

**A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA BRASILEIRA
DE COMBATE À POBREZA:
PERFIS, PROCESSOS E AGENDA**

**CADERNO DE PESQUISA
Nº 34**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP**

1998

SÔNIA MIRIAM DRAIBE

Instituição responsável
Núcleo de Estudos de Políticas Públicas- NEPP - UNICAMP

Coordenador do NEPP
Prof. Dr. Pedro Luiz Barros Silva

Coordenador Associado
Profa. Dra. Gilda Portugal Gouvêa

Centro interdisciplinar de pesquisa especializado em estudos e investigações de acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas e programas governamentais. Entre suas preocupações e interesses prioritários, destacam-se as avaliações de processos de implementação de reformas e inovações de *polícies* e de programas e projetos de enfrentamento da pobreza. No período recente, desenvolveu, entre outros os seguintes projetos:

- Avaliação da Descentralização de Recursos do FNDE e da Merenda Escolar. Convênio INEP/MEC (1997-1998).
- Desenho e Implantação de Estratégia de Avaliação dos Programas Sociais Prioritários do Governo Federal Brasileiro. Convênio BID/UNESCO/Gov. Brasileiro (1998).
- A Educação básica e secundária no Brasil: evolução recente. Convênio MEC/UNESCO (1997).
- Avaliação da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil: Saúde e Educação Fundamental - estudos municipais. Convênio Cepal (1997).
- Avaliação do Processo de Implementação do Projeto "Inovações no Ensino Básico" e de algumas Medidas da Escola-Padrão no Estado de São Paulo. Convênio BIRD (1994/1996).

Os cadernos de Pesquisa do NEPP, escritos pelos professores, pesquisadores, estudantes de pós graduação, e outros membros associados, aparecerá intermitentemente. Alguns serão comunicações de pesquisa preliminares em andamento, ou explorações de idéias teóricas, e a sua publicação visa a estimular discussão e gerar críticas úteis. Como resultado de tais discussões e críticas, é provável que apareçam publicações de versões mais elaboradas em outra parte.

A CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA BRASILEIRA DE COMBATE À POBREZA: PERFIS, PROCESSOS E AGENDA*

Sônia Miriam Draibe**

É sob a perspectiva da política pública e em referência ao contexto atual das reformas institucionais que o tema Pobreza e Direitos Sociais será aqui abordado. A reflexão aqui apresentada procurou responder a duas: *O que mudou e o que não mudou na política brasileira de combate à pobreza, nas duas últimas décadas? Qual a nova agenda de reformas a ser enfrentada no futuro próximo, no campo dos programas voltados para os grupos pobres e miseráveis do país?* As perguntas são simples, mas sem dúvida são decisivas, uma espécie mesmo de ponto de partida para os que pretendam, como eu, avaliar os processos recentes de mudanças nesse campo particular campo das políticas sociais, confrontando-os com a agenda reformistas mais geral aberta nos anos 80 e reprocessada no período atual.

* Trabalho apresentado ao **X FORUM NACIONAL O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século. Painel V. Cidadania, Desigualdade e Pobreza**. INAE/BNDS Rio de Janeiro, 11-14 de maio de 1998.

** Livre Docente do Instituto de Economia e pesquisadora do NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP.

1. O PONTO DE PARTIDA: TRAJETÓRIA RECENTE DE REFORMAS DOS PROGRAMAS ASSISTENCIAIS E DE COMBATE À POBREZA

1.1. Política social e programas de combate à pobreza: a difícil herança institucional do desenvolvimentismo¹

As políticas e programas dirigidos aos grupos pobres da população padeceram das mesmas limitações e distorções do sistema geral de políticas sociais herdado do período desenvolvimentista.

Não se desconhece, é verdade, o significativo esforço de construção institucional e de gasto em programas sociais, realizado pelo país desde os anos 30. Com efeito, o sistema de políticas sociais que chega à década dos 80 já se constituía em área destacada de ação estatal, atestada por várias das suas dimensões, entre elas a sua “modernidade”, em matéria de proteção social²; o significativo esforço financeiro do Estado³ e um grau avançado de “maturidade” institucional⁴. Também não se pode deixar de reconhecer os impactos positivos das políticas e programas implementados, embora discretos e heterogêneos: em muitas circunstâncias, deveu-se sobretudo ao investimento social do Estado a melhora de indicadores sociais básicos do país que, de outro modo, ter-se-iam mostrado muito mais insuficientes.

Ainda assim, o desempenho dos programas sociais foi sabidamente medíocre, muito aquém das necessidades sociais da população e das possibilidades do país. No início da década passada, após quase cinquenta anos de construção institucional, implementação e desenvolvimento de políticas e programas, o nosso embrionário Estado de Bem-Estar mostrava uma muito baixa capacidade de intervenção positiva na estrutura de oportunidades sociais e na melhora da equidade, incapaz mais ainda de afetar, através de

¹ Uso o termo desenvolvimentismo tão somente para facilitar a referência ao período histórico, de nenhum modo redutível apenas às suas características inegavelmente negativas.

² Dada a presença, no núcleo do sistema, de programas de transferências monetárias e de prestação universal de serviços básicos, combinação típica dos modernos sistemas de proteção social das sociedades urbano-industriais.

³ Expresso em um gasto social público da ordem de 15 a 18% do PIB.

⁴ Expressão do elevado grau de diferenciação institucional, refletido nas suas enormes clientelas; nas acentuadas dimensões das suas organizações e redes de serviços; nas grandes e heterogêneas burocracias profissionais e culturas institucionais.

efeitos igualitários e redistributivos, a base da pirâmide social - as camadas pobres e miseráveis do país. Em resumidas contas,

- revelava-se quase nula a sua capacidade de incorporação social, deixando à margem do progresso um vasto contingente de excluídos de todo o tipo, em especial os trabalhadores rurais; as populações rurais e das cidades pequenas do Nordeste; as camadas pobres e miseráveis das regiões metropolitanas;
- seus programas, mesmo os mais universais, pouco contribuíram para a redução das acentuadas desigualdades sociais. No padrão pretérito de desenvolvimento, desigualdade e pobreza tenderam então a se reduzir menos por impacto das políticas, antes em decorrência das altas taxas de crescimento econômico, assalariamento e mobilidade social.

Em grande medida, tais resultados deviam-se ao próprio padrão organizacional e decisório do sistema de políticas sociais, entre cujas características destacavam-se:

- um sistema de financiamento do gasto social altamente dependente de contribuições e fundos sociais específicos;
- a extrema centralização, no Executivo Federal, do poder e dos recursos, em prejuízo da autonomia dos entes sub-nacionais de governo;
- a acentuada fragmentação dos órgãos e programas, dispersos em estruturas marcadas por frágeis mecanismos de coordenação, bastante porosas ao enfeudamento das ações;
- o formato autoritário dos sistemas e sub-sistemas de decisão, com quase total ausência de controles e de mecanismos de participação social;
- densas redes de parcerias, estímulos e subsídios ao setor privado, operando segundo mecanismos deformados de regulação, de reduzida capacidade de enferrujamento da lógica privatista e dos interesses particularistas que recorrentemente capturavam as arenas decisórias;
- as perdas de alvo ou o que se convencionou chamar de *(mis)targeting* dos programas sociais, nisso que tendiam a beneficiar menos os que mais deles necessitam,

particularmente os segmentos da população localizados abaixo da linha de pobreza ou os grupos mais vulneráveis, tais como crianças e idosos⁵.

- o forte conteúdo corporativo das demandas, decisões e condução das políticas e programas e o padrão clientelista de uso e distribuição de benefícios.

Num país de estrutura federativa, tradição centralista e com as dimensões demográficas e territoriais como o brasileiro, além de referendar o padrão vigente de desigualdades individuais e regionais, tais características com certeza concorreram para que se acentuassem tendências típicas da área social: superposições dos objetivos, das competências, das clientelas-alvo, das agências e dos mecanismos de operação; graus exagerados de instabilidade e descontinuidade dos programas sociais, principalmente daqueles que abrigam inovações.

Em outras palavras, a estrutura mesma do sistema de políticas sociais associou-se, reforçando-as, a outras distorções que sistematicamente afetaram a dinâmica da área: a ineficácia do gasto; a má focalização dos objetivos e, como já se disse, a baixa efetividade social. Particularmente, o binômio *forte centralização, fragmentação institucional e corporativismo versus fracas capacidades administrativas e participativas* tendeu a conferir pouca transparência ao sistema de políticas social, inibindo a ação de eventuais mecanismos de correção, modernização ou inovação institucional.

A agenda reformista que se organizará em torno à questão social, desde meados dos anos 80, apontará para a urgência da reestruturação desse sistema, abrindo ainda espaço para o equacionamento de uma política de assistência social e a programas de combate à pobreza, decididamente ausentes daquele padrão anterior de ação social pública.

Com efeito, em relação aos programas dirigidos aos grupos pobres da população, o sistema de políticas sociais, moldado sob aqueles princípios e orientações, pouco espaço reservou ao desenvolvimento de uma política nacional de assistência social. Menos ainda de uma estratégia coerente de combate à pobreza. Ao contrário, nesse campo, o legado do período anterior foi um conjunto descoordenado de programas, marcados pelo menos por quatro daquelas características gerais: a forte centralização no governo federal, em especial na agências de triste memória, a LBA; o caráter fragmentado e descontínuo das ações; grande ineficácia, em termos dos seus resultados e impactos junto aos grupos necessitados e, mais

⁵ O benefício maior a setores médios tanto expressou o maior poder de *voice* desse segmento da população quanto foi sancionado pelo próprio padrão de Welfare State aqui erigido, cujo modo de crescimento foi sugestivamente caracterizado como o da "massificação de privilégios", ampliando verticalmente novos benefícios a grupos já protegidos e incorporando horizontalmente novos grupos ao sistema básico de privilégios.

que tudo, o acentuado grau de clientelismo com que eram operados. Traços e estilo de gestão que fizeram da assistência social a área por excelência do favor, da barganha, do assistencialismo inócuo, do desperdício do gasto público, enfim, da negação da cidadania. Será no confronto com este passado que se desencadeará, desde a meados da década passada, o processo de formação de uma política nacional de assistência social e de enfrentamento da pobreza.

1.2. A reestruturação da assistência social e o movimento de formação da política de combate à pobreza: definições, programas e estratégias

Embora sejam tradicionais no país programas públicos dirigidos aos grupos carentes da população, apenas na última vintena de anos pode-se identificar, no sistema brasileiro de políticas sociais, uma política nacional de assistência social minimamente dotada de objetivos, recursos e densidade institucional. Expressando tal inflexão, a política assistencial passou a referir-se a uma gama bastante ampla e diversificada de programas - universais e contínuos alguns, emergenciais, focalizados e temporários outros - numa sorte de combinação que inegavelmente ampliou a complexidade, a densidade e mesmo a centralidade desse ramo das políticas sociais.

Impulsionado pelo movimento de democratização, o momento institucional decisivo de tal processo deu-se com a Constituição de 88, que instaurou a assistência social como política social, fundada no direito e integrada, juntamente com a previdência social e a política de Saúde, à Política de Seguridade Social⁶. Após uma etapa de lento avanço, o período seguinte correspondeu ao processo de institucionalização da nova política, cujo amadurecimento não se completou senão nos dois últimos anos.

Também é recente e embrionário, no país, o esforço governamental de combater a pobreza segundo uma estratégia explícita e adequada. Desde meados dos anos 70, sucederam-se

⁶ No plano legal, a Constituição de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, definiram a assistência social como política voltada para a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a integração no mercado de trabalho; a reabilitação e integração de pessoas portadoras de deficiências. Entendida como uma política não contributiva que se realiza através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, deve pautar-se pelos princípios da universalidade da cobertura e do atendimento, da seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços. O financiamento da assistência tem as mesmas fontes gerais de custeio da Seguridade, além de recursos orçamentários da União, Estados e Municípios. A LOAS determinou também a criação do Fundo Nacional de Assistência Social e seus congêneres municipais e estaduais.

entretanto, no plano federal, tentativas de proibir programas especialmente voltados para a pobreza – pôr exemplo, a *Estratégia de Desenvolvimento Social* do Governo Góiser e os *Planos de Prioridades Sociais da Nova República* – mas será apenas com o *Programa de Combate à Miséria e à Fome pela Vida* de 1993 e o *Programa da Comunidade Solidária*, de 1995 em diante, que a política adquirirá identidade institucional.

Tendo como ponto de partida um diagnóstico social negativo do país e a recusa de orientações de políticas até então predominantes⁷, o *II Plano Nacional de Desenvolvimento* (1974-1979) indicou, entre seus objetivos, o aumento da renda real de todas as classes e a redução da pobreza absoluta. Para tanto, projetou uma política social articulada, pautada por objetivos próprios e assentada em quatro eixos estratégicos, a saber: a adequada conjugação das políticas de emprego e de salários; a valorização da política de recursos humanos; a política de integração social e a política de defesa do consumidor. O II PND nunca foi implementado integralmente, atropelado que foi pelos choques do petróleo e a recessão posterior⁸. Será somente na década seguinte, sob o primeiro governo civil da Nova República, que se ensaiará uma política de combate à pobreza. Juntamente com o Plano Cruzado, e simultaneamente às discussões de reformas estruturais do sistema de políticas sociais, introduz-se a idéia de *tratamento emergencial da pobreza*, desdobrada nos *Planos de Prioridades Sociais* da Nova República (1985 e 1986)⁹. A estratégia básica, aqui, foi a do melhor aproveitamento de programas existentes e dos recursos disponíveis¹⁰, tendo sido selecionadas como prioritárias as áreas de alimentação e nutrição, saúde, assentamento rurais, transportes coletivos e a Região Nordeste. Enquanto *programa integrado*, os PPS tiveram resultados praticamente nulos,. Seu programas foram paralisados, reduzidos ou, na melhor das hipóteses, "desapareceram" na máquina.

Um novo programa desta natureza foi anunciado apenas em 1993: o *Plano de Combate à Fome e à Miséria pela Vida* (PCFM), coordenado pelo Conselho Nacional da Segurança Alimentar - CONSEA (de composição majoritariamente não-governamental), apoiado em

⁷ Entre outras, a de que o desenvolvimento econômico produziria esperados e "naturais" resultados sociais e a de que a alta concentração de renda ocorrida durante o "milagre econômico" devia-se à rapidez do crescimento, sendo dele uma consequência natural e apenas temporária.

⁸ Se, no plano econômico, logrou provocar, ainda que com alto custo, importante transformação da estrutura produtiva, fracassou na sua "estratégia social" de "realizar políticas redistributivas enquanto o bolo crescesse". Um cuidadoso inventário dos programas sociais do período registraria, ainda assim, pelo menos a maior ênfase posta naqueles dirigidos às camadas mais pobres, aos grupos sociais mais vulneráveis e às regiões mais carentes do país.

⁹ Os PPS, como ficaram conhecidos, foram concebidos e anunciados como *Planos de Emergência* para o combate à fome, ao desemprego e à miséria.

¹⁰ Particularmente os do FINSOCIAL. Os recursos equivalem, aproximadamente, a 1,6% do PIB

duas frentes de ação, a *governamental* (envolvendo ministérios e principais órgãos da administração indireta) e a do *movimento social* (apoiada na formação voluntária de comitês locais). Três princípios regeram sua formulação: a solidariedade, a parceria (entre governo e sociedade) e a descentralização. Tal como nos PPS, evitava-se criar novos programas ou novas áreas de gasto, optando-se pela mobilização e potencialização recursos institucionais, humanos e organizacionais existentes.

O PCFM, de curta duração, teve inegável impacto mobilizatório, mas seus resultados foram muito modestos. De fato, apenas dois programas da área alimentar¹¹ registraram algum êxito de implementação, permanecendo até hoje em operação. Ainda que a pressão da campanha nacional e, sobretudo, as do CONSEA, fossem elementos positivos de agilização da ação governamental, os principais obstáculos à implementação dos programas, além das restrições orçamentárias, localizaram-se na precariedade de funcionamento das instituições públicas, nas dificuldades de articulação dos órgãos governamentais e na sua incapacidade de freio ao clientelismo. Localizavam-se portanto no modo de fazer, mais do que no conteúdo das ações. Somada a experiências frustradas da mesma natureza, essa se constituiu em preciosa aprendizagem, a ser considerada no futuro.

Em certa medida, o *Programa da Comunidade Solidária*, iniciado em 1995, dá continuidade ao PCFM – o que não deixa de constituir uma saudável inovação, entre programas marcados tradicionalmente por fortes descontinuidades. Na mesma linha inaugurada pelos PPS, não se trata, aqui também, de um novo programa, mas sim de uma estratégia de articulação, coordenação e potencialização de programas federais já existentes, assim como das ações governamentais da União, Estados e Municípios junto à população carente. E como o PCFM, apoia-se na parceria com as forças organizadas da sociedade civil. Dirigido pelo Conselho da Comunidade Solidária - órgão colegiado com participação majoritária de representantes da sociedade civil – atua igualmente em duas frentes, a *governamental*, sob responsabilidade da sua Secretaria Executiva¹², e a *da interlocução e parceria com a sociedade civil*, de responsabilidade do Conselho¹³.

¹¹ Leite para crianças desnutridas e distribuição emergencial de alimentos em áreas de seca

¹² Programas prioritários, relativos às nas áreas de saúde (combate à mortalidade infantil) e alimentação (merenda escolar); serviços urbanos (saneamento); assentamentos rurais; geração de emprego e renda e promoção social (atendimento ao segmento infanto-juvenil) compõe a Agenda Básica de programas federais implementada nos municípios selecionados, sob coordenação da Secretaria Executiva..

¹³ Além de se constituir em espaço de negociação e consertação entre o o governo e os parceiros sociais, o Conselho promove, em parceria com organizações da sociedade, três programas - os Programas de

O Programa da Comunidade Solidária introduziu inovações importantes na experiência brasileira de combate à pobreza. Desde logo, de modo a evitar os tradicionais impasses e obstáculos e, ainda, ganhar efetividade na eliminação da pobreza, atingindo-a na sua heterogeneidade e diferenciação, o novo programa, além de concentrar-se em formas inovadoras de ação e controle, privilegia *ações sociais integradas* - de caráter universal e emergencial -, mas também contínuas, flexíveis e descentralizadas. Inovou também ao introduzir a delimitação territorial - municípios com maior incidência de pobreza - como um dos critérios que, aliado ao de renda, focalizam os beneficiários¹⁴. Sendo um programa federal, assenta-se entretanto na parceria e articulação das três esferas de governo. E sendo um programa público, organizou-se também em com o setor privado, tanto empresarial quanto filantrópico.

Em termos de concepção e desenho, o programa definiu uma linha de ação tratando de distanciar-se tanto da tradição clientelista quanto das alternativas meramente compensatórias e assistencialistas de combate à pobreza. Por outro lado, a fim de evitar paralelismos na organização do estado, exerce uma coordenação *sui generis*, já que não concentra nem programas nem recursos, tendo seus formuladores optado pela não criação de nenhum fundo especial para o programa.

O movimento institucional descrito corresponde, para esta política, ao seu processo de formação – etapa constitutiva que será de vital importância para os acertos, reformas e consolidação posteriores.

Capacitação de Jovens, Universidade Solidária e Alfabetização Solidária - além de ações de capacitação de ONG's (Centros de Voluntariado e do curso de Capacitação de Gestores).

¹⁴ Mais especificamente, o seu desenho combina critérios de renda familiar e de focalização territorial em municípios de maior incidência de pobreza - cerca de 1300 em 1997.

2. INOVAÇÃO, CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES: O QUE MUDOU E O QUE NÃO MUDOU NA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE DE PROGRAMAS ASSISTENCIAIS E DE COMBATE À POBREZA

Já se acumulou, nos últimos dez anos, um expressivo volume de reformas, alterações e inflexões nos programas assistenciais e dirigidos aos segmentos pobres e excluídos, o que permite um balanço, ainda que provisório, do seu significado tanto para a redução da pobreza quanto, no plano institucional, para a constituição da política que pretende enfrentá-la.

Com certeza, a continuidade de orientações, práticas e distorções tradicionais tendem a reduzir a visibilidade das mudanças, mas apenas o conservadorismo arraigado poderá ignorar ter sido essa uma das áreas de política social que mais inovações vem registrando.

Por qualquer lado que se examine e meça, os resultados das políticas para a pobreza são modestos e insuficientes - se comparados às enormes dimensões dos segmentos pobres, se referidos à crescente heterogeneidade das situações de pobreza, se enfim confrontados aos já trágicos números do desemprego. A constatação é quase consensual. Não se trata aqui de contestá-la. Mas não se trata também de partilhar da outra e corrente tese conservadora, a da “intratabilidade” da pobreza, como se estivéssemos frente a um fenômeno absolutamente sem remédio ou decorrente de várias causas, menos das políticas destinadas a superá-lo.

O exame das reformas e mudanças da política é então, interessado, orientado para diagnosticar tanto as mudanças quanto os seus alcances e significados, em termos de melhora da efetividade dos programas.

O Quadro 1 apresenta aqueles que me parecem os principais eixos de transformação recente das políticas e programas dirigidos à população pobre

Quadro 1

Políticas assistenciais e programas de enfrentamento da pobreza: principais eixos e conteúdos das mudanças

Eixos de Mudanças	Principais conteúdos das alterações
Na Concepção - No fundamento da política - No equilíbrio universalismo /seletividade - No estilo de política	Direito Social como fundamento da política
	Reforço da seletividade Ampliação dos critérios de focalização
	Redução do clientelismo
Na Relação público/privado - No financiamento Na provisão	Introdução da participação do setor privado empresarial
	Reforço das parcerias com o terceiro setor
Na natureza dos programas implementados	Introdução e/ou reforço de programas de transferências monetárias
	Introdução de programas de tipo “produtivo” – capacitação e crédito popular
Na armação institucional das políticas - No sistema de financiamento - No sistema decisório - No sistema de supervisão e controles	Descentralização do poder decisório e de recursos Delegação federativa de funções
	Ampliação e institucionalização da participação social

Vejamos com um pouco mais de detalhes as características desses eixos e conteúdos.

2.1. Mudanças de Concepção e Estilos de condução das políticas

A crítica ao assistencialismo e ao clientelismo, de um lado, e a referência à cidadania social como fundamento da política, de outro, guiaram, nos anos 80, o primeiro movimento de construção da nova orientação da política assistencial. Pautadas pela democratização, as novas *concepções* assentaram-se sobre três eixos valorativos e de organização dos programas:

- a assistência social como *direito social*
- a *universalização do acesso* a todos os membros dos grupos-alvo selecionados;
- a opção por *serviços estatais gratuitos*

Do ponto de vista conceitual, processa-se aí uma ruptura com a concepção e a prática anteriormente dominantes. De uma visão vaga e frouxa da política – entendida como um modo de acudir os pobres através da ação assistencial emergencial e benevolente do Estado, isoladamente ou em parceria com organizações filantrópicas - o conceito tende hoje a estar associado a ações públicas que garantam aos setores carentes, afetados por tipos e graus variados de exclusão social, o exercício dos direitos sociais básicos.

Ou seja, inscrevendo-se na concepção ampla de seguridade social, os programas assistenciais passaram a ser associados não apenas à pobreza e à condição de privação, mas também ao exercício e concretização dos *direitos básicos da cidadania* - sorte de resposta a legítimas demandas que, por direito, fazem os cidadãos ao Estado para resolver necessidades vitais suas e de suas famílias. Ganham assim uma dimensão *universalista*: embora referidos a grupos necessitados, na nova concepção os programas assistenciais tendem a compor um patamar de *mínimos sociais*, uma espécie de *renda mínima*, teoricamente assegurada a todo cidadão.

Antes mesmo de implementar-se, a ampla concepção foi muito rapidamente atravessada por um caloroso porém quase estéril debate que opôs, de forma polarizada, como se fossem absolutamente incompatíveis, universalismo e focalização, enquanto concepção de programas e critérios de definição dos seus públicos-alvo. Desde o final dos 80 e sobretudo nos anos 90, novas concepções passam a integrar a agenda pública, minimizando ou flexibilizando a rigidez com que vinha se dando a discussão sobre forma, tipos e prioridades de programas. Tal inflexão provavelmente respondeu também às emergências impostas pelo aprofundamento da crise, pelo desemprego e pelo aumento da pobreza. Entre essas novas ênfases, destacam-se:

- o conceito de focalização apoiado em critérios mais amplos e complexos que o mero critério da renda individual, expressando também o objetivo de se detectar, com instrumentos mais sensíveis, as formas heterogêneas da pobreza e o caráter múltiplo das carências¹⁵;

¹⁵ Dois exemplos podem ser aqui lembrados. De um lado, a generalização do critério da renda familiar *per capita*, que supõe o reconhecimento da família como uma unidade econômica que opera estratégias coletivas de gasto. De outro, a introdução do critério territorial de focalização por municípios, como faz o Programa Comunidade Solidária, em contraposição ao tradicional critério territorial que privilegiava apenas as regiões. A suposição, aqui, é a da presença de formas graves de pobreza também em áreas mais desenvolvidas.

- o reforço da seletividade e da focalização sem perda do universalismo¹⁶;
- a redução do “estatismo” com preservação do caráter público e gratuito da prestação do serviço. A fórmula se traduz no reforço das parcerias entre o estado, os setores privados não-lucrativos (ONG's e entidades filantrópicas em geral) e lucrativos (mobilização de recursos empresariais para o financiamento);
- a maior aceitação, adesão e apoio a programas de transferência monetária (tais como a Renda Mensal do Idoso e do Deficiente ou programas de renda mínima).

Não menos expressivas – mesmo quando sejam ainda fragmentadas e dispersas – são as alterações já acumuladas nos *estilos de condução* das políticas. Rompendo com reconhecida dificuldade os obstáculos da tradição e dos estímulos ainda perversos do sistema político, a redução das margens de arbítrio e manipulação clientelística da concessão de benefícios assistenciais vem se impondo através de pelo menos *duas linhas de ação*.

A primeira e que mais precocemente veio se implantando, é a institucionalização da presença de conselhos de representação social na estrutura decisória e na dinâmica operacional dos programas, forma de ampliação da *participação social*, com claros objetivos de democratização das decisões e de estabelecimento de sistemas mais participativos de *accountability*, supervisão, controles. Dada a sua importância para a redefinição da institucionalidade da política social, retomaremos mais à frente esse aspecto.

A outra linha de ação tem também o significado de alargamento da esfera pública em que se assentam os programas, afetando especialmente os processos e sistemas de seleção dos beneficiários e prestação de contas dos resultados. No primeiro caso, vale a pena registrar a sistemática difusão de *procedimentos inovadores* tais como:

- a identificação, apuração e classificação de níveis de necessidade através de critérios técnicos de medição (como por exemplo, operou o Mapa da Fome na seleção dos municípios do Comunidade Solidária);

¹⁶ Exemplificam tal fórmula os programas de apoio ao ensino fundamental do MEC. A merenda escolar é um programa universal, distribuído universalmente nas escolas públicas, mas é reforçada em 50 % nas escolas dos municípios mais carentes. O Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – PMDE, distribui recursos universalmente recursos financeiros para todas as escolas, mas os valores são progressivos, segundo o tamanho das escolas e a sua maior carência (entendida como a sua localização nas três regiões mais pobres do país).

- seleção de beneficiários ou parceiros através de concursos competitivos julgados por comitês independentes de avaliadores (como se dá com o programas Capacitação de Jovens, do Conselho da Comunidade Solidária); de sorteios (por exemplo, o do programa habitacional do Estado de São Paulo) ou de apuração de mérito;
- a introdução de sistemas de monitoramento e avaliação rotineira nos programas implementados.

2.2. A reordenação institucional das políticas

A descentralização federativa e a desconcentração funcional, de um lado, e a democratização do sistema decisório central, através da participação de conselhos com ampla representação da sociedade civil, de outro, têm respondido pelas mais importantes mudanças na institucionalidade dos programas assistenciais e de enfrentamento da pobreza.

2.2.1. A nova institucionalidade das políticas: Descentralização e desconcentração

Foi tradicionalmente complexa a institucionalidade sobre a qual repousou a política de assistência social brasileira. Tanto a estrutura federativa prevê a distribuição, pelas três esferas de governo, das competências governamentais nesse campo, como é recorrente e acentuada a dispersão dos programas através de ministérios, secretarias estaduais e municipais. Mas nem as competências concorrentes entre níveis da federação nem a fragmentada inserção institucional dos programas assistenciais atenuaram a forte centralização no executivo federal que até muito recentemente marcou a política. Além de estarem ali concentrados os recursos financeiros, a formulação e a gestão da política, também estiveram, até 1995, monopolizados pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), agência federal criada nos anos 40 e transformada, ao longo do tempo, no instrumento por excelência do clientelismo e dos interesses particularistas.

Este padrão centralizado vem passando por inflexões decisivas. Até metade dos anos 90, a organização tradicional da política alterou-se através de três medidas subsequentes:

- a extinção da FUNABEM e a criação do Centro Brasileiro da Criança e do Adolescente – CBIA (1989);

- o deslocamento da LBA e do CBIA para o então criado Ministério do Bem-Estar Social (1990);
- a extinção, nos primeiros dias do atual governo (1995), tanto daquele Ministério quanto da LBA, seus programas sendo outra vez transferidos ao Ministério da Previdência Social;
- a instauração do Fundo Nacional de Assistência Social e a implantação dos seus congêneres estaduais e municipais (1996-1997).

As virtudes e vantagens da descentralização, mas também os obstáculos que em geral enfrenta, sobejamente conhecidos, se fazem notar na área assistencial, dispensando referências especiais. Dois aspectos, entretanto, merecem atenção: as modalidades de descentralização predominantes na área, e as interfaces entre o processo de descentralização e as características atuais da estrutura federativa brasileira.

O movimento de descentralização dos programas sociais federais desenvolve-se segundo *três eixos* nem sempre harmônicos e coerentes, mesmo quando combinados em um mesmo processo:

- a *autonomização das unidades de serviços*. Trata-se aqui, tipicamente, de uma modalidade de *desconcentração* de instâncias decisórias em mesmas estruturas organizacionais, com eventuais supressões de instâncias intermediárias ou órgãos regionais. A preferência tende a recair, portanto, sobre as unidades localizadas na ponta da prestação dos serviços – a escola, o posto de saúde, o centro de atendimento social etc – seja qual for a pertinência administrativa da rede – federal, estadual ou municipal.

Em alguns casos, como acontece em relação aos programas educacionais, tal modalidade privilegia também os órgãos colegiados da unidade, que contam com representação de pais, transformando-os em unidades executoras de pequenos gastos, exercendo também controles sobre o processo mais geral de gestão descentralizada de funções. Para além do reforço à participação social, a estratégia visa reduzir a margem de atuação clientelista e corporativista sobre recursos descentralizados.

- a *municipalização*. Instituinto a Prefeitura Municipal e seus organismos como ponto final da transferência de poder e recursos, essa é a modalidade predominante nos processos de descentralização em curso, apoiada tanto pela maior disposição do. De fato, para essa modalidade, parecem convergir tanto as aparentemente maiores disposições municipais para a assumpção de funções sociais, quanto as preferências federais.

- a *estadualização*. Embora mais rara, a transferência para os níveis estaduais de governo de recursos e funções foi também um padrão de descentralização observado em um ou outro programa.

Tanto a *estadualização* quanto a *municipalização* de programas federais muito freqüentemente envolvem tanto a constituição de fundos locais para a recepção dos recursos transferidos – como é o caso da assistência social, já relatado – quanto a presença de conselhos, estaduais e ou municipais, que deliberam ou opinam sobre a gestão dos programas. É o caso dos conselhos de assistência social, dos conselhos municipais da merenda escolar, do conselho municipal que acompanha o PRODEA – Programa de Distribuição de Alimentos do Comunidade Solidária etc.

Não se conhecem ainda todos os efeitos e impactos da descentralização das políticas sobre a estrutura e o perfil federativo do país. Afinal, que federalismo emergirá, após o ciclo atual de descentralização de políticas? A preocupação é legítima, especialmente pelas suas relações com a equidade.

O Brasil experimentou, no passado recente, movimentos de descentralização em políticas sociais através de modelos que retiravam papel e função ao centro, em alguns caso, e aos estados, na maioria das vezes. No caso dos programas assistenciais, o forte municipalismo ou as orientações pró-autonomização das Unidades de Serviço (US) podem redundar em resultados semelhantes, contribuindo para a desfiguração e desequilíbrio da estrutura federativa e, mais ainda, para a diminuição das funções reequilibradoras e corretivas de desigualdades regionais e locais que podem e devem ser exercidas pelas instâncias estaduais e principalmente pela União.

Por outro lado, dada a feitura do próprio federalismo brasileiro e a força do presidencialismo aqui imperante, a descentralização tende a assumir feições de uma radical municipalização das *policies*, cuja outra face é, entretanto, o reforço político do centro - que negocia e transfere recursos diretamente às Prefeituras municipais – em detrimento da própria descentralização.

Finalmente, não se pode descartar, por "natural" que seja nos processos de descentralização em estruturas federativas, o risco do efeito de "substituição de recursos", que se dá sempre que as instâncias sub-nacionais recuem no nível de gasto já alcançado, uma vez esteja garantida a chegada de recursos do nível superior.

2.2.2. A forma “conselhistas” da nova institucionalidade das políticas

A *forma conselho* está entre as mais fortes inflexões do sistema brasileiro de políticas sociais. Ao moldá-los sob tal formato, os conselhos de política social institucionalizam, na etapa de consolidação da democracia, os novos mecanismos de expressão, representação e participação de interesses forjados pelos movimentos sociais desde a primeira hora da democratização.

Generalizando-se para quase todos os territórios da política social, o padrão conselhistas ao tempo mesmo em que se distancia do modelo informal e quase-experimental dos anos 80, passa cada vez mais a entreter com o sistema brasileiro de proteção social relações estruturantes. *Em boa medida, a nova institucionalidade das políticas sociais apoia-se e alimenta-se deste modelo de expressão, articulação de interesses e de processamento das demandas.*

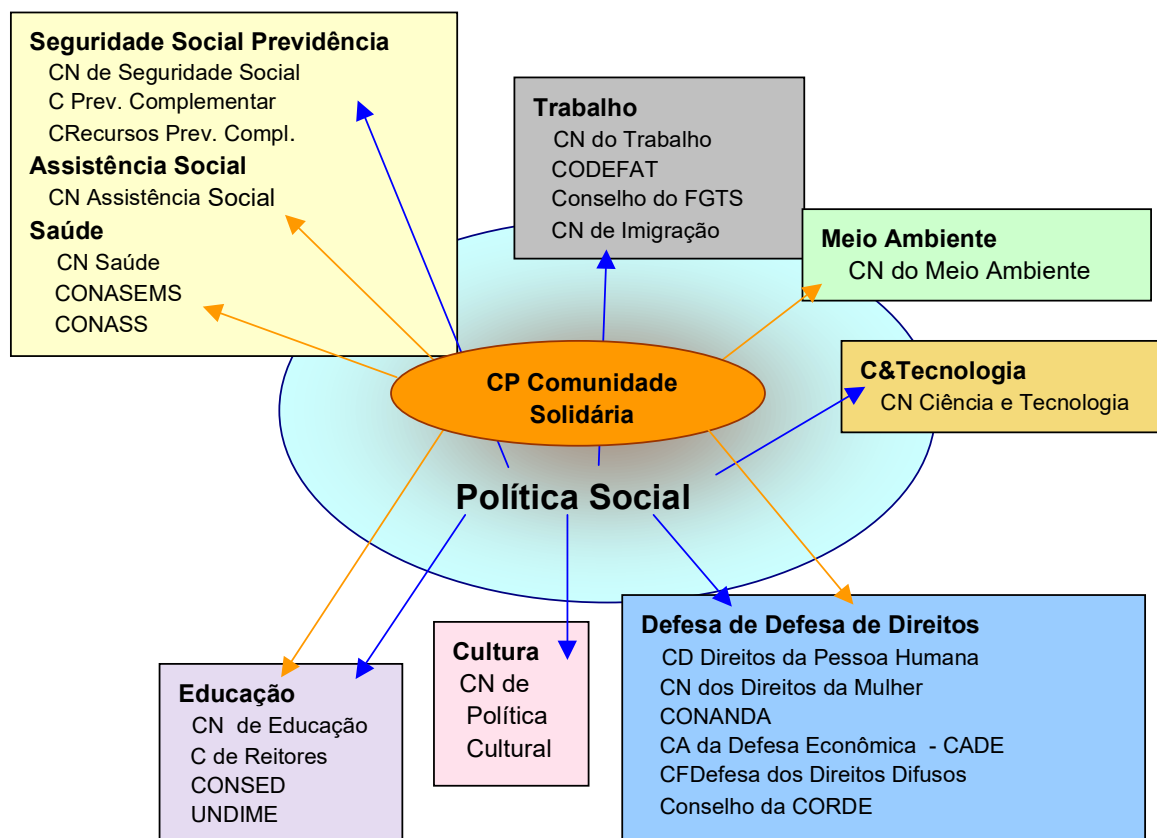
Tomado em si mesmo, este arranjo institucional não é inédito. Nem muito menos o perfil sistêmico que projetam sobre a estrutura e a dinâmica do conjunto das políticas sociais. Entretanto, alimentando-se das mesmas energias sociais que impulsionam o movimento de consolidação da democracia, a *forma conselho* molda uma parte substancial da nova tessitura da vida em democracia, oferecendo alternativas de expressão institucionalizada às “forças puras” dos movimentos sociais que, em geral, lhes deram origem.

De fato, os programas governamentais novos têm, cada vez mais, incluído participação dos atores principais nos seus sistemas de decisão e de controles internos. Implantados aceleradamente nos planos estaduais e municipais, mais recentemente, por criação, reativação ou rotinização, esse ritmo alcançou também o plano nacional e o topo das políticas sociais federais. Na segunda metade dos anos 90, o sistema brasileiro de políticas sociais conta com aproximadamente 25 conselhos nacionais, localizados ou relacionados com o vértice das políticas setoriais e transversais - pontos estratégicos do processo de *formação das políticas* e de tomada de decisões.

Uma visão quase topológica do conjunto dos conselhos da área social, *latu sensu*, é apresentada na Figura 1:

Figura 1

Conselhos Nacionais de Políticas Sociais e áreas afins



O Conselho Nacional da Assistência Social, o Conselho da Comunidade Solidária e os Conselhos de Defesa de Direitos estão entre os conselhos nacionais que mais diretamente afetam a política e os programas de enfrentamento da pobreza.

É verdade que, no processo de implementação dos conselhos, tende a se repetir o conhecido padrão no qual o Estado, através das políticas públicas, alavanca a emergência, conferindo-lhes fisionomia tal que, muitas vezes, aparecem como sua criatura. Mas de fato, a ação do Estado é de estímulo, muito mais que de criação: afeta e reforça tendências subterrâneas, concorrendo para a formação do novo *capital social*¹⁷ que, mais à frente,

¹⁷ Uso com certa liberdade o conceito de *capital social* de Robert Putnam, que remete a características de "sociedades civis" robustas, redes e tramas sociais capazes de estabelecer os fundamentos do desenvolvimento econômico e simultaneamente de *local governance*. Ver Putnam, R.(1993) - **Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy**, Princeton University Press:Princeton, NJ.

emergirá como energia da inovação institucional e base de sustentação de formas mais autônomas e localmente enraizadas de "bom governo".

O processo é sabidamente lento e moroso, geralmente avançando sob condições quase sempre adversas, entre elas as nada desprezíveis resistências culturais e de comportamentos. No caso dos programas dirigidos para os grupos pobres, enfrenta problemas adicionais, entre eles o círculo vicioso da carência também de recursos organizacionais e associativos dos ambientes em que vivem. Mas a inovação é significativa: além de já integrar o patrimônio da cultura política vigente, sustenta, juntamente com a descentralização, a nova institucionalidade da política social brasileira.

2.3. Os programas federais assistenciais e de enfrentamento da pobreza: novos formatos e conteúdos

Não é tarefa fácil, a de isolar programas dirigidos à pobreza e, entre eles, identificar inovações significativas. De fato, no seu conjunto, a política de assistência social abrange uma gama bastante ampla e diversificada de programas - universais e contínuos alguns, emergenciais, focalizados e temporários outros - voltados para combater ou atenuar as várias formas da exclusão social. Heterogêneo e segmentado, o universo a que se dirige envolve diferentes situações de carência e vulnerabilidade social, tais como insuficiência de renda, grupos etários que demandam maior proteção, localização territorial adversa ou, na combinação dessas condições, as situações graves de pobreza e miserabilidade. Entre os grupos-alvo prioritários, destacam-se as crianças e adolescentes, mas são também importantes outros critérios de seletividade e focalização, seja a tradicional ênfase nas regiões mais pobres, seja a modalidade de priorizar municípios com mais alta incidência da pobreza, como vem sendo no atual programa de combate à pobreza do governo federal, o Programa Comunidade Solidária.

Tomamos o conjunto dos programas federais por referência, para desde aí, registrar as inovações. Veja-se o Quadro 2:

Quadro 2

Política Social, programas e clientela: programas dirigidos aos grupos pobres no quadro geral da política social brasileira

Previdência Social (1995)			
Segurados ativos, aposentados e pensionistas			46.000.000
- Segurados			30.000.000
% da PEA	40,50%		
- Aposentados e pensionistas			9.423.325
% população 65 anos e mais	69,90%		
- Aposentados por idade			5.101.356
- Aposentados por tempo de serviço			2.271.376
- Aposentados por invalidez			2.560.537
% da PEA	0,75%		
Saúde (1992)			
Clientela (população total)			148.000.000
Equipamentos/Produção de serviços			
- N° postos de saúde			49.676
- N° internações			19.864.441
% da população	13,30%		
- N° de consultas médicas			394.575.147
% da população total	264,20%		
- N° de leitos hospitalares			544.357
% da população total	0,36%		
Programas			
Agentes Comunitários de Saúde	N° famílias		6.700.000
Educação (Alunos matriculados 1997)			
Pré-escola			4.292.483
- Pública			3.304.796
- Privada			987.687
Ensino Fundamental			34.233.369
- Público			30.568.714
- Privado			3.664.665
% população 7-14 anos	91%		
Ensino Médio			6.405.057
- Público			5.137.992
- Privado			1.267.065
% população 15-17 anos	25%		
Ensino Superior			1.661.034
% população 18-24 anos	11%		
Programas de apoio ao ensino fundamental (MEC)			
Saúde do Escolar	crianças		1.400.000
Material Escolar	municípios		827
Transporte Escolar	municípios		940
Tv Escola	escolas equipadas		52.000
Dinheiro na Escola	escolas atendidas		
Progr. do Livro Didático	livros distribuídos		200.000.000
Assistência Social (1996)			
Creches e pré-escolas	crianças de 0-6 anos		1.526.769
Prog. Reforço Escolar	jovens de 7-14 anos		762.546
Eliminação Trabalho Infantil			
Idosos atendidos			347.139
Prog. Geração de Renda			192.780
Ações Sociais Comunitárias (famílias)			240.289
Benefícios Monetários (1996)			1.035.236
Renda Mensal do Idoso			306.352
Renda Mensal a Portadores de Deficiências			729.618
Prog. Alimentação e Nutrição			
PNAE (Merenda Escolar)			35.000.000
Programa de Leite para Desnutridos			
Cestas alimentares (PRODEA) cestas/ano			7.500.000
Desenvolvimento Urbano (1996)			
Habitar- Brasil			763.324
Unidades habitacionais contratadas			736
Unidades habitacionais previstas			27.324
Ação Social em Saneamento (PASS)	famílias		540.000
Programas de Capacitação Profissional			
Formação Profissional (Planfor- 1997)			1.800.000
Capacitação de Jovens (Cons. Comum.Solidária – 1997)			5.000
Alfabetização Solidária (97/98) alunos			40.000
Programas de Crédito Popular/Geração de Emprego e Renda (1996)			
Proger Urbano	recursos/empregos gerados	US\$ 612,000,000	195.000
Proger Rural	recursos/empregos gerados	US\$ 1,200,000	264.000
Pronaf	municípios atendidos		383

Apesar de incompleto, o registro permite localizar aquelas que me parecem as duas inovações programáticas mais importantes ocorridas no período recente: a introdução e a institucionalização de programas do tipo "inserção produtiva" e os programas de distribuição de recursos monetários.

2.3.1. Introdução de programas de inserção "produtiva"

Programas de capacitação para o trabalho e programas de crédito popular não são, em si, novidades no conjunto dos programas sociais brasileiros. No caso dos primeiros, ao contrário, através do Sistema S, o país estruturou uma significativa rede de formação profissional, bastante competente no seu âmbito. Diferentemente, até bem pouco tempo não contava com programas desse teor voltados para os trabalhadores desempregados, para os segmentos pobres e para a franja do mercado informal de trabalho, onde se localizam os pouco qualificados.

É essa a embocadura principal do PLANFOR - Plano Nacional de Educação Profissional. Iniciado em 1996 como um dos projetos prioritários do governo federal e utilizando recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, o PLANFOR tem como meta criar as capacidades institucionais e de recursos para qualificar, a cada ano, a partir de 1999, 20% da PEA¹⁸. A sua *estratégia da sua implementação* é descentralizada e repousa em três eixos: os Planos Estaduais de Qualificação¹⁹, as parcerias com toda a rede de instituições de educação profissional do país e o mecanismo dos conselhos e comissões como base do processo decisório (o CODEFAT e as Comissões Estaduais). O crescimento do programa tem sido acelerado - atingiu cerca de 1,2 milhões de trabalhadores em 1996 e aproximadamente 1,8 milhões em 1997 – atingindo cerca de 12% dos desempregados, embora seja ainda inferior a 5% a sua taxa de cobertura sobre o total dos ocupados.

Merece referência, também pela inovação, a iniciativa do Conselho da Comunidade Solidária de implementar programas voltados especialmente para a capacitação de jovens

¹⁸ São seus objetivos: "... i) qualificar ou requalificar a FT, com foco na empregabilidade e nas potencialidades dos mercados regionais e locais de trabalho; ii) elevar o nível de escolaridade da PEA, através da erradicação do analfabetismo e da elevação da sua escolaridade até pelo menos o nível básico; iii) estimular e apoiar a oferta de emprego e de oportunidade de geração de renda, através de alternativas de trabalho autogerido, associativo ou em micro e pequenos empreendimentos".

¹⁹ Coordenados pelas respectivas Secretarias Estaduais do Trabalho, sob orientação das Comissões Estaduais e Municipais de Emprego. No plano conceitual, o PLANFOR indica sublinha como inovadora a orientação para a *empregabilidade* que pretende imprimir à política de capacitação, assim como aponta como núcleo da formação profissional a *conjugação das habilidade básicas, específicas e de gestão*.

carentes, público-alvo praticamente desprovido de proteção social. Os programas Capacitação de Jovens e de Alfabetização Solidária cumprem esse objetivo, o primeiro nas regiões metropolitanas, o segundo nos municípios pequenos das regiões Norte e Nordeste. Entre suas características, estão as fortes parcerias público/privado e público/público nas quais se apoiam²⁰.

Também voltados para a melhora da renda e do emprego estão os *novos programas de crédito popular* que vêm se multiplicando entre as iniciativas governamentais mais recentes. Concebido, já em 1994, no Programa de Combate à Fome como iniciativa de apoio ao pequeno empreendimento, o Programa de Geração de Renda – PROGER, foi iniciado em 1995. Financiado pelo FAT e operado pelo Banco do Brasil e Banco do Nordeste, obedece a uma estratégia também descentralizada de implementação. A experiência estimulou o desdobramento do programa e o surgimento de outros congêneres: o PROGER Rural, o PRONAF (Programa de Apoio à Agricultura Familiar), o PROCERA (Programa de Crédito para a Reforma Agrária) e o programa de Crédito Produtivo Popular, do BNDS²¹.

2.3.2. Os programas de transferências monetárias

Como se sabe, a tradição brasileira não abrigou, até bem pouco tempo atrás, programas de distribuição de recursos financeiros, salvo os típicos da Previdência Social. Iniciada nos anos 80 e institucionalizada mais recentemente, por iniciativa dos três níveis de governo, tal modalidade vem agora ocupando espaço no menu de programas sociais.

Dois programas de cobertura individual passaram a ser implementados desde 1996, após demorado processo de produção da sua legislação de base: a Renda Mensal dos Idosos e o benefício concedido a pessoas portadoras de deficiências graves, ambos distribuindo valores da ordem de 1 salário mínimo. Tal como a Renda Mensal Vitalícia, da Previdência Social, que o antecedeu, os novos programas constituem inovação de muito forte impacto, particularmente nas áreas rurais e nas regiões mais pobres do Norte e Nordeste. Inéditos

²⁰ O Programa de Capacitação é financiado por recursos empresariais e operado por ONG's selecionadas segundo competitivo processo de escolha. O segundo apoia-se em recursos empresariais e governamentais, é operado pelas Universidades e apoiado pelas Prefeituras dos municípios onde ocorre, de onde se originam também os alfabetizadores, capacitados pelas Universidades.

²¹ Visando qualificar ONG's para operarem o crédito popular, o BNDS, em parceria com o Programa Comunidade Solidária, deu início ao programa *BNDS Solidário*; e, na linha da capacitação, inaugurou o *BNDS Trabalhador*, programa descentralizado nas Secretarias Estaduais e Municipais, que deve reforçar os Planos Estaduais de Qualificação.

são também, no cardápio de programas nacionais, os *programas de renda mínima*, que vêm se multiplicando desde 1995, por iniciativa de municípios. A particularidade dessas experiências de transferências monetárias é o fato de acoplarem objetivos de garantia de patamares mínimos de renda familiar renda a objetivos de melhoria do desempenho escolar e de saúde dos seus membros em idade escolar²². Entre os impactos positivos desse tipo de programa estão a melhora do perfil nutricional e do desempenho escolar dos filhos e a ampliação do acesso a outros benefícios, enquanto revelava-se modesto seu efeito sobre a ampliação da renda e o emprego (NEPP, 1996)

Creio ter enfatizado suficientemente as fortes alterações que, no passado recente, alteraram a concepção e a fisionomia da política assistencial e dos programas voltados ao enfrentamento da pobreza. Embora não tenha ocorrido nesse campo um episódio específico de reforma, não será demais descrever como tal o processo : afinal, alteraram-se princípios, concepções, tessitura, social, sistema organizacional, perfil institucional , ou seja, os fundamentos da política.

Entretanto, a implementação plena, ou melhor, a consolidação do novo perfil ainda está por realizar-se. Nem o estado alterou-se suficientemente para abrigar, alimentar, estimular e rotinizar com coerência as inovações, nem a política setorial conta já com sólidas bases sociais de apoio e lideranças unificadas em torno às diretrizes e princípios básicos. É portanto com natureza e forma incompletas, inacabadas, que a nova política de combate à pobreza avança para o novo século, a sua agenda permanecendo, no fundamental, ainda aberta.

²² O projeto pioneiro Senador Suplicy, aprovado pelo Senado em 1991, foi, desde 1995, sucedido por iniciativas de mais de uma centena de municípios. Entre os cerca de 15 efetivamente implementados, destacam-se os de Campinas, Brasília, Salvador, São José do Rio Preto, Ribeirão Preto e Belo Horizonte. Em 1997, o Congresso aprovou um novo projeto, de iniciativa do Executivo, a ser implementado nacionalmente em 1998.

Igualdade, equidade e direitos sociais: uma nova institucionalidade da política brasileira de combate à pobreza?

3. 1. Políticas sociais e programas para a pobreza: ciclos e agendas de reformas

Foi sob a dupla chave da democratização e da melhor eficácia do gasto que os programas sociais ocuparam posição na pauta mudancista dos anos 80. Afinal, o acerto de contas com o autoritarismo supunha um dado reordenamento das políticas sociais que respondesse aos reclamos da sociedade por maior equidade ou, se quisesse, pelo alargamento da democracia. Projetada para o sistema de políticas sociais como um todo, tal demanda por redução das desigualdades e afirmação dos direitos sociais assumiu conotações mais concretas de extensão da cobertura dos programas e progressão do universalismo das políticas - sistematicamente registradas no texto constitucional de 1988.

Também a *melhora da efetividade das políticas* inscreveu-se na agenda democrática de reforma do Estado. No ideário dos 80, a meta de elevação do patamar de eficiência do gasto social impunha-se na medida mesmo em que se reconhecia ser já significativo o esforço de gasto que o país realizava na área, vis-à-vis os medíocres resultados que apresentava. No plano institucional, objetivos desse teor sustentaram proposições de *descentralização*, *maior transparência* e *accountability* dos processos decisórios ou mesmo a ampliação da *participação social* - grandes idéias-força que fechavam o círculo da democratização do Estado na área social.

Ninguém desconhece que as pressões advindas do sistema real de forças políticas nem sempre tiveram essa conotação progressista: mobilizações de forte teor corporativista, aliadas aos mecanismos clientelistas e alavancadas pelas renitentes práticas populistas dos governantes, tenderam a presidir e a capturar as demandas e os ensaios de reformas, deformando-os definitivamente sob um viés conservador. Não por acaso, o modo difuso de expressão dos interesses sistematicamente traduziu-se em pressões por ampliação dos programas sociais segundo a fórmula "fazer mais do mesmo", circunstância que, afinal, operou como bloqueio ao processo de construção de uma alternativa de fato democrática de reforma do nosso embrionário e conservador Welfare State.

É verdade que a generosa perspectiva que se quis imprimir à reforma social, como condição da democratização do país, enfrentou desde logo os limites da crise econômica e de seus efeitos sobre o aumento das demandas e encolhimento de recursos. Entretanto, não se

reduziram a esse descompasso os obstáculos enfrentados. Ao contrário, o esforço reformista dos 80 esbarrou nos resistentes mecanismos do clientelismo e dos fortes privilégios corporativos encastelados no sistema de políticas. Em outras palavras, as diretrizes igualitárias e universalistas que legitimamente orientaram os ensaios de mudanças, embora transpostas para o texto constitucional, não foram ainda assim suficientemente fortes para enfrentar a apropriação privilegiada dos recursos por categorias sociais particulares. Pouco ou nenhum espaço restou, é certo, para a discriminação positiva do segmentos pobres e excluídos da população.

Foi portanto sob o signo de forte frustração que se fechou aquele primeiro ciclo reformista. Em dois planos dos sistemas de políticas sociais, entretanto, acumularam-se saldos positivos dessa primeira etapa de transformações, resultados decisivos, diga-se de passagem, para o equacionamento futuro da equidade.

No plano dos *valores*, mesmo quando mescladas com a mobilização defensiva das corporações, certas formas de resistência a alguns estereótipos de reformas - principalmente aos impulsos privatistas e às concepções meramente compensatórias da primeira hora - revelam a persistência de valores solidaristas nos quais poderão se firmar novos formatos de ação social. A preservação da concepção universalista e pública da educação e da saúde, ou a preferência por modelos previdenciários que envolvam, na base, compromissos solidários, sinalizam nesta direção.

O outro legado positivo, parece-me, deve-se à sua força de resistência, que afinal concorreu para que, na etapa seguinte, fosse relativamente superado numa direção mais democrática – menos liberal, como postulavam alguns – o antagonismo que, no início do período, opôs concepções universalistas a modelos focalizados e seletivos de programas sociais.

Como dissemos, aquela polarização radical e simplificadora veio desembocar, hoje, em matriz mais complexa na qual o que se opõem são sobretudo formas e modalidades de combinar o universal e o focalizado; o estrutural e o emergencial; o curto e o longo prazo, expressando tanto o *aggionamento* das concepções de justiça social quanto um grau mais elevado de amadurecimento do pensamento social, que tende a reconhecer também, quase que consensualmente, que a melhora da efetividade do gasto social é condição para a construção dos direitos da cidadania. Ora, a construção desse campo de forças que, embora instavelmente, isola os extremos populistas e liberais, tornou-se possível também porque assentou-se sobre a frustrada mas crucial experiência da democratização da etapa anterior.

3.2. O novo ponto de partida

A experiência anterior de inovações e mudanças, em matéria de políticas voltadas para os grupos pobres e excluídos, não foi capaz de reverter totalmente as resistentes deformações da área, conformadas ainda no passado desenvolvimentista. Mas parece ter sido muito exitosa em explicitar, quase que exaustivamente, todas as alternativas de reordenamento institucional, de estilos de gestão e de procedimentos de operação capazes de impulsionar a efetiva reestruturação dos programas. Se isso for certo, ***o desafio, hoje, é menos o de identificar idéias e soluções inovadoras, antes o de fortalecer e institucionalizar as melhores, mais eficientes e socialmente eficazes alternativas de políticas e programas destinados a melhorar o perfil da igualdade e reduzir os níveis de pobreza do país.***

Sob a forma de questões, retomo algumas dessas alternativas e dimensões, pelo menos as que me parecem decisivas para a definição do novo perfil de políticas.

3.2.1. Concepções e estilos de políticas

Pobreza e Direitos Sociais

A afirmação do acesso aos benefícios sociais sob a forma de direitos da cidadania, mesmo quando possa introduzir indesejável rigidez na gestão dos programas, é *estratégia insubstituível* para o bom êxito do enfrentamento da pobreza e da exclusão. Tanto para frear pressões clientelistas quanto para resguardar os cidadãos e seu bem-estar das oscilações e quedas de recursos públicos, a universalização, automatismo e a regularidade da concessão e dispensa dos benefícios constitui arma poderosa, capaz de reverter o quadro de barganha e favor no qual geralmente se processa a política.

Focalizar no Universal

A focalização dos beneficiários, segundos métodos competentes e amplos, é necessária para aumentar a eficácia dos programas de enfrentamento da pobreza, mas será tanto mais eficiente quanto mais envolvida e "abrigada" estiver por programas universais que operam à base do direito social. As razões, aqui, não são, de nenhum modo, técnicas. São de ordem moral e política.

De um lado, essa forma de combinação é menos estigmatizadora para os beneficiários e isso é bom. De outro, tal modelo fortalece o programa, transferindo-lhe a legitimidade, o apoio e a

adesão com que em geral contam os programas universais – e não os focalizados. Entre as fragilidades desses últimos, quase que por definição, está a ausência de coalisões de apoio e sustentação, bem dotadas de *voice* e capazes de ampliar mais ainda a adesão da opinião pública. É por isso que em geral são descontínuos, instáveis, ou dispensam serviços e bens de pouca qualidade.

Em outros termos, a *combinação de programas universais e seletivos* deve ser assumida como orientação estratégica dos programas de enfrentamento da pobreza, por dupla razão. De uma lado, porque os programas universais e gratuitos – tais como o da educação fundamental e média e o de saúde – são eles próprios decisivos para qualquer política de combate à pobreza. De outro porque, no Brasil, as **redes públicas de educação básica e de saúde são cruciais e estratégicas tanto pelos seus próprios serviços quanto porque podem sediar programas de massa**²³. Desse modo, os programas focalizados viriam complementar os universais, apoiando-se mutuamente.

3.2.2. A (boa) politização da base social dos programas de luta contra a pobreza

O fortalecimento dos atores estratégicos e das coalizões de apoio aos programas – principalmente quando se trata de reformá-los e reestruturá-los – é crucial para o seu êxito. Do mesmo modo, o fortalecimento do *capital social* sobre o qual se apoiam - as redes sociais, as associações e organizações de todo tipo – reforça as suas potencialidades e tende a lhes garantir continuidade e autonomia.

3.2.3. Descentralização e equidade

Programas descentralizados e flexíveis em geral são mais eficazes. Entretanto, nem sempre a descentralização concorre para a melhora da equidade, podendo mesmo resultar em acentuação da desigualdade. Ora, esse, que é um problema de coordenação e gestão, assume importância decisiva, em um país tão heterogêneo como o nosso.

²³ São estratégicas tanto pelos serviços que prestam quanto por poderem sediar com certa eficiência programas alimentares e nutricionais, assim como outras atividades culturais, esportivas, de reforço educacional, de educação não-formal. São também estratégicas por duas outras razões não desprezíveis: sua alta capilaridade e a garantia de continuidade que oferecem a programas que, *incorporados nas suas rotinas*, passam a contar também com redes mais amplas de apoio, oriundas de categorias dotadas de *voice* como professores, médicos e outros grupos profissionais.

Desde logo, em um sistema centralizado e ao mesmo tempo fragmentado, que se sobrepõe às *características federativas* da organização política e às *fortes diferenças regionais e intra-regionais*, não chega a causar surpresa a formidável diferenciação e heterogeneidade das competências e capacidades administrativas das instâncias de governo nos diferentes setores da política social, com inegável concentração de qualidade no Executivo Federal. Isto é, além de variarem entre si as esferas governamentais que efetivamente concentram poder e capacidades (*state capabilities*) para a implementação dos diferentes programas sociais, é o governo federal, em primeiro lugar, e os governos estaduais, em seguida, os que de fato concentram tais capacidades. As estruturas administrativas municipais, principalmente dos pequenos municípios, ainda que tenham demonstrado, nos últimos tempos, forte capacidade de aprendizagem institucional, chegam aos dias de hoje ainda com enormes carências em relação aos típicos recursos que qualificam a boa administração e a capacidade de *governance* no campo das políticas sociais.

A descentralização não é, portanto, um processo simples e requer, para avançar com solidez, a observância de algumas condições básicas: uma política explícita, coordenada e contínua, o que supõe um "centro" dotado de boa capacidade de condução; a adequada simetria entre descentralização fiscal e descentralização de competências e encargos; a construção de *capacidades administrativas* nos níveis descentralizados em que passam a operar os programas; a introdução de sistemas ágeis de monitoramento, avaliação e circulação da informação.

3.2.4. Pobreza, reestruturação produtiva e reinserção social: Integração de programas e resgate das sinergias sistêmicas

Há um certo consenso de que a integração dos programas e ações dirigidas aos grupos pobres é uma condição para a eficácia do programa de combate à pobreza. Esta orientação esteve já na base da organização de *redes sociais* como estratégia de intervenção. Mas aqui, a preocupação com integração vai além das questões de engenharia social.

No centro do argumento está a constatação de que, nas condições atuais de reestruturação em direção a economia abertas, flexíveis e competitivas, tanto para reduzir os graus de desigualdade, quanto para suprimir as tendência de reprodução intergeracional e espacial da pobreza quanto, finalmente, para alcançar graus mínimos de sustentabilidade dos novos padrões de crescimento, as políticas e os investimentos sociais apenas ganham eficácia e

eficiência se, simultaneamente, adquirirem caráter integrado e sistêmico, além da sua continuidade no tempo. Ou seja, políticas e investimentos nas áreas que afetam imediatamente as condições básicas de vida das populações presentes e, mais remotamente, das gerações futuras constituem o "núcleo duro" e indissociável de programas de segurança; saúde; educação básica e secundária; inversões em capital humano; infraestrutura social de saneamento, transportes coletivos, equipamentos culturais e esportivos; programas de geração de empregos, tanto no setor formal quanto no informal, através de estímulos à melhoria da sua eficácia. Sob esta concepção integrada, é o próprio conceito de política social que se vê afetado.

Com efeito, o caráter integrado ou sistêmico das políticas e investimentos sociais não significa, é claro, a mera justaposição, no tempo, dessas ações, embora seja esse já um ponto de partida. Significa reconhecer os efeitos mútuos, as economias de escala e recursos, as sinergias complexas que se gestam quando assim são concebidas e operadas estas políticas e programas.

Por isso mesmo - e é essa a ênfase que vem sendo posta nas novas concepções de políticas sociais - a natureza social de um dado investimento afere - se pela sua capacidade de se integrar a este "núcleo duro" de conformação das condições básicas de vida. Têm *natureza* social - pelas suas relações e efeitos sinérgicos com outras políticas - as políticas, programas e investimentos capazes de impactar globalmente as condições de vida das populações presentes - de todos os seus segmentos de renda - mas sobretudo de preparar, entre os segmentos pobres, as suas gerações futuras para adequarem-se às novas realidades das economias reestruturadas e competitivas.

Examine-se a questão sob o ponto de vista da pobreza. Mesmo no que concerne ao tratamento da pobreza, a questão permanece. Ou seja, uma política específica para a pobreza é necessária, mas o *modo positivo, contínuo e confiável de evitar a pobreza futura está indissoluvelmente ligado à concepção acima exposta.*

Dois conceitos devem ser então sublinhados, nessa concepção. Em primeiro lugar, reforça-se aqui, mais uma vez, a concepção da política social como *sistema de políticas* - conjunto de programas e ações continuadas no tempo, que afetam simultaneamente várias dimensões das condições básicas de vida da população. O segundo conceito tem uma expressão quase territorial: através da noção de *habitat*, emprestada dos urbanistas, remete à base da organização do sistema de políticas numa determinada área de implantação.

É principalmente em relação à política para a pobreza que a *territorialização* das políticas ganha maior significado, ainda que não se esgote aí. Sabe-se hoje que em áreas caracterizadamente pobres, a sua melhoria econômica e social depende de um conjunto investimentos que não se reduzem à educação, saúde, alimentação e outros programas emergenciais. Depende sobretudo do dinamismo econômico que se logre recuperar ou aí instaurar, gerando empregos e ampliando a estrutura do mercado de trabalho; de melhorias de infraestrutura urbana que as capacitem a atrair e reter capitais; de investimentos e ações de reestruturação urbana que ampliem e diversifiquem as oportunidades culturais e de lazer, reduzindo tanto os isolamentos sócio-culturais quanto os níveis de violência prevalentes; de programas defesa do meio ambiente e de segurança civil, inibindo tendências destrutivas e de deterioração ambiental. Depende finalmente do capital social e da dinâmica de participação que aí ganhe impulso.

Tal orientação de organização e planejamento de policies têm se traduzido em diferentes modelos e padrões de intervenção, entre eles o *desenvolvimento local integrado*.

Em boa medida, a agenda que inaugurará o próximo século traz ainda em seu bojo os mesmos temas explicitados pela pauta de mudanças que, ao longo da atual década, vem presidindo o segundo ciclo de reformas dos programas sociais. É verdade que, com algum sucesso, a agenda atual logrou redefinir e mesmo processar objetivos herdados da etapa anterior, reinscrevendo-os no seu programa. É certo ainda que, como vimos, tem acumulado razoável êxito na introdução de inovações decisivas para reforçar a efetividade social das políticas e programas dirigidos aos grupos mais vulneráveis e carentes. Mas é também verdadeiro que, além de se processar em condições de fortes tensões econômicas – próprias do esforço de estabilização e do ajustamento fiscal, das restrições mais gerais do setor público e das sobrecargas decorrentes das pressões financeiros internas e externas – a pauta de modernização nosso Estado de Bem Estar Social mantém-se até hoje inacabada, incapaz até agora de anunciar o perfil e o patamar de equidade e igualdade que haverá de orientar a vida coletiva nacional na abertura do próximo século.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3788-2495 / 3788-2496 / 3289-3901 / 3289-3143

FAX: (019) 3289-4519

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br