. 1.795, de 01/01/1999, a Secretaria de Assistência Social, SAS, transformou-se em Secretaria de Estado da Assistência Social, SEAS, vinculada ao Ministério da Previdência e Assistência Social. A partir de então, a SEAS ficou responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social e pela normatização e articulação das ações governamentais e não-governamentais no campo da assistência social, apoiando técnica e financeiramente os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.

³ Em fevereiro de 1993, lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT) apresentaram ao presidente Itamar Franco a solicitação de uma política de segurança alimentar que fosse desenvolvida a partir da criação de um Conselho Nacional. Dois meses mais tarde, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA) foi instituído pelo Decreto n. 807, de 24/04/1993.

⁴ Em março de 1993, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) publicou o *Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar* que, através de dados dos Censos Demográficos de 1990 e 1991, da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD), e com metodologia desenvolvida pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), estimava em 32 milhões o número de indigentes no país, mais de 20% da população que, em 1990, era de aproximadamente 147 milhões de pessoas.

⁵ Eram eles: Atendimento às crianças desnutridas e às gestantes sob risco nutricional; Garantia de merenda escolar para todos, cuja distribuição ficou a cargo dos estados e municípios; Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), dirigido especialmente às fa-

tado,⁶ 21 membros da sociedade civil, e era coordenado por Dom Mauro Morelli.

Logo após a incorporação do CONSEA, em 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social n. 8.742 (LOAS), foi reapresentada e sancionada pelo presidente Itamar Franco para orientar as ações da Secretaria de Assistência Social (SAS). A LOAS, como o CONSEA, era resultado de ampla discussão e mobilização da sociedade brasileira para o efetivo combate à pobreza. Foi elaborada por uma equipe de assistentes sociais, seus temas foram votados em Assembléia Geral da categoria, apresentados e aprovados pelo Congresso Nacional em 1989, mas havia sido vetada por Fernando Collor de Melo.

A LOAS foi o instrumento legal que regulamentou os preceitos estabelecidos pela Carta Constitucional de 1988 à seguridade social, a fim de romper com o modelo tradicional de assistência social pautado em entidades prestadoras de serviços ou filantrópicas na medida em que colocava a assistência social no campo das políticas públicas, regida, portanto, por princípios universalizantes de direitos. Com a criação de conselhos paritários de assistência social, a LOAS visava a constituição de um sistema descentralizado e participativo, a transparência das suas ações e a possibilidade de controle social. Esta nova concepção rompia, nas palavras de Sposati (1995b, p. 139): “com a tradição de ações emergenciais, eventuais e precárias que sempre conduziram a ação social neste país”, a exemplo do que era a Legião Brasileira de Assistência (LBA).⁷

mílias atingidas pela seca; Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT); e o Programa de Assentamento dos trabalhadores rurais.

Note-se que 4 destes programas emergenciais haviam sido desestruturados por Fernando Collor de Melo.

⁶ Ministérios do Planejamento, Agricultura, Fazenda, Trabalho, Saúde, Educação, Bem-Estar Social e Secretaria Geral da Presidência da República.

⁷ A LBA surgiu por Decreto-lei em 15 de outubro de 1942, inspirada nos serviços sociais da Força Expedicionária Brasileira, a FEB, na II Guerra Mundial. Através da LBA, Getúlio Vargas institucionalizou os serviços sociais e lançou uma campanha para o esforço de guerra que buscou apoio em toda a sociedade. O termo “Legião”, que a denominava, caberia aí tanto na idéia de “exército romano”, quanto na idéia de multidão, figurada na participação de toda a sociedade. Por intermédio da LBA, Vargas institucionalizou o assistencialismo, sob a presidência de D. Darcy Vargas, com o objetivo de “prover as necessidades das famílias cujos chefes hajam sido mobilizados e, ainda, prestar decidido concurso ao governo em tudo o que se relaciona ao esforço de guerra” (Iamamoto; Carvalho, 1993, p. 257).

A partir da LOAS, a assistência social passou a ser direito do cidadão e dever do Estado (art. 1º): “Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”. O Ministério do Bem Estar Social representou, em um primeiro momento, a instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social.

Assim, esperava-se, a assistência social deixaria de ser um *negócio* de políticos, tornando-se uma política. Procurava-se combater o fisiologismo e o clientelismo das ações sociais, tirando-lhes as características de moeda de troca para ações unilaterais dos governos; de ações pontuais e sem continuidade no combate à desigualdade social; e, sobretudo, de ações humanitárias e vocacionadas de primeiras-damas em vistas a legitimar os governos de seus maridos junto às classes populares.

Com relação ao CONSEA, o Programa Comunidade Solidária tinha a intenção de continuidade:⁸ “Durante o período de transição entre os governos dos presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, de outubro a dezembro de 1994, a equipe do IPEA que assessorava o CONSEA participou ativamente do processo de formulação da estratégia do que viria a constituir-se na Comunidade Solidária. Buscava-se, na ocasião, dar continuidade ao processo de articulação e coordenação de políticas de combate à fome e à miséria iniciado pelo CONSEA, aprimorando-o, porém, nos pontos tidos como mais críticos” (Resende, 2000: 15). Com a LBA, porém, a intenção era de total ruptura: “a Comunidade Solidária marca ruptura importante com as políticas anteriores, de cunho assistencialista, sob vários aspectos: primeiro, pela integração e seletividade das ações na área social, concentrando-se em saúde, educação, saneamento, geração de empregos e capacitação profissional, em contraste com a dispersão característica do passado; segundo, por combinar ações de natureza assistencial – indispensáveis em comunidades vítimas de extrema carência – com iniciativas capazes de desencadear processos sustentados de desenvolvimento local; terceiro, pela intensa e deliberada incorporação das organizações de sociedade, o que desde logo estabele-

⁸ O convite feito à Anna Maria Medeiros Peliano que, na época, era a coordenadora de política social do IPEA, para coordenar a Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária (SECS) ratifica, em certa medida, este propósito de continuidade.

ce freios institucionais a práticas clientelistas e fisiológicas” (Presidência da República, 2000, p. 16). A LOAS, por sua vez, deveria continuar orientando todas as políticas assistenciais.

A proposta do Comunidade Solidária

Partindo da constatação que a “magnitude dos problemas sociais, a manifesta crise da administração pública e do Estado e um renovado fortalecimento da sociedade civil mostram os limites da ação estatal no Brasil, [e que romper estes limites] significa criar e reforçar novos espaços públicos, não necessariamente estatais, e incentivar formas inovadoras de mobilização e parcerias entre diferentes níveis de governo e agências estatais (...) bem como entre o governo e as múltiplas e distintas organizações da sociedade civil” (Presidência da República, 2000, p. 16), o objetivo do Programa Comunidade Solidária era: “contribuir na articulação da sociedade brasileira, mobilizando recursos humanos, técnicos e financeiros para o combate eficiente à pobreza e à exclusão social” (Cardoso, 1997, p. 3).

O Programa destinava-se a ser o segmento do aparelho do Estado responsável pela promoção de políticas sociais ditas “emergenciais”, visando ações estratégicas eficientes de combate à fome e à miséria para a redução das disparidades regionais e sociais. Sua base teórico-legal foi, em grande parte, inspirada no projeto de reforma institucional e cultural do então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira que propunha a criação de instituições normativas e organizacionais que viabilizassem uma reforma para a gestão da coisa pública, tendo em vista dois critérios: democracia e eficiência.

Para entender a proposta do Comunidade Solidária, é importante reportar-se ao percurso intelectual de Ruth Cardoso como estudiosa dos movimentos populares urbanos. A sua análise sobre as mudanças na cultura política na década de 80 (Cardoso, 1995) sugere que a sociedade brasileira estava, no início dos anos 1990, suficientemente mobilizada para participar da definição e contribuir na execução das políticas sociais. Esta mobilização, no entanto, é vista pela autora como fragmentada e dispersa, o quê dificultava, apesar da conquista dos canais, o diálogo entre a sociedade e o Estado.

A crítica feita por Ruth Cardoso naquele momento à ideologia e ao formato organizativo dos movimentos – classe trabalhadora organizada ou movimentos ligados aos partidos políticos –, incompatíveis com as regras da administração pública, pois concorriam com ela, já acenava para as ONGs como o aperfeiçoamento do modelo, pois este tipo de movimento tinha como estratégia a mobilização solidária, “em rede”, daqueles que tinham uma experiência vivida “em comum”, e uma visão da política que servia de “apoio” à administração pública (Cardoso, 1995).⁹

Nestes termos, o Programa Comunidade Solidária englobava duas propostas distintas, mas complementares: a do Conselho Comunidade Solidária, doravante CCS, que foi presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso, e que tinha como objetivo central a articulação e a interlocução entre o Estado e a sociedade civil – sobretudo através de *parcerias* com as organizações não-governamentais, as ONGs – para a elaboração de projetos de desenvolvimento social; e a da Secretaria-Executiva do Comunidade Solidária, doravante SECS, subordinada ao CCS e coordenada por Anna Maria Medeiros Peliano, que tinha uma agenda básica de implementação de programas sociais nos municípios mais pobres do país, visando ações integradas nos três níveis da Federação.

Embora o Programa estivesse institucionalizado no espaço governamental, Ruth Cardoso jamais admitiu a qualificação de governo ou Estado, definindo-o como um “espaço intermediário entre o governo e a sociedade, muito mais para sociedade do que para governo”,¹⁰ sociedade esta que, para Ruth Cardoso, estava “madura”¹¹ para participar, em meados da década de 1990,

⁹ A análise de Ruth Cardoso é reiterada em uma análise posterior, feita em 1997, pelo próprio Fernando Henrique Cardoso em relação à impossibilidade de uma parceria do governo com o Movimento dos Sem Terra (MST) para tratar de questões agrárias: “ele está muito próximo da fronteira onde começa o partido. O MST está numa ambivalência entre o público e o partidário – entre ser uma ONG, apoiada por ONGs, até européias, estrangeiras, e ser partido. Ele não tem uma relação limpa com o Estado e o governo – tem uma relação de permanente tentativa de desmoralização do governo e do Estado. [...] parceiro é aquele que não se manifesta nem contra, nem a favor” (Toledo, 1998, p. 327).

¹⁰ Ruth Cardoso, “Voluntariado e Políticas Públicas”. Palestra proferida no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, FFLCH-USP, em 9/10/2003.

¹¹ Em palestra proferida no Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, FFLCH-USP, em 9/10/2003.

de projetos de desenvolvimento social. Partindo deste pressuposto, o Comunidade Solidária propõe, rompendo com a LOAS, novas articulações entre os diferentes níveis de governo e a sociedade civil através das ONGs para o enfrentamento da pobreza com programas focalizados para as populações mais necessitadas. O pressuposto de ser capaz de organizar a capacidade da sociedade de se auto-organizar, valeu ao Comunidade Solidária a alcunha de “despachante de pobre” (*Correio Brasiliense*, 27/07/96, p. 27).

O Conselho (CCS) e a Secretaria-Executiva do Programa Comunidade Solidária (SECS) ao definirem suas ações a partir de critérios como *focalização, necessidade, parcerias, urgência e solidariedade*,¹² sinalizam a escolha feita pelo governo FHC para as políticas sociais: frente à impossibilidade da universalização do atendimento, algumas políticas seriam universais (a saúde, por exemplo); outras, focalizadas (o combate ao analfabetismo, por exemplo). Quanto aos mecanismos de articulação e participação da sociedade civil presentes na LOAS, o Programa Comunidade Solidária embora preservasse um sistema participativo, traduzia um outro entendimento: o *locus* de debate era o seu Conselho.

O CCS foi definido como *espaço público*, seu principal objetivo era promover canais políticos de diálogo entre governo e sociedade civil sobre temas importantes para uma estratégia de desenvolvimento social para o Brasil, entendendo-se por este, “o enfrentamento da fome, da miséria e da exclusão social” (Presidência da República, 1996, p. 8), através da concepção de programas sociais inovadores (Universidade Solidária, Alfabetização Solidária e Capacitação Solidária), e a maior articulação com a sociedade civil organizada e o terceiro setor. A presença no CCS se dava por convite.¹³

¹² Este é um ponto de forte crítica ao Programa Comunidade Solidária. Uma das etapas importantes do Programa é a definição das comunidades que serão beneficiadas por ele, segundo uma escala de urgência da necessidade que é definida pelo seu Conselho. Amélia Cohn (1999) observa que atuando de maneira focalizada, não se combate as desigualdades sociais, restringindo-se apenas os seus efeitos sobre a parte mais pobre da população.

¹³ No início de 1996, Herbert de Souza, o Betinho, e Jorge Eduardo Durão, então presidentes do IBASE e da Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional (FASE) respectivamente, e antigos protagonistas da luta pela instituição no país de uma agenda de combate efetivo à exclusão social, “questionaram a prioridade dada ao governo federal no combate à pobreza” e *romperam* com o Programa Comunidade Solidária (Resende, 2000, p. 17).

À SECS cabia encaminhar as recomendações do CCS aos ministros de Estado; coordenar e articular as ações de governo no âmbito da Comunidade Solidária; e secretariar o CCS para a implementação de uma “Agenda Básica” consolidada em 1996 com 16 programas governamentais implementados no âmbito de 5 ministérios,¹⁴ procurando interagir as ações nos municípios de maior concentração de pobreza.¹⁵ A primeira gestão do CCS (entre fevereiro de 1995 e fevereiro de 1997), além de Ruth Corrêa Leite Cardoso, na sua presidência e Anna Maria Tibúrcio Medeiros Peliano como secretária executiva, contava com 21 membros da sociedade civil e 10 ministros de Estado¹⁶ (Peliano e outros, 1995, p. 25-26).

Parte dos recursos de responsabilidade da União que, na LOAS, seriam destinados à assistência social mudam de remetente. O Estado não é mais nem o único financiador nem o único gestor das políticas sociais, o que corrobora a sua alegada incapacidade de ação: “para um número cada vez maior de brasileiros, a persistência de focos de fome e de miséria extrema, no país,

¹⁴ Ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho, da Agricultura e do Planejamento e Orçamento.

¹⁵ Os programas eram divididos em 6 áreas temáticas. Para a área “Redução da Mortalidade na Infância”, os programas de Combate à Desnutrição Infantil (Leite), de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), de Imunização (PNI), de Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde (FNS) e de Atenção Integral à Saúde da Mulher e da Criança; para a área “Suplementação Alimentar”, os programas de Alimentação Escolar (PNAE) e o de Distribuição de Alimentos (PRODEA); para a área “Apoio ao Ensino Fundamental”, os programas de Transporte Escolar (PNTE), de Cesta de Saúde do Escolar (PCSE), de Cesta de Material Escolar (PCME)/Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE) e o Programa de Educação Infantil; para a área “Apoio à Agricultura Familiar”, tinha-se o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF); para a área “Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional”, os programas de Geração de Emprego e Renda (PROGER) e o Programa Nacional de Educação Profissional (PLANFOR); e para a área de “Desenvolvimento Urbano”, os programas Habitar-Brasil e o de Ação Social e Saneamento (PASS).

¹⁶ Respectivamente: André Roberto Spitz, Antônio Renato Aragão, Arzemiro Hoffmann, Augusto Cesar Antunes de Franco, Denise Dourado Dora, Dom Luciano Mendes de Almeida, Efrém de Aguiar Maranhão, Gilberto Passos Gil Moreira, Hélio de Souza Santos, Herbert José de Souza (até maio de 1996), Joaquim Arruda Falcão Neto, Jorge Eduardo Saavedra Durão (até maio de 1996), Maria do Carmo Brant de Carvalho, Miguel Darcy de Oliveira, Ney Bittencourt de Araújo (falecido em janeiro de 1996), Pedro Moreira Salles, Regina Blois Duarte, Romeu Padilha de Figueiredo, Sérgio Eduardo Arbulu Mendonça, Sônia Miriam Draibe; Ministros: Chefe da Casa Civil da Presidência da República, da Agricultura, Abastecimento e da Reforma Agrária, da Educação e do Desporto, da Fazenda, da Justiça, do Planejamento, da Previdência e Assistência Social, da Saúde, do Trabalho, Extraordinário dos Esportes.

é motivo de vergonha e de indignação e impele à ação. Consciente das limitações do Estado, o governo Fernando Henrique propôs e executa uma política social que não só é aberta como estimula, ativamente a participação do chamado terceiro setor e a criação de espaços públicos de atuação” (Presidência da República, 2000, p. 18).

O fortalecimento das ONGs na esfera social

Dada a reconhecida necessidade de uma administração pública mais eficiente, a área social se torna o alvo da reforma gerencial (Pereira, 1998), visando modernidade e eficiência. Assim, partes significativas dos serviços sociais são transformadas em entidades públicas não-estatais. É a aposta do governo Fernando Henrique Cardoso nas organizações sociais: “[...] esse tipo de entidade, além de se constituir em um espaço intermediário entre o Estado e o mercado, contribuindo para o fortalecimento das instituições democráticas, é mais eficiente e garante melhor qualidade para a realização destes serviços do que as organizações estatais ou privadas” (Pereira, 1998, p. 235).

Qualquer entidade pública não-estatal pode ser qualificada como uma organização social desde que cumpra os requisitos quanto à composição de um conselho de administração da organização com participação do Estado e da sociedade, e à confirmação em seu estatuto de seus atributos como fundação ou associação civil sem fins lucrativos. Nestes termos, as Organizações Não-Governamentais (ONGs) são parceiros ideais. São a emergência do público em um novo sentido, nem privado, nem estatal, um terceiro setor. Em entrevista concedida a Roberto Pompeu de Toledo, Fernando Henrique Cardoso afirma: “Elas [as ONGs] são o elo entre o Estado e a sociedade, mas não só isso: são agentes catalisadores de mudanças. Por isso digo: caso se tenha alguma coisa a pedir é melhor pedir a uma ONG do que ao Estado” (Toledo, 1998, p. 326).

As ONGs como representantes legítimas das demandas sociais e agentes de mudança, competentes para avaliar a atuação do Estado e mais eficientes do que ele desde que [segundo Fernando Henrique Cardoso] a “ONG entenda que seu papel não é o de *destruir* o Estado.” (Toledo, 1998, p. 326). (grifo meu). O papel que as organizações sociais ganham no governo FHC é complementar ao papel do Estado: cabe às ONGs avaliarem e acompanhar as

ações do Estado e não concorrerem com elas. Para o ex-presidente: “Ela [a ONG] não pode se confundir com um partido, porque, sendo partido, necessariamente, vai atacar e disputar com o governo” (Toledo, 1998, p. 326).

A Lei n. 9.637, de 15 de maio de 1998, dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais e a criação do Programa Nacional de Publicização. São qualificadas como organizações sociais (art. 1º): “pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei”.

Esta mesma Lei anunciou a criação, mediante Decreto do Poder Executivo, do Programa Nacional de Publicização, PNP, órgão doravante responsável pelo estabelecimento de diretrizes e critérios para a qualificação de organizações sociais, absorvendo assim as entidades ou órgãos públicos da União que tinham, anteriormente, este fim, observadas, entre outras, as prerrogativas de: “ênfase no atendimento do cidadão-cliente” e “ênfase nos resultados, qualitativos e quantitativos nos prazos pactuados.”¹⁷ Foi a primeira vez que o termo *cidadão-cliente*, inimaginável no âmbito da LOAS, apareceu para dar conta do atendimento ao cidadão.

Esta proposta encontra subsídio em lei, anteriormente sancionada, sobre o serviço voluntário. A Lei n. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, define o trabalho voluntário como (art. 1º): “a atividade não remunerada, prestada por pessoa física a entidade pública de qualquer natureza, ou a instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade”; regulamenta a prática do voluntariado, na qual não há contrato de trabalho, mas “termo de adesão” (art. 2º), protegendo as entidades de reclamações na Justiça Trabalhista, uma vez que (art. 1º, § único): “o serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim”.

O Programa Voluntários, criado pelo CCS em 1997, ao qual esta Lei veio atender, define voluntário como “o cidadão que, motivado pelos valores

¹⁷ Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, capítulo II, artigo 20º.

de participação e solidariedade, doa seu tempo, trabalho e talento, de maneira espontânea e não remunerada, para causas de interesse social e comunitário” (Presidência da República, 1997, p. 28), sugerindo que a motivação para o trabalho voluntário está na possibilidade de realização pessoal ou dever cívico. Desta forma, a relação construída pelo trabalhador voluntário com o outro necessitado surge da *responsabilidade individual* e se desenvolve com base na *solidariedade*.

A avaliação do modelo: o Programa Alfabetização Solidária

Para a avaliação do modelo proposto, tomemos o Programa Alfabetização Solidária, doravante AS, criado pelo CCS em janeiro de 1997 com o objetivo de reduzir os índices brasileiros de analfabetismo.¹⁸ O critério adotado nacionalmente para o ingresso de municípios no AS foi bastante *focalizado*: os maiores índices de analfabetismo na faixa etária entre 15 a 19 anos, estabelecido pelo IBGE, nos municípios mais pobres do país, concentrados na área rural das regiões Norte e Nordeste.¹⁹

A concepção do AS é a de uma organização não-governamental privada de utilidade pública sem fins lucrativos, com atuação necessariamente em parceria com o Governo através do Ministério da Educação, além de parcerias com as prefeituras das cidades nas quais o Programa é atuante, com universidades, órgãos do Governo e empresas, estatais ou não. O custo de cada aluno, amplamente divulgado pela mídia, é de R\$ 34,00/mês, divididos entre o Ministério da Educação e as empresas ou pessoas parceiras.

A “engenharia de parcerias”,²⁰ razão do sucesso do programa para o cumprimento de suas metas, foi consolidada a partir da constituição da Asso-

¹⁸ O Programa Alfabetização Solidária, dada a sua natureza de Organização Não-Governamental, sobreviveu ao fim do Governo FHC. Atualmente, disputa investimentos da iniciativa privada com o Programa Brasil Alfabetizado, criado pelo Governo Lula para a erradicação do analfabetismo no país.

¹⁹ Em 2002 o Alfabetização Solidária estava presente em 2010 municípios de 19 estados do Norte e Nordeste e também nas regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Fortaleza e Goiânia, por concentrarem um número absoluto elevado de adultos analfabetos. Segundo documentos oficiais, em dezembro de 2002, o Programa contabilizava o atendimento a mais de 3,6 milhões de jovens e adultos em todo o país.

²⁰ <www.alfabetizacao.org.br/pt/campanha/adocao.asp>. Acesso em 15 dez. 2002.

ciação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária, doravante AAPAS, como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, nos termos da lei civil, com duração por prazo indeterminado, em 16 de novembro de 1998, na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, FIESP.

Para se viabilizar economicamente, a AAPAS pode celebrar quaisquer acordos, convênios e contratos com pessoas de direito público e privado, físicas e jurídicas, nacionais, estrangeiras, internacionais e multilaterais. A aplicação integral de suas receitas deverá visar a sua manutenção e desenvolvimento de seus objetivos, sendo “transparente” para efetivo “controle dos doadores e dos beneficiários”.²¹ O trabalho na AAPAS é inteiramente voluntário.²²

Entre as determinações prioritárias do Projeto Alvorada de FHC²³ para o Ministério da Educação, estavam: “Fortalecer o apoio financeiro prestado à associação [AAPAS] que desenvolve o Programa de Alfabetização Solidária, com vistas a reduzir os índices de analfabetismo” e “Promover a universalização do ensino fundamental, especialmente quanto ao atendimento dos egressos do Programa de Alfabetização Solidária”.

Na medida em que nenhum outro programa idealizado pelo Comunidade Solidária constava na lista de prioridades do Projeto Alvorada, pode-se sugerir que o AS, através da AAPAS, se investe da qualidade de modelo de política social que *deu certo*, tomados os parâmetros de condução da proteção social definidos pelo Conselho do Comunidade Solidária: focalizada, implementada com autonomia jurídica em relação ao Estado e no interior de uma política de parcerias para a sua sustentação econômica, com forte apoio e mobilização da sociedade civil.

A matéria publicada na *Folha de S. Paulo* (22/10/2000, p. C1-C5) causou mal-estar no governo FHC. Intitulada “Programa Alfabetização Solidária

²¹ *Estatuto da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária*: 2.

²² Segundo o artigo 16º de seu *Estatuto*: “os membros dos conselhos Deliberativo e Fiscal, os diretores e sócios não poderão receber qualquer tipo de remuneração, direta ou indiretamente, sob nenhuma forma ou pretexto”; condição reforçada pelo artigo 29: “os diretores, conselheiros e associados não serão remunerados na prestação de serviços de qualquer natureza à Associação, sendo inteiramente vedado o recebimento de qualquer gratificação, bonificação ou vantagem.”

²³ Decreto nº 3.769, de 8 de março de 2001.

não consegue ensinar a maioria dos alunos a ler e a escrever textos básicos”, analisava os dados do módulo XI (jul.-dez. 1999), para afirmar que apenas 25% das pessoas são alfabetizadas pelo Programa que é apresentado como um dos mais caros do país: “Enquanto um aluno do programa [AS] custa R\$ 34 mensais, nos cursos que são financiados pelo governo de São Paulo e executados pelo Instituto Brasileiro de Educação e Cultura (IBEAC) e pelo Conselho Comunitário da Grande São Paulo, esse valor cai para R\$ 8,52”.²⁴

Alguns dias depois, neste mesmo Jornal, o então Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, veio em defesa do AS e, em uma matéria intitulada “Alfabetização Solidária: um caso de sucesso” fez uma outra análise com os mesmos dados. Para Souza, o Programa é um sucesso porque *inicia* o processo de alfabetização e os alunos inscritos, mesmo que não saiam alfabetizados, passam a fazer parte deste processo. Além disso, disse o ex-ministro, “não se pode comparar programas que ao longo de vários anos atenderam alguns milhares de alunos [alusão feita aos cursos do IBEAC], ao esforço maciço para atingir 1,5 milhão de jovens em três anos e meio de existência do Alfabetização Solidária” (*Folha de S. Paulo*, 31/10/00, p. A3), reiterando a eficiência e a dimensão do AS.

Tomando-se, módulo a módulo, os dados dos quatro primeiros anos de atuação do AS com relação ao número de alunos ingressantes no Programa e considerando:

como *Alfabetizados* a porcentagem de alunos que ingressaram no AS sabendo ler e escrever textos;

como *Analfabetos* os alunos que não sabiam nem ler nem escrever, e isto concomitantemente;

Evasão em porcentagem de ingressantes que abandonaram o AS;

Conclusão na quantidade de alunos que ingressaram no AS alfabetizados *ou* analfabetos *e* que terminaram os seis meses de curso;

Lêem e Escrevem Textos na quantidade de alunos que ingressaram no AS alfabetizados *ou* analfabetos *e* que terminaram os seis meses de curso sabendo ler e escrever textos;

²⁴ Hélio Amorim, coordenador do Ibeac. *Folha de S. Paulo*, 22/10/00, p. C1.

Eficiência em porcentagem de alunos concluintes que lêem e escrevem textos.

Têm-se:

Tabela 1

A Eficiência do Programa módulo a módulo. Jan. 1997 a jul. 2000.

Módulos	Alunos (em milhares) Início	Alfabetiza- dos	Analfabetos (em milhares)	Evasão	Conclusão (em milhares)	Lêem e Escrevem Textos (em milhares)	Eficiência	
							Conjectura 1	Conjectura 2
1o. Sem 1997	9.2	15.0%	7.82	26.0%	6.81	1.77	4.2%	19.2%
2o. Sem 1997	29.5	20.0%	23.56	21.0%	23.27	4.42	-5.0%	15.0%
1o. Sem 1998	36.4	16.0%	30.53	20.0%	29.08	5.82	0.0%	16.0%
2o. Sem 1998	200.8	19.0%	162.65	24.4%	151.80	37.95	-0.1%	18.9%
1o. Sem 1999	200.8	19.0%	162.65	25.1%	150.40	27.07	-5.5%	13.5%
2o. Sem 1999	300.0	17.0%	249.00	23.3%	230.10	41.42	-3.2%	13.8%
1o. Sem 2000	340.0	15.2%	288.49	24.6%	256.36	58.96	2.2%	17.3%
2o. Sem 2000	360.0	20.0%	288.00	22.0%	280.80	70.20	-0.5%	19.5%
Totais	1,476.60	17.9%	1,212.70	23.6%	1,128.62	247.61	-1.1%	16.8%

Fonte: <www.alfabetizacao.org.br> e *Escrevendo as Páginas do Futuro*. Relatórios de Atividades do Programa Alfabetização Solidária. Jan. 1997/Dez. 2000. Elaboração da autora.

Na Tabela 1, as conjecturas 1 e 2 estabelecem a eficiência do Programa para realidades extremas. O primeiro caso supõe que *todos* os alfabetizados terminaram o curso e que a evasão se deu apenas entre os alunos que entraram analfabetos; se isto é verdade, a eficiência do curso é negativa, resultando em -1.1% . A conjectura 2, por sua vez, supõe que *nenhum* dos alfabetizados terminou o curso e que a evasão corresponde inteiramente a este universo; neste caso, a eficiência do AS é da ordem de $16,8\%$. O que se pode concluir quanto à eficiência do Programa, é que ela está em algum ponto do intervalo $-1,1\%$ e $16,8\%$, sendo inferior aos 25% e, portanto, ainda menos eficiente do que, em um primeiro momento, pudemos supor.

Com o fim do governo FHC, as parcerias – com empresas e com o Ministério da Educação – ficaram em suspenso, prejudicando o desempenho do AS que “em 2003, só pôde atender 1.000 municípios, menos da metade do que pensava atender, porque só temos os R\$ 17,00 das empresas que prome-

teram ficar até agosto deste ano [2003]. Muitos municípios saíram e o critério para ficar foi ter, no mínimo, 39% de pessoas analfabetas”.²⁵

Se os cursos do Alfabetização Solidária tinham o mérito de divulgar seus dados e de sensibilizar e mobilizar a sociedade para o combate ao analfabetismo, se a sua eficiência, mesmo baixa, era melhor do que as de programas anteriores e, sobretudo, se não havia nada melhor para colocar no lugar, o Programa não deveria, com o fim do governo FHC, ficar à mercê dos interesses particulares e do marketing social das empresas que o apoiavam, da compaixão ou filantropia das Instituições de Ensino Superior que eram parceiras, ou do limite de 39% (e não 37,5% ou 42%) de analfabetos na população adulta para que a administração municipal continuasse com o Programa.

A relação estreita que as ONGs mantiveram com o Comunidade Solidária foi pautada, por um lado, pela busca da *autonomia jurídica e financeira* destas instituições de maneira a garantir continuidade para os projetos sociais propostos; e, por outro, pela preocupação em organizá-las *em rede* a fim de integrar os diferentes projetos sociais, tornando-os mais eficientes no combate à exclusão social. Apesar do empenho do Governo FHC, a autonomia financeira foi frustrada. Com isso, o Comunidade Solidária realizou, apenas em parte, o seu propósito de *organizar a capacidade da sociedade de se auto-organizar*.

O Conselho Consultivo da AAPAS foi convocado para uma reunião extraordinária em 5 de maio de 2003 a fim de encontrar meios para compor com o governo Lula em vistas a garantir a presença do Ministério da Educação no AS e, conseqüentemente a sua sobrevivência. Todos os membros do Conselho Consultivo foram contrários à decisão tomada pelos Conselhos Deliberativo e Fiscal de fazer uma proposta de composição entre o Alfabetização Solidária (AS) e o Brasil Alfabetizado de Cristovam Buarque, ainda que isto viesse a significar, nas palavras de várias conselheiras, “um retrocesso, após ter brigado anos para consolidar um programa sério”.

²⁵ Maria de Fátima Chassot, conselheira da AAPAS, em entrevista concedida em 12/05/2003.

Considerações finais

As parcerias com o setor privado, a escolha de interlocutores entre as ONGs e a criação de mecanismos de controle das ações do Estado mostrou que o Programa Comunidade Solidária foi construído de modo a suprir parte da incapacidade financeira do Estado em atender às necessidades sociais ao mesmo tempo em que superaria as práticas políticas assistencialistas e clientelistas reinantes no país.

A política de parcerias, embora tenha criado uma possibilidade real, em termos econômicos e de incorporação da participação da sociedade civil, para o desenvolvimento da proteção social, não conseguiu, apesar dos avanços na regulamentação, a garantia das empresas e das administrações municipais para a continuidade dos programas sociais. Se era certo para Fernando Henrique Cardoso que “caso se tenha alguma coisa a pedir é melhor pedir a uma ONG do que ao Estado” (Toledo, 1998, p. 326), a experiência do Alfabetização Solidária mostrou que é falso, para as ONGs, que elas podem confiar na participação das empresas ou das administrações municipais para a construção de ações convergentes e de interesse comum.

Com isso, o papel atribuído às Organizações Não-Governamentais, de participação no processo democrático a partir de uma mobilização e organização sociais específicas que propiciassem o surgimento de atores coletivos capazes de transporem os seus interesses aos interesses puramente singulares, mostrou-se reduzido.

A proposta do governo FHC feita através da Secretaria-Executiva e do Conselho do Programa Comunidade Solidária de organizar a sociedade, idealizar projetos para o seu desenvolvimento social a partir de um grupo formado a convite e escolher quem executaria os projetos apenas entre aqueles que apoiavam uma determinada política de governo, foi equivocada.

O equívoco parece ter sido propô-la confiando na vocação e na “maturidade” da sociedade brasileira para desempenhá-las (Cardoso, 1995) e, na falta destas, na competência do Conselho do Comunidade Solidária (CCS) para criá-las e conduzi-las. Embora este novo desenho das políticas sociais não tenha assegurado continuidade aos seus programas, a aposta nas ONGs para a interlocução entre o público e o privado e conseqüente democratização das relações sociais no país, merece especial atenção.

Referências

AAPAS. *Estatuto da Associação de Apoio ao Programa Alfabetização Solidária*. Documento do Programa Alfabetização Solidária. Internet: www.alfabetizacao.org.br. Acesso em 05/12/2001.

CARDOSO, Fernando Henrique. Prefácio. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: Editora 34/ENAP, 1998.

CARDOSO, Ruth. Carta da D. Ruth. In: *Presidência da República Federativa do Brasil/Casa Civil/Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. Construindo a agenda social: síntese preliminar das seis rodadas de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária*. 1996-1997. Brasília. Documento do Programa Comunidade Solidária, 1997. Internet: www.comunidadesolidaria.org.br. Acesso em 31/05/2000.

———. *A trajetória dos movimentos sociais*. In: DAGNINO, E. (org.). Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

———. Mudança sociocultural e participação política nos anos 80. In: SOLA, Lourdes; PAULANI, Leda (orgs.). *Lições da década de 80*. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 1995.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. In: *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, USP/FFLCH, v. 11, n. 2, out. 1999 (editado em fev. 2000).

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. *Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica*. São Paulo: Cortez, 1993.

JANEIRO, Cássia. *Avaliando 2*. Brasília: Programa Alfabetização Solidária, 2002.

PELIANO, Anna Maria (coord.). O Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. *Documento de Política*, n. 14. Brasília: IPEA, mar. 1993.

———. (coord.). O Mapa da Fome II: informações sobre a indigência por municípios da Federação. *Documento de Política*, n. 15. Brasília: IPEA, maio 1993.

———; RESENDE, L. F. de Lara; BEGHIN, Natalie. O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à miséria. In: *Planejamento e Políticas Públicas (PPP)*, v. 12. Brasília: IPEA, junho/dezembro de 1995.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP, 1998.

Presidência da República Federativa do Brasil. *Preparando o Brasil para o século XXI: uma experiência de governo para a mudança*. Brasília, 2000.

Presidência da República Federativa do Brasil/Casa Civil/Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. *Cadernos Comunidade Solidária*. Edição Especial. Brasília: IPEA, 1996. Documento do Programa Alfabetização Solidária. Internet: www.alfabetizacao.org.br. Acesso em 31/05/2000.

Presidência da República Federativa do Brasil/Casa Civil/Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. *Cadernos Comunidade Solidária*. Edição Especial. Brasília: IPEA, 1997. Documento do Programa Alfabetização Solidária. Internet: www.alfabetizacao.org.br. Acesso em 31/05/2000.

Presidência da República Federativa do Brasil/Casa Civil/Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. *Escrevendo as páginas do futuro*. Relatório de 4 anos de atividades. Programa Alfabetização Solidária. Jan. 1997-dez. 2000. Brasília, 2001. Documento do Programa Alfabetização Solidária. Internet: www.alfabetizacao.org.br. Acesso em 05/12/2001.

RESENDE, Luis Fernando L. *Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais*. Texto para Discussão n. 725. Brasília: IPEA, maio, 2000.

RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 1ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. A assistência social no governo Fernando Henrique Cardoso. *Revista Serviço Social & Sociedade*, n. 47. São Paulo: Cortez, 1995a.

———. Cidadania e comunidade solidária. *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, Cortez, n. 48, 1995b.

TOLEDO, Roberto Pompeu de. *O Presidente segundo o sociólogo: entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

Texto recebido em outubro de 2004 e aprovado em dezembro de 2004.