

# Comunidade Solidária: Há Algo de Novo no Reino das Políticas Sociais?

VITÓRIA VELLOZO\*

## RESUMO

---

Este artigo tem por objetivo levantar algumas questões sobre os princípios básicos – parceria, solidariedade, descentralização, integração e convergência das ações – que norteiam a estratégia de combate à fome e à pobreza, denominada Comunidade Solidária. A partir do diálogo com perspectivas teóricas que buscam proceder a uma análise relacional, e não estrutural, da questão social e das políticas sociais, são introduzidos elementos de reciprocidade, solidariedade, confiança e responsabilidade, sobre os quais procedimentos aparentemente triviais podem exercer forte influência na textura cotidiana.

**Palavras-chave:** Comunidade Solidária; políticas sociais; solidariedade.

## ABSTRACT

---

### **Solidarity Community: is there news in the realm of social policies?**

The article aims at posing some questions about the major principles – partnership, solidarity, decentralization, integration and convergence of actions – that lead the combat strategy against starvation and poverty known as Solidarity Community, starting from the dialogue of theoretical perspectives which try to develop a relational, non-structural analysis of both social problems and social policies, inserting elements of reciprocity, solidarity, trust and responsibility, where apparently trivial elements may have an important influence on the day-to-day context.

**Keywords:** Solidarity Community; social policies; solidarity.

---

\* Doutoranda do Departamento de Ciências Sociais da Escola Nacional de Saúde Pública da FIOCRUZ. Pesquisadora da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, da FIOCRUZ.

## **RÉSUMÉ**

---

### **Communauté Solidaire: y a-t-il du nouveau dans le domaine des politiques sociales?**

Cet article a pour but de lever quelques questions autour des principes basiques – partenariat, solidarité, décentralisation, intégration et convergence des actions – qui orientent la stratégie de combat contre la famine et la pauvreté appelée Communauté Solidaire. A partir du dialogue de perspectives théoriques qui essaie de faire une analyse relationnelle, et non pas structurale, de la question sociale et des politiques sociales, en introduisant des éléments de réciprocité, solidarité, confiance et responsabilité où des procédures apparemment triviales peuvent exercer une importante influence dans la texture quotidienne.

**Mots-clés:** Communauté Solidaire; politiques sociales; solidarité.

Recebido em 5/10/98.

Aprovado em 28/10/98.

## Introdução

A política social brasileira tem sido marcada por fragmentação, paralelismo e superposição das ações; pulverização de recursos; práticas clientelistas; programas verticalizados, centralizados e gerenciados por uma burocracia complexa. No entanto, o ponto que este artigo pretende desenvolver, ainda que preliminarmente, diz respeito à possibilidade de que o Programa Comunidade Solidária – de combate à fome e à pobreza, questões particularmente caras à saúde pública – possa conter elementos de ruptura com as formas tradicionais de implementação de políticas sociais.

O Comunidade Solidária tem como objetivos específicos: reduzir a mortalidade na infância; melhorar as condições de alimentação dos escolares, trabalhadores e famílias carentes no meio rural; gerar emprego e renda, promovendo a qualificação profissional; apoiar o desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental; e defender os direitos e promover socialmente crianças e adolescentes (Pelliano *et al.*, 1996: 22).

É preciso examinar esta proposta para se obter um quadro mais completo acerca das implicações e possibilidades dessa política que, no plano discursivo, está balizada nos princípios de *parceria, solidariedade, descentralização, integração e convergência das ações*. Essa política visa, no plano geral, a otimizar o gerenciamento dos programas sociais, potencializar e apoiar iniciativas em áreas de concentração de pobreza que impulsionem o desenvolvimento local, e identificar e elaborar planos de ação para atender a temas emergenciais e grupos sociais particularmente vulneráveis.

## Reciprocidade, Dom e Confiança: Elementos para a Construção da Solidariedade

Os dilemas em torno da questão social têm sido foco constante do debate contemporâneo. Mas o que se observa é a complexidade inscrita nessa temática, cujos diferentes contornos requerem a análise de cada contexto em seus múltiplos aspectos. A implementação de políticas sociais impõe o enfrentamento de conflitos e não está dissociada do conjunto de indagações mais amplas sobre as necessidades, demandas e desejos daqueles que as formulam, as executam e que por elas são beneficiados. Ignorar isso serve apenas para simplificar a questão.

Em artigo recente, Alba Zaluar chama a atenção para o fato de que a pobreza nos dias atuais

“(...) adquire novos significados, novos problemas, novas divisões. A privação não é apenas de bens materiais, até porque muitos deles têm importância simbólica (...). A privação material e simbólica é relativa, ou seja, advém da comparação com os mais aquinhoados, mas também é decorrente de um novo tipo de consumo. A exclusão que tem de ser entendida em vários planos e processos é, simultaneamente, de justiça e institucional” (Zaluar, 1997: 40).

Deste modo, o debate acerca da pobreza não pode ser tratado sem que se debruce sobre o universo de instituições e sujeitos, significados e ações que a compõem para além da medida da escassez. Se por uma lado a política social é parte do processo estatal de alocação e distribuição de bens e serviços, por outro, a dinâmica de distribuição destes escapa ao cálculo econômico. Envolve ainda uma rede complexa e interdependente de relações sociais, onde é preciso estar atento aos laços de solidariedade, reciprocidade, confiança e responsabilidade, que se constituem no cotidiano de quem oferta e de quem recebe os bens e serviços, no cenário da proteção social engendrada pelo Estado.

Anthony Giddens, em sua análise sobre as contradições do *welfare state*, aponta que a pobreza, o desemprego e a saúde, temáticas centrais à intervenção estatal, são elementos constitutivos do processo de formação do Estado-nação. Para ele, lutas, conflitos e acordos entre as agências oficiais, grupos e organizações se dão de tal modo que o estabelecimento da “sociedade civil” e de laços de “solidariedade nacional” são parte desta mesma experiência. Ainda segundo o autor, há necessidade, no cenário atual – onde “o laço intrínseco entre ‘previdência’ e ‘Estado’ está ao menos em parte, rompido” –, de uma nova abordagem acerca da pobreza e da privação, em face a falência das tentativas de redistribuição de riqueza ou renda via sistemas de previdência social e/ou medidas fiscais (Giddens, 1996: 154-156, 178). Assim, o que postulamos neste artigo é o diálogo com perspectivas teóricas que buscam proceder a uma análise relacional, e não estrutural, da questão social e das políticas sociais, introduzindo-se elementos de reciprocidade, solidariedade, reflexividade, laços de confiança e argumentos éticos, direitos e responsabilidades, na qual procedimentos aparentemente triviais exercem forte influência na textura cotidiana.

Tomaremos primeiro a questão da reciprocidade: embora Marcel Mauss não aprofunde esta questão nas sociedades modernas, seu argumento desenvolvido no *Ensaio sobre a dádiva* se impõe como fundamental para a com-

preensão da ambivalência presente nas formas de reciprocidade. Para ele, o circuito da dádiva, como “prestação total”, contém aspectos políticos, econômicos e simbólicos; envolve poder; explicita rivalidades; sela o contrato (Mauss, 1974). As obrigações de dar, receber e retribuir, então, se apresentam como elementos centrais para a sociabilidade, para o estabelecimento de um vínculo forte e tenso entre o doador e o donatário, entre os indivíduos e o grupo. A tensão entre o ato desinteressado *versus* o ato obrigatório fica evidente no trecho em que o autor descreve indícios da sobrevivência desses princípios no direito e economia antigos. Vejamos um fragmento citado por ele acerca do Direito Hindu Clássico:

“A dádiva é, pois, aquilo que é preciso fazer, aquilo que é preciso receber e aquilo que é, contudo, perigoso receber. É que a coisa dada, em si mesma, forma um vínculo bilateral e irrevogável, sobretudo quando a dádiva é comida. O donatário depende da cólera do doador, e mesmo cada um depende do outro” (Mauss, 1974: 154).

Nesta mesma linha interpretativa, a idéia cristã de esmola, que é ao mesmo tempo um ato de doação e de poder – já que aqueles que recebem não podem retribuir – implica uma quebra na circularidade do dom, podendo constituir-se em instrumento de dominação. Esta é uma questão central para o nosso debate, pois em certo sentido a assistência social moderna também pode situar-se nesta perspectiva, como veremos mais adiante.

No entanto, para pensar o circuito do dom, nas sociedades modernas e complexas, é preciso recorrer ao aporte teórico proposto por Jacques Godbout, que partindo das concepções de Mauss, concebe o dom como um sistema de relações sociais irredutíveis aos interesses econômicos e às relações de poder, e enfatiza seu potencial de gratuidade. Para Godbout, nem mesmo nas sociedades arcaicas o dom é totalmente obrigatório; há nele algo de positivo que circula de “pessoa a pessoa”, num movimento que é de equivalência mas, sobretudo, de confiança, que se constrói no tempo e que cria laços com características qualitativamente diferenciadas, “um jogo onde todos podem ganhar”, onde há espaço para o “desejo” e para a “liberdade de dar, receber e retribuir” (Godbout, 1997: 23-24). Deste modo, ele reintroduz a noção de gratuidade do dom, que em Mauss aparece apenas como uma espécie de híbrido, e em Pierre Bourdieu, como uma espécie de “proeza ética impossível”. Para este último, em nossa sociedade o dom gracioso não existe; ao contrário, o dom se reduz ao “toma-lá-dá-cá”, isto

é, “uma simples estratégia racional de investimento orientada para a acumulação de capital social” (Bourdieu, 1996: 7-20).

Na perspectiva desenhada por Godbout, o Estado, o mercado e o “sistema invisível do dom” (Godbout, 1997) compõem os três sistemas de trocas presentes nas sociedades modernas, onde a presença de um pode modificar o outro, mas não pode substituí-lo. Entretanto, se a assertiva é clara no que diz respeito à relação mercadoria/dom, o mesmo não acontece com a esfera estatal, pois não raro o desenvolvimento da proteção social engendrada pelo Estado se apresenta como substituta dos sistemas assistenciais, antes baseados na caridade e na benevolência, hoje balizados na seguridade social. Obviamente, o imposto não substitui o dom; repousa sobre lógicas e princípios diferenciados. Todavia, é mister ressaltar o imbricamento dessas duas esferas, pois:

“(...) O Estado não nega o altruísmo, como o mercado; ele reparte, organiza, distribui em nome da solidariedade mais extensa que as redes primárias e mais justas que as redes de caridade privadas. Na sociedade moderna, uma proporção importante das coisas e dos serviços que circulam passa pelo circuito do Estado, pela esfera pública” (Godbout, 1997: 74).

Esta discussão pode ser complementada tomando-se a distinção entre *assurance* e solidariedade, proposta por Pierre Rosanvallon. Para este autor, o primeiro é uma técnica, enquanto a segunda é um valor. Entretanto, não são antitéticos, pois o seguro social é um modo de produção de solidariedade, embora suas formas de financiamento possam se inscrever dentro de dispositivos muito variados (Rosanvallon, 1995).

Em nossa opinião, a prestação da assistência no cotidiano – de quem executa e de quem recebe os bens e serviços do Estado – é perpassada pela possibilidade de exercício do dom, independentemente de que os serviços estejam inscritos num quadro de direitos do cidadão, pois trata-se, em última instância, de conexões estabelecidas em circunstâncias de “co-presença”. Ou seja, é certo que a base da proteção social do Estado não se funda no dom; todavia, as teorias da dádiva e a análise das reciprocidades e redes de solidariedade construídas e reconstruídas nos espaços de operacionalização das políticas sociais podem nos fornecer um elo para a compreensão da dinâmica que envolve os processos de implementação dessas políticas.

Assim, para prosseguir, gostaríamos de introduzir mais um elemento para análise: a noção de confiabilidade, que implica uma “mutualidade de expe-

riência”, em relação a sistemas peritos e a fichas simbólicas, proposta por Giddens:

“A **confiança em sistemas** assume a forma de **compromissos sem rosto**, nos quais é mantida a fé no funcionamento do conhecimento em relação ao qual a pessoa leiga é amplamente ignorante.

A **confiança em pessoas** envolve **compromissos com rosto**, nos quais são solicitados indicadores de outros (no interior de arenas de ação dadas)” (Giddens, 1991: 91, grifos do autor).

A questão colocada por Giddens deve-se combinar aos elementos levantados por Godbout no exame das políticas sociais. Acreditamos que nos espaços institucionais, entendidos nessa perspectiva como “pontos de acesso” – isto é, como espaços de vulnerabilidade nos quais a confiança pode ser mantida e reforçada – é possível (re)estabelecer um laço forte entre prestador local e usuário. Simultaneamente, é possível observar uma tentativa, por vezes tensa, de personalizar as relações, a fim de diminuir o hiato imposto pela lógica da ação programática à rotina dos serviços. A literatura sobre serviços de saúde pública no Brasil é rica em exemplos dessa natureza. Dois autores, utilizando abordagens bastante distintas, apresentam pontos que merecem destaque dentro dessa problemática.

Maria Lúcia Vianna sublinha com especial vigor a dinâmica dos mecanismos de reestratificação da clientela, que se sobrepõem à hierarquização formal preconizada para os serviços públicos de saúde. A autora salienta que o acesso às ações de maior complexidade pressupõe intervenção médica anterior e sugere que o perfil da oferta das instituições especializadas é consolidado por microcircuitos de seleção de clientelas, balizados no intercâmbio de informações e na autoridade do profissional médico, que tem poder determinante na consolidação do modelo assistencial. Os serviços públicos especializados na área de saúde, segundo Vianna, acabam por obedecer a uma lógica privada, fortemente difundida na corporação médica, e têm-se constituído em espaços para a consolidação da estrutura pública de saúde como um espaço de utilização privada desses profissionais (Vianna, 1989).

Paulo Alves aponta com propriedade que as interpretações presentes nos relatos sobre a doença estão repletas de metáforas de conflito e vulnerabilidade, envolvendo as diferentes relações do indivíduo com o mundo. As

doenças do corpo e do espírito, causadas pelo desgaste do trabalho, por inveja ou por “encosto”, integram uma concepção de saúde/doença que se insere no quadro geral dos problemas da vida, ultrapassando a definição biológica de enfermidade. O itinerário terapêutico inclui tanto a elaboração de explicações quanto o percurso da cura, e as experiências e concepções que estabelecem uma relativa oposição entre o saber médico oficial e as práticas de medicina popular, não só naquilo que elas têm de retradução do saber socialmente legitimado, mas também no que elas têm de inovador e estratégico em relação aos primeiros. As práticas e discursos dos doentes não se opõem radicalmente aos valores do sistema médico profissional; ao contrário, constituem-se num corpo cultural-simbólico flexível no qual os saberes são absorvidos, (re)construídos e repassados dentro do seu contexto sociocultural específico (Alves, 1993).

Em trabalho sobre as representações sociais do direito à saúde, podemos observar que estas remetem às relações estabelecidas no cotidiano de utilização das instituições públicas de saúde, envolvendo uma pluralidade de situações, nas quais se expressam os conflitos e contradições. *Grosso modo*, é forçoso reconhecer que, na prática, a institucionalização do acesso universal à saúde, pela Constituição de 1988, enfrenta dilemas: a oposição entre direito de cidadania e direito contratual; o traço distintivo entre serviço público e serviço privado; a desconfiança dos atos e procedimentos; as queixas da excessiva burocracia das instituições públicas; o sucateamento da rede de assistência médica; a desinformação; os mecanismos informais de acesso sobrepondo-se ao sistema de referência e contra-referência; e as estratégias engendradas por profissionais de saúde e pelos usuários dos serviços para fazer face a este quadro (Vellozo, 1994).

Consideramos que aspectos constitutivos da confiança aparecem nessas três análises, assim como os conflitos e vulnerabilidades presentes nas instituições como pontos de acesso. Mas há dom nos exemplos descritos? Acreditamos que sim. Acreditamos que o exercício do dom pode estar presente em todas as situações de “co-presença”, em todos os “compromissos com rosto”. Não obstante, como sinaliza Godbout, ele pode estar oculto ou ter assumido formatos perversos, como a “esmola”, o “clientelismo” ou a formação de “clientelas cativas”, e a precariedade da cidadania. Neste ponto, gostaríamos de vincular a discussão da reciprocidade e do dom aos debates sobre cidadania, pois concordamos com Bryan Roberts, quando ele, discutindo a dimensão social cidadania e seus limites na América Latina, afirma:

“Os direitos sociais são, em larga medida, direitos de receber ajuda dos outros, e as responsabilidades sociais se referem a dar ajuda aos outros. Saúde e educação, por exemplo, são ao mesmo tempo direitos individuais e direitos que beneficiam a comunidade como um todo. Além disso, a cidadania social depende tanto da qualidade interpessoal dos serviços prestados e recebidos quanto dos direitos e das responsabilidades formais. A cidadania social depende, então, da disponibilidade de relações sociais e de um certo sentimento de identidade e obrigações comuns (...)” (Roberts, 1997: 5-22).

O âmago da questão é: os programas sociais, que potencialmente criam e mantêm redes de interação social, podem conter elementos de reciprocidade, confiança e solidariedade, e a partir deles fornecer condições de mobilização e alteração do quadro de desigualdade em que se inscrevem?

Pergunta e resposta não são simples, tampouco permitem formulações conclusivas. Some-se a isto o caráter embrionário desta reflexão. Como ponto para discussão, observamos que agendas sociais não podem ser mantidas totalmente separadas do universo de significado e ação de que tratam; não é recomendável, portanto, a adoção de medidas para a avaliação de realizações e impactos dissociadas desse universo. Assim, buscaremos oferecer considerações para uma abordagem preliminar do problema. Antes, porém, precisamos complementar nossa reflexão com um quarto elemento: a solidariedade.

Richard Rorty afirma que a solidariedade não é um atributo natural do ser humano, mas algo construído. É construído num processo sensível de reconhecimento de que as diferenças entre pessoas ou grupos são menos importantes do que a igualdade nas situações de sofrimento e de humilhação. Assim, as questões da proximidade e da identificação “do outro como um de nós” são centrais. O autor resume sua perspectiva na seguinte passagem sobre a atual atitude dos americanos liberais perante a situação dos jovens negros nas cidades americanas:

“Dizemos que essas pessoas têm que ser ajudadas porque são seres humanos como nós? Podemos dizê-lo, mas é muito mais convincente, tanto moral como politicamente, caracterizá-los como nós – insistir que é vergonhoso que um **americano** viva sem esperança. O que está em causa nestes exemplos é que o nosso sentido de solidariedade é mais forte quando se pensa naqueles relativamente aos quais se exprime solidariedade como se fossem ‘um de nós’, em que ‘nós’ significa algo de mais pequeno e local do que

a raça humana. É por isso que 'porque ela é um ser humano como' é uma explicação muito fraca e não convincente de uma acção generosa" (Rorty, 1994: 238).

O argumento de Rorty fornece um ponto importante para a perspectiva que estamos trilhando, pois a negação da existência de uma essência ou natureza humana, que justifique e universalize toda atitude moral positiva, tem como corolário o reconhecimento de que como recurso retórico a solidariedade pode muito pouco. Assim, a solidariedade como princípio de uma política social, conforme propõe a Comunidade Solidária, depende do desenvolvimento e fortalecimento de responsabilidades pessoal e social em relação aos outros. Assim como a cidadania, a solidariedade tem sentido de pertencimento, é algo a ser construído e não uma "propriedade automática" (Rorty, *op. cit.*: 241).

Até aqui buscamos apresentar quatro elementos – reciprocidade, dom, confiança e solidariedade – como chaves para pensar a “nova questão social” no contexto dos anos 90. A seguir gostaríamos de considerar mais diretamente a estratégia Comunidade Solidária e a pergunta que dá título a este artigo: “Comunidade Solidária: há algo de novo no reino das políticas sociais?”.

### **Algumas Notas sobre o Programa Comunidade Solidária**

A análise de Robert Castel sobre as “metamorfoses da questão social” aponta para o paradoxo presente no cenário atual das políticas sociais, caracterizado pelo fortalecimento de tendências neoliberais e, ao mesmo tempo, pelo aumento da intervenção do Estado, sobretudo no que diz respeito às medidas relacionadas ao emprego. Sensível às transformações ocorridas nas modalidades de intervenção do Estado, o autor marca essas mudanças distinguindo entre “políticas de integração” e “políticas de inserção”, assim definidas:

“Entendo, por políticas de integração, as que são animadas pela busca de grandes equilíbrios, pela homogeneização da sociedade a partir do centro. São desenvolvidas através de diretrizes gerais num quadro nacional. É o caso das tentativas para promover o acesso de todos aos serviços públicos e à instrução, uma redução das desigualdades sociais e uma melhor divisão de oportunidades, o desenvolvimento das proteções e consolidação da condição salarial.

As políticas de inserção obedecem a uma lógica de discriminação positiva: definem clientela e zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias específicas para elas (...). As políticas de inserção podem ser compreendidas como um conjunto de empreendimentos de reequilíbrio para recuperar a distância em relação a uma completa integração” (Castel, 1998: 538).

A tensão apontada por Castel no domínio de uma política de integração, ou de inserção, de certo modo está presente na proposta do Comunidade Solidária. Responder à pesada herança social brasileira, num contexto democrático, não permite um recuo das políticas integradoras globais, tal como a universalização do acesso aos serviços públicos de saúde. Simultaneamente, exige a manutenção de políticas focais de cunho assistencialista, como por exemplo o Programa Emergencial de Distribuição de Alimentos. Logo, é preciso atuar na interface dessas duas possibilidades.

Para tanto, o Comunidade Solidária, segundo seus formuladores, não cria nenhuma estrutura paralela, tampouco desenvolve programas próprios. Constitui-se numa proposta de integração e articulação de diversos programas de diferentes ministérios, com vistas a alcançar maior eficiência e eficácia das ações programáticas e contribuir para alterar, a médio prazo, as condições socioeconômicas das populações assistidas. Neste sentido, o Programa é, sobretudo, uma estratégia de reengenharia no campo das políticas de corte social.

Criado pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, da Presidência da República, à qual é diretamente vinculado, o Programa Comunidade Solidária está organizado no formato de uma rede que envolve os três níveis de governo e cinco grandes instâncias, ou melhor, “parceiros”, com interlocução permanente:

- ✓ **Conselho do Comunidade Solidária:** organizado nos moldes do CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), é um instrumento de mobilização da sociedade e de divulgação nacional e internacional do Programa. Nomeado pelo Presidente da República, o Conselho é composto por 21 personalidades da sociedade e por dez Ministros de Estado (Agricultura e Abastecimento, Educação e Desporto, Esportes, Fazenda, Justiça, Planejamento e Orçamento, Previdência e Assistência Social, Saúde e Trabalho), o Ministro-Chefe da Casa Civil e o titular da Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária;

- ✓ **Secretaria Executiva:** é responsável pela coordenação do Programa junto às demais instâncias. Sua tarefa é, sobretudo, promover a articulação e colaboração entre os órgãos encarregados dos programas que integram o Comunidade Solidária, sem contudo dispor de recursos próprios ou executar diretamente programas; é o interlocutor oficial;
- ✓ **Ministérios Setoriais:** têm a responsabilidade de alocar e implantar as ações programáticas específicas a cada área de atuação, reforçando as propostas de parceria e de descentralização. Dentro de cada ministério envolvido há pelo menos uma equipe responsável pela gerência dos programas que integram a Agenda Básica do Comunidade Solidária. Essas equipes se denominam "Interlocutores Ministeriais" do Comunidade Solidária;
- ✓ **Governos Estaduais:** São mais um elemento-chave nessa rede, pois têm, na figura do Interlocutor Estadual do Comunidade Solidária, nomeado pelo governador, a tarefa de promover a integração das ações com as diferentes secretarias estaduais envolvidas e, ao mesmo tempo, assessorar os municípios no recebimento dos recursos e na execução dos programas; e
- ✓ **Governos Municipais:** no cotidiano é a administração municipal que tem a responsabilidade sobre o gerenciamento, a operacionalização e o controle das ações da maioria dos programas da Agenda Básica executados no nível local, assim como a constituição e funcionamento dos Conselhos e/ou Comissões Municipais, que devem viabilizar a participação da sociedade nos programas. São parceiros fundamentais, embora a figura do Interlocutor Municipal ainda esteja sendo instituída na maioria dos municípios prioritários.

Atualmente, a rede Comunidade Solidária abrange mais de mil municípios brasileiros – 1.368 em 1997; 1.111 em 1996; e 302, incluindo as 27 capitais, em 1995. Portanto não se trata de uma experiência-piloto. Por outro lado, a despeito da grande polêmica em torno dos critérios de escolha, esses municípios se caracterizam pelos elevados índices de analfabetismo, desnutrição e/ou mortalidade infantil, pela ausência de empregos, níveis reduzidos de renda familiar, condições precárias de saúde e saneamento básico e concentração de famílias indigentes. O quadro abaixo, extraído do *Informe da XV Reunião do Conselho Comunidade Solidária* (Brasil. IPEA, 1997), fornece um panorama geral dos municípios selecionados.

**Quadro I**  
**Características dos Municípios Integrados**  
**ao Comunidade Solidária, em Relação ao Brasil**

Indicação	Municípios da Comunidade Solidária*	Brasil
PROPORÇÃO DE FAMÍLIAS INDIGENTES	35,0	24,0
PESSOAS POR FAMÍLIA	4,5	4,2
CHEFES COM RENDA MENSAL < 2 SALÁRIOS MÍNIMOS	78,0	60,0
PROPORÇÃO DE POPULAÇÃO RURAL	46,0	24,4
PROPORÇÃO DE ANALFABETOS DE 15 A 19 ANOS	20,4	12,0

Fonte: IBGE, Censo Demográfico, 1991

Elaboração: IPEA/DICOD

Nota: (\*) Exclusive capitais

Para enfrentar este cenário de miséria, o Comunidade Solidária conta com 14 programas em sua Agenda Básica, executados no âmbito de cinco ministérios (Saúde, Educação, Agricultura, Trabalho e Planejamento), divididos em seis áreas de atuação:

- ✓ **Redução da Mortalidade na Infância:** Programa de Combate à Desnutrição Infantil (“Programa do Leite”), Programa de Agentes Comunitários de Saúde (PACS), Programa Nacional de Imunizações (PNI), Programa de Saneamento Básico da Fundação Nacional de Saúde;
- ✓ **Suplementação Alimentar:** Programa Nacional de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE);
- ✓ **Apoio ao Ensino Fundamental:** Programa Cesta de Saúde do Escolar, Programa Nacional de Transporte Escolar (PNTE), Programa Nacional de Cesta de Material Escolar, Programa de Educação Infantil, Programa TV Escola;

- ✓ **Apoio à Agricultura Familiar:** Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa Nacional para o Desenvolvimento de Energia nos Estados e Municípios (PRODEEM);
- ✓ **Geração de Emprego e Renda e Qualificação Profissional:** Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), Programa Nacional de Educação Profissional (PLANFOR); e
- ✓ **Desenvolvimento Urbano:** Programa Habitar-Brasil, Programa de Ação Social em Saneamento (PASS).

Esses programas, uma vez implantados nos municípios selecionados da Comunidade Solidária, recebem

“(...) selo de prioridade que os credencia como alvo preferencial para a alocação de recursos, integração e articulação com outros programas e níveis de ação governamental, bem como abertura à parceria com a sociedade” (Pelliano, 1996: 24).

A operacionalização da estratégia também pressupõe, via criação de conselhos ou comissões, a participação e mobilização de membros da sociedade civil; e destaca a necessidade de flexibilização e descentralização das estruturas para contemplar as diversidades locais. No texto de sua apresentação pode-se ler:

“O Comunidade Solidária representa um novo modo de enfrentar a questão social, a partir da integração e descentralização das ações de governo e de uma abertura à participação e parceria com a sociedade.

A parceria e a descentralização que caracterizam a proposta do Comunidade Solidária não permitem a elaboração de um modelo único de atuação. Assim, a estratégia adiante apresentada contempla as linhas gerais que irão orientar a definição de soluções apropriadas a distintas realidades locais.

O detalhamento do Comunidade Solidária é um processo de construção coletiva. O Programa está aberto a sugestões que contribuam para a consolidação de seu ideal de parceria. O diálogo do Governo Federal com os estados e municípios e com a sociedade em geral é que consolidará as definições mais precisas sobre sua estratégia de atuação” (Brasil, 1997: 2-3).

Desse modo, no contexto dinâmico das medidas encaminhadas rumo à Reforma do Estado Brasileiro, a estratégia política Comunidade Solidária apresenta um discurso político muito específico, que busca unir elementos racionalizadores, centrais a essa proposta, ao mesmo tempo em que traz como princípio básico a solidariedade. Assim sendo, considero útil retomar os seus princípios norteadores – “parceria, integração e convergências das ações, descentralização e solidariedade” – para, a partir deles, estabelecer algumas questões.

O Programa Comunidade Solidária apresenta a noção de parceria nos seguintes termos:

“Na luta contra a fome e a miséria, o entendimento é que diversas instâncias do governo e da sociedade civil não podem atuar de forma isolada e desarticulada. Para haver parceria requer-se um razoável nível de consenso, entre os agentes envolvidos sobre o tratamento a ser dado para cada assunto específico (...) [e enfatiza que] (...) parceria não é sinônimo de cooptação, não significando, também, terceirização, embora terceirização possa ser um dos resultados da parceria” (Pelliano *et al.*, 1996: 22).

Ou seja, no terreno das “parcerias”, ministros de Estado, executivo estadual e municipal, quadros técnicos especializados e personalidades da sociedade são os grandes parceiros. Provavelmente, é em torno desse princípio que se concentra a faceta mais frágil da estratégia. Mas é preciso ter cautela para descrevê-la, pois não basta indicar, em linhas gerais, a ausência de canais de participação efetiva da sociedade, porque de alguma forma eles estão presentes, embora isso esteja pouco tematizado e discutido.

Entretanto, também, é preciso avaliar em que medida a noção de parceria tem assumido apenas seu caráter racionalizador das ações. De fato, a ausência de uma estrutura paralela de governo, ao contrário – por exemplo, do Ministério do Bem-Estar Social, criado na Nova República – é um aspecto não só inovador dessa estratégia, mas essencial no que diz respeito à tentativa de um melhor gerenciamento e distribuição dos bens públicos. Ou seja, o investimento no aumento do diálogo e da articulação entre as instâncias formuladoras, gestoras e executoras dos programas sociais é, sem dúvida, um passo em direção à redução das históricas superposição de ações e fragmentação das políticas sociais. Mas é um passo muito tímido, se não for acompanhado de um maior engajamento desses atores, compromisso este que significa garantia de repasse regular de recursos financeiros, de

investimentos em recursos humanos, de supervisão e avaliação das ações, de continuidade dos programas e de uma efetiva participação da sociedade. Caso contrário, fica a pergunta formulada por Eduardo Suplicy acerca do Programa: “É possível reduzir substancialmente a miséria por meios de ganhos marginais de eficiência nos programas já existentes?” (Suplicy e Margarido Neto, 1996: 40).

Quanto à participação popular e ao controle social dos programas sociais que compõem a Agenda Básica do Comunidade Solidária é mister, simultaneamente, reconhecer a perenidade dessa questão no cenário brasileiro e estar atento ao fato de que todas as áreas de atuação têm como exigência a existência formal de Conselhos ou Comissões Municipais. Tal fato, no cenário democrático, pode permitir o credenciamento de novos atores coletivos aptos a apresentar alternativas frente às concepções vigentes de políticas sociais e cidadania. Obviamente, esta é uma questão que demanda maior investigação; contudo, o que se deseja sinalizar é que no plano formal há garantia de um espaço para representação dos interesses de usuários, participação de ONGs, de partidos políticos de oposição, sindicatos, etc. E se isto por si só também é pouco, é preciso lembrar Claude Leffort, que aponta com muita propriedade que um direito uma vez instituído pode ser exercido, reformulado, “reinventado” (Leffort, 1987: 55).

Neste sentido, não vemos por que continuar insistindo numa perspectiva que, em última instância, percebe os beneficiários das políticas sociais como sujeitos passivos desse processo. Os usuários dos serviços do Estado são sujeitos ativos, vivem uma realidade de múltiplas carências, são “novos sujeitos” que em suas práticas se põem em movimento. Na experiência cotidiana de relacionamento com as instituições assistenciais elaboram suas representações, construindo suas identidades a partir de lutas e enfrentamentos, questionando o padrão de organização e de oferta dos serviços que utilizam.

Prosseguindo a análise, integração e convergências das ações são apresentadas como dois dos quatro grandes princípios que norteiam o Comunidade Solidária:

“(...) No sentido de potencializar os resultados. Acredita-se que o impacto global da implementação simultânea das ações é muito mais potente que o somatório dos efeitos isolados dessas mesmas ações” (Pelliano *et al.*, 1996: 22).

Mas, o que o Comunidade Solidária traz de novo no campo da “integração e convergência das ações”? Talvez o desejo de promover, a exemplo do que

vem ocorrendo na área da saúde, uma espécie de “municipalização” da intervenção na área social, balizada na certeza de que a convergência de um maior número de programas num mesmo município poderá contribuir, a médio prazo, para desencadear uma mudança qualitativa nesses espaços. É possível perceber os esforços nesta direção, quando se observa que a média de programas por município prioritário é de 7,79 em 1996 (Brasil, 1997). O *Informe da XV Reunião do Conselho Comunidade Solidária* apresenta a seguinte afirmação:

“Acredita-se que o desenvolvimento local seja uma das saídas para o enfrentamento da questão social, e é nessa linha que o Comunidade Solidária aposta, quando defende a convergência e a integração das ações em espaços geográficos predeterminados” (Brasil, 1997: 23).

Há duas questões que devem ser exploradas: a primeira diz respeito à relação estreita que o princípio de integração e convergência das ações guarda com o princípio de descentralização; a segunda se refere aos limites e possibilidades da proposta de descentralização face às diversidades e especificidades locais.

É importante ressaltar que o debate sobre a necessidade de descentralizar as políticas sociais ganha novo fôlego ao final da década de 70, no contexto da crise dos países capitalistas avançados, e se inscreve no bojo das propostas de reestruturação do Estado. *Grosso modo*, é possível identificar duas correntes: uma que defende a descentralização com o objetivo de reduzir o Estado às suas funções mínimas; e outra, que articula a temática da descentralização à questão da democratização da administração pública, isto é, à necessidade de transferência de recursos, competências e responsabilidades para as instâncias locais, como parte do processo de fortalecimento dos mecanismos de participação e controle social.

Mônica Senna, investigando o modelo adotado pelo Programa Médico de Família, em Niterói (RJ), tem como eixo de análise a municipalização e o controle social e indica que parte significativa da literatura nacional recente sobre o tema da descentralização

“(…) tende a identificar os objetivos da descentralização com a democratização do Estado e a promoção de maior justiça social, através de políticas sociais mais eficientes” (Senna, 1995: 4).

No plano discursivo, o Comunidade Solidária parece harmonizar-se com esta segunda corrente, pois como princípio do Programa a descentralização está definida “como uma forma de estimular a participação da sociedade e melhorar a eficiência e eficácia das ações” (Pelliano *et al.*, 1996: 22).

Contudo, é preciso estar atento aos limites e possibilidades para efetivar no cotidiano a proposta de descentralização, pois esta por si só não resolve, tampouco modifica, a maneira tradicional de se fazer política. Neste sentido, a análise elaborada por Regina Bodstein acerca do SUS é muito esclarecedora, tanto das dificuldades como da complexidade do problema:

“Se, em tese, a descentralização significa, por um lado, a possibilidade de ampliação da capacidade resolutiva estatal e a própria oxigenação da administração pública pela via da participação dos cidadãos no cotidiano das instituições e serviços – potencializando o planejamento participativo na gestão do orçamento público; por outro lado pode tornar-se um instrumento poderoso de fortalecimento de novas formas de clientelismo (...). Assim, a descentralização não pode ser compreendida de forma desvinculada das características mais gerais do padrão de incorporação de demandas e do perfil das políticas públicas no país, desde que se perceba que o fundamental reside no envolvimento de atores locais interessados no processo” (Bodstein, 1996: 170).

Assim, o desafio da descentralização não é pequeno, pois às questões levantadas pela autora somam-se ainda muitos pontos de estrangulamento que, historicamente, são entraves a uma maior integração e convergência dos programas sociais, notadamente: a existência de uma burocracia complexa, com ausência de mecanismos eficazes e contínuos de comunicação entre as diferentes instâncias; a descontinuidade dos programas; as dificuldades técnicas, administrativas e organizacionais dos municípios, sobretudo os de pequeno porte; a concorrência de critérios para a alocação de recursos; a dispersão e/ou superposição de ações.

Parceria, integração e descentralização encerram as bases racionalizadoras do modelo proposto pela estratégia Comunidade Solidária. Mas que lugar assume o princípio da solidariedade? Em que medida ele se apresenta apenas como um poderoso recurso retórico? Ou há nessa perspectiva pontos de ruptura e possibilidades de novos desdobramentos no cotidiano de quem executa e de quem se beneficia dos programas?

O Programa Comunidade Solidária apresenta a solidariedade “como engajamento ético de quem quer acabar definitivamente com a situação de fome e miséria existente no Brasil” (Pelliano *et al.*, 1996: 22). Como isso se relaciona à construção de uma nova postura nas instituições de governo ou nas agências a elas ligadas?

Propor uma reflexão nesses termos é expor-se ao risco de sermos acusados de sucumbir às armadilhas do discurso ideológico. Por outro lado, tal como ocorre em relação a temas controversos, levantar a questão não necessariamente implica uma concepção ingênua que perde de vista a “condição trágica da política social”. Ao contrário, se Wanderley Santos está correto quando afirma que “a política social escapa ao cálculo econômico e ingressa na contabilidade ética, no cerne do conflito entre valores, no trágico comércio entre o bem e o mal” (Santos, 1987: 35), mais do que nunca é preciso produzir uma crítica lógica, que examine os diferentes elementos que compõem a estratégia Comunidade Solidária, para a partir deles elaborar questões sobre essa proposta.

Dito de outra forma, o que se busca, *a priori*, é abrir mão do argumento reacionário, descrito por Albert Hirschman como “tese da futilidade” (Hirschman, 1992: 43), cujo aspecto mais devastador é a crença na impotência da ação humana. Este é um dos principais argumentos nos quais se apóiam as críticas e controvérsias estimuladas pela chamada Comunidade Solidária. No cenário da futilidade as intenções humanas são frustradas por pretenderem mudar aquilo que não pode ser mudado. Ou seja, na perspectiva da futilidade, a leitura que se pode fazer dessa estratégia de combate à fome e à pobreza é que ela está fadada ao fracasso, uma vez que não pode operar uma mudança nas “estruturas profundas da sociedade”, para usar uma expressão de Hirschman, que permanecerão intactas.

Assim, voltaremos a posição apresentada na primeira parte deste artigo, que toma a noção de solidariedade não como um imperativo kantiano, tampouco como uma força superior, mas como um processo de interação que se constrói no cotidiano das relações sociais e que se funda em elementos de confiança, dom, reciprocidade e responsabilidade. Nestes termos a solidariedade, no cenário atual, é uma categoria-chave que não descarta uma concepção clássica de direitos sociais. Ao contrário, renova esta perspectiva na medida em que recupera e qualifica essas dimensões.

A solidariedade, como um quarto elemento de estruturação desse novo modelo de engenharia institucional, pode apontar para uma ruptura com o paradigma das políticas sociais formuladas e geridas por lógicas alheias à

noção de justiça social. Isso porque implica necessariamente mudanças na dinâmica de relacionamento entre o Estado e a sociedade que levam ao fortalecimento dos canais democráticos e à restauração de redes locais de reciprocidade positivas.

Trata-se de retomar a análise do jogo não só a partir de seus resultados, mas incluindo os eventos que o antecipam, os efeitos impremeditados e os atores envolvidos. É preciso ressaltar que, nos espaços institucionais, indivíduos e grupos “não esperam que as coisas lhes aconteçam”; são espaços de disputas de interesses, espaços possíveis de cooptação, de clientelismo e de corrupção; mas são também espaços de renovação de responsabilidade pessoal e social em relação aos outros. A abordagem da pobreza e as formas engendradas de combate à miséria, tendo por princípio norteador a solidariedade, podem operar, para além dos resultados específicos e dos efeitos perversos já destacados, a criação de uma arena política para o diálogo sobre os direitos e responsabilidades mais amplas da cidadania, oferecendo novas bases para geração de solidariedades.

### **Considerações Finais**

A presente análise buscou contribuir com o debate acadêmico trazendo uma face da temática das políticas sociais, sempre tendo em vista a complexidade que a circunda. Naturalmente, muitas outras reflexões poderiam ser feitas, recuperando-se a dimensão mais substantiva dos programas, por exemplo. Entretanto, nossa contribuição, com a reflexão aqui apresentada, teve por objetivo levantar algumas questões em torno dos princípios básicos que norteiam o Comunidade Solidária.

Como processo geral, a implementação dos programas da Agenda Básica tem decerto efeitos contrastantes sobre os diferentes grupos por eles afetados. Como estratégia de combate à fome e à pobreza, fundada na articulação complexa de parceiros, instituições, programas e recursos – balizada nos princípios de “parceria, integração, descentralização e solidariedade”, o Programa traz efetivamente algumas inovações e merece maior aprofundamento.

O grande desafio para a consolidação da cidadania é a construção de um sentido de pertencimento, que, traduzido para além do senso de responsabilidade pública, permita aos sujeitos se reconhecerem como cidadãos. O grande desafio do Comunidade Solidária é caminhar nessa direção. Falar de solidariedade, quando os dramas cotidianos são perpassados pela ausência

de patamares mínimos de igualdade e justiça social, exige a reinvenção dos espaços públicos, como espaços de convivência cívica que pressupõem o reconhecimento do outro como sujeito com direitos e a consolidação de uma cultura política democrática desprovida de privilégios.

## Referências Bibliográficas

- ALVES, P. C. A Experiência da Enfermidade: Considerações Teóricas. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 9, n. 3, p. 263-271, jul./set. 1993.
- BODSTEIN, R. C. Inovações na Análise das Políticas de Saúde no Campo da Saúde Coletiva. In: COSTA e RIBEIRO (orgs.). *Política de Saúde e Inovação Institucional: uma Agenda para os Anos 90*. Rio de Janeiro: ENSP, 1996.
- BORDIEU, P. Marginália. Algumas notas sobre o Dom. In: *MANA*, v. 2, n. 2, p. 7-20, 1996.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Secretaria Executiva do Comunidade Solidária. *Informe da XV Reunião do Conselho Comunidade Solidária. Anexos*. Brasília: IPEA, ago. 1997.
- CASTEL, R. *Metamorfoses da Questão Social*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- GIDDENS, A. *Consequências da Modernidade*. São Paulo: EDUSP, 1991.
- GIDDENS, A. *Para Além da Esquerda e da Direita*. O futuro da política radical. São Paulo: EDUSP, 1996.
- GODBOUT, J. *O Espírito da Dádiva*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.
- HIRSCHMAN, A. *A Retórica da Intransigência*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- LEFFORT, C. *A Invenção Democrática*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- MAUSS, M. *Ensaio sobre a Dádiva*. São Paulo: EDU, 1974 (*Sociologia e Antropologia*, 2).
- PELLIANO, A. et al. O Comunidade Solidária: uma Estratégia de Combate à Fome e à Pobreza. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, Brasília: IPEA, 1996.
- ROBERTS, B. A Dimensão Social da Cidadania. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 33, ano 12, fev. 1997.
- RORTY, R. *Contingência, Ironia e Solidariedade*. Lisboa: Editorial Presença, 1994.
- ROSANVALLON, P. *La Nouvelle Question Sociale. Repenser l'Etat-Providence*. Paris: Éditions du Seuil, 1995.
- SANTOS, W. G. A Trágica Condição da Política Social. In: ABRANCHES, S. (org.). *Política Social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1987.
- SENNA, M. *Municipalização e Controle Social: o Programa Médico de Família em Niterói (1992-1994)*. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, 1995.

- SUPLICY, E. e MARGARIDO NETO, B. Políticas Sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, Brasília: IPEA, 1996.
- VELLOZO, V. *Direito: Concessão ao Imaginário*. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz, 1994.
- VIANNA, M. L. *Política Social e Transição Democrática: o Caso do INAMPS*. Rio de Janeiro: Instituto de Economia/UFRJ, 1989 (mimeo).
- ZALUAR, A. Exclusão e Políticas Públicas: dilemas teóricos e alternativas políticas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 35, ano 12, out. 1997.