

F U N D A Ç Ã O

---

F E R N A N D O  
H E N R I Q U E  
C A R D O S O

# **Comunidade Solidária: Memória e Legado**

## Homenagem a Ruth Cardoso





# **Comunidade Solidária: Memória e Legado**

## Homenagem a Ruth Cardoso

**Organização:**

Miguel Darcy de Oliveira e Sergio Fausto

**Revisão:**

Beatriz Kipnis e Isabel Penz

**Projeto gráfico e diagramação:**

Lisia Lemes - Lilemes Comunicação

Copyright © Fundação Fernando Henrique Cardoso  
São Paulo: Fundação Fernando Henrique Cardoso, 2025

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

Comunidade Solidária: memória e legado. Homenagem a Ruth Cardoso / organização Miguel Darcy de Oliveira, Sergio Fausto. – 1. ed. – São Paulo: Fundação FHC, 2025.

Vários autores.

Disponível em: <https://fundacaofhc.org.br>

ISBN 978-65-87503-60-8

1. Brasil – Política social. 2. Programa Comunidade Solidária.  
3. CARDOSO, Ruth, 1930-2008. I. Oliveira, Miguel Darcy de. II. Fausto, Sergio. III. Título.

CDU: 304(81)

Jéssica Almeida – Bibliotecária – CRB-8/10593

Este trabalho pode ser reproduzido gratuitamente, sem fins comerciais, em sua totalidade ou em parte, sob a condição de que sejam devidamente indicados a publicação de origem e seu autor.

# ÍNDICE

## 06 INTRODUÇÃO

## 09 DEPOIMENTOS

## 09 Comunidade Solidária: visões de conjunto

- 10 Antonio Arantes Augusto Neto
- 16 Augusto de Franco
- 22 Cristovam Buarque
- 25 Joaquim Falcão
- 28 Marcos Lisboa
- 32 Miguel Darcy de Oliveira
- 36 Pedro Moreira Salles
- 39 Wanda Engel

## 45 Comunidade Solidária: programas

- 46 Helena Sampaio
- 53 Margarida Cintra Gordinho
- 57 Regina Esteves
- 62 Renata Jereissati
- 64 Simone Coelho

## 71 Ruth Cardoso

- 72 Malak El-Chichini Poppovic
- 76 Rosiska Darcy de Oliveira

## 81 DOCUMENTOS

- 82 Comunidade Solidária: inovação e transformação: Ruth Cardoso, Miguel Darcy de Oliveira, Augusto de Franco, Thereza Lobo
- 97 Complexidade, maturidade e desenho – Marcas dos programas da Comunidade Solidária: Claudio Moura e Castro
- 105 Importância das estratégias inovadoras de parceria: Vilmar Faria

# Introdução

---

O livro ‘Comunidade Solidária: Memória e Legado’ se propõe a rememorar um projeto social inovador que, para além de seus resultados medidos em números, foi um divisor de águas tanto na relação entre Estado e sociedade civil quanto no entendimento de conceitos e práticas como desenvolvimento social, estratégias de combate à pobreza e à desigualdade social, parcerias envolvendo ONGs, movimentos sociais, empresas e comunidades.

Este livro também se quer uma homenagem a Ruth Cardoso, a inesquecível Dona Ruth, sem cuja liderança suave, feita de empenho e arte, a Comunidade Solidária não teria acontecido.

Ruth foi uma das primeiras cientistas sociais brasileiras a dirigir seu olhar não para o já sabido, mas para o quase invisível, o emergente, os novos atores e movimentos que desarrumam o pensamento estabelecido, a exemplo dos movimentos sociais urbanos, entre as décadas de 1970 e 1980, e as novas expressões coletivas da juventude, nas décadas seguintes. Com esses movimentos, surgiram outros temas: as novas formas de comunidade que emergiam “na base da sociedade” em contraponto ao cotidiano de violência e segregação na grande cidade.

Ruth foi também uma das maiores expressões do movimento de mulheres no Brasil desde os

“grupos de consciência”, passando pela longa luta por liberdade e dignidade, até seu discurso matricial na abertura da Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, em Beijing.

Ruth ressignificou o papel da primeira-dama e foi muito além. Soube captar o tempo de efervescência e o sopro de esperança na sociedade brasileira. Com sua sensibilidade de antropóloga e pesquisadora, dirigiu seu olhar aos excluídos, os sem palavra e sem visibilidade social.

A Comunidade Solidária terá sido seu maior desafio. Restabelecidas as liberdades democráticas, temas incontornáveis como o combate à pobreza e à desigualdade se impuseram não a partir do Estado, mas trazidos por uma multiplicidade de novos atores e iniciativas.

Ao final do governo FHC, em uma entrevista, Ruth assim definiu seu papel: “Tive literalmente que inventar um lugar e inventar uma maneira de aproveitar as vantagens de estar próxima de um governo e, ao mesmo tempo, querer fazer alguma coisa. Esse foi o meu processo para inventar a Comunidade Solidária.”

A história da Comunidade Solidária nunca foi contada. Para remediar esse silêncio, optamos por dar a palavra a quem participou da experiência.

---

Na seção Depoimentos, foram convidados a testemunhar pessoas que têm uma visão de conjunto sobre a Comunidade Solidária, pessoas que coordenaram programas específicos e mulheres que vivenciaram esses anos próximos de Ruth Cardoso.

A maioria dos depoimentos destaca o contraste entre o que se tornou o programa e a expectativa inicial de que caberia à Comunidade Solidária a coordenação de todas as ações sociais do governo FHC. Diante da inexistência de mandato e meios para exercer tal função, as dúvidas foram se acumulando tanto entre participantes do Conselho da Comunidade Solidária quanto na mídia.

A Comunidade Solidária era governo ou sociedade? Frente à evidência de que não era uma coisa nem outra, reinventou-se o programa para torná-lo uma instância com capacidade de mobilizar um amplo leque de parceiros como ministérios, prefeituras, empresas, ONGs, movimentos sociais e comunidades.

Em síntese, a Comunidade Solidária foi, por assim dizer, obrigada a inovar na experimentação de novas formas de combater a pobreza e gerar desenvolvimento social.

Assim se foram decantando temas: a atenção aos jovens, o investimento nos municípios mais

pobres, as parcerias entre múltiplos atores, o investimento nas capacidades das pessoas e nos recursos das comunidades, vale dizer em capital humano e capital social.

Na seção Documentos, que fecha o livro, transcrevemos três artigos marcantes sobre a Comunidade Solidária de autoria de Ruth Cardoso e seus colaboradores mais próximos, de Claudio Moura e Castro, economista, e de Vilmar Faria, coordenador das políticas sociais do governo Fernando Henrique Cardoso.

À guisa de conclusão, diríamos que a Comunidade Solidária exprimiu o momento de alegria e de esperança que animava a sociedade brasileira. De certa forma, o contrário do medo, do desalento, da polarização e da perda de confiança no futuro que sentimos hoje.

Homenagear Ruth Cardoso e rememorar os valores de liberdade e solidariedade da Comunidade Solidária é estabelecer um diálogo confiante com o momento em que vivemos e renovar nossa esperança em um futuro melhor.

**Boa leitura!**

**Miguel Darcy de Oliveira  
e Sergio Fausto**





# **DEPOIMENTOS**

## Comunidade Solidária: visões de conjunto

## ANTONIO AUGUSTO ARANTES

Professor emérito de Antropologia da Unicamp desde 1968. Profissionalmente, presidiu instituições governamentais na área da cultura, colaborou técnica e politicamente com ONGs brasileiras e organizações multilaterais. Participou ativamente da elaboração e implementação da Convenção UNESCO para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Intangível. Foi consultor e membro do Conselho da Artesol (1998-2018).

*Responderei as perguntas a seguir com base em minha experiência junto ao Programa Artesanato Solidário, do qual participei desde a implementação dos primeiros projetos em 1998 até 2018. Por este motivo adotarei ao longo do texto a forma abreviada CS/Artesol.*

### **1. Como você definiria o contexto intelectual e político do Brasil quando da criação da Comunidade Solidária?**

A luta pela democratização do país contra o golpe de 1964 e a gestão pública encabeçada por seus dirigentes e apoiadores acarretou mudanças importantes no modo como a sociedade e o Estado se articulam no Brasil. A ditadura nutriu um ambiente marcado pela tortura, execuções sumárias e perseguições, reforçando os eficientes e complexos dispositivos de dominação pessoal e de clientelismo, fortemente enraizados na prática política. Participação foi a palavra de ordem dominante nos primeiros anos da década de 1980, quando processos decisórios de Estado começaram a incluir, ainda que timidamente, o diálogo com organizações da sociedade civil. Diversos

conselhos, comitês e grupos de trabalho foram criados ou reestruturados, sobretudo nas unidades da federação onde as forças políticas dominantes se alinhavam às palavras de ordem da oposição, como foi o caso de São Paulo durante o Governo Montoro. Nos anos 1983 e 1984, a luta política concentrou-se na questão do voto popular para a escolha do primeiro presidente da República depois de 20 anos de ditadura. Formou-se, nesse processo, um dos mais fortes movimentos de massa de que talvez se tenha notícia no país, conhecido como Diretas Já. Amadureciam-se as bases ideológicas e os alinhamentos políticos para convocação da Assembleia Nacional Constituinte, que teve lugar entre 1987 e 1988.

Assim, ao longo da década de 1980, o pensamento e a prática política desenvolveram princípios que se tornariam o ethos da Constituição Federal de 1988, ao conceber a nação como um ente político social e culturalmente plural, inclusivo e equânime quanto à aplicação de seus dispositivos. Tanto em meio à opinião pública, quanto em diversas arenas políticas, ganharam força e legitimidade as organizações não governamentais, assim como reivin-

dicações relativas à superação de injustiças, desigualdades e formas de exclusão consolidadas ao longo da história política e social do país, principalmente aquelas de base étnica, racial e de gênero.

**// É na prática social que modos de ser, compreender ou atuar sobre uma dada realidade adotam, ressignificam e usam estrategicamente ou não horizontes e caminhos de transformação criados historicamente. //**

Colocava-se, então, o desafio de implementar e fortalecer, tanto no âmbito do Estado como no da sociedade, instâncias institucionais que dispusessem de mecanismos de acesso aos direitos previstos na Constituição de 1988, em especial o exercício do protagonismo dos agentes políticos que a Lei Magna passara a legitimar.

É preciso lembrar que mudanças políticas estruturais se desenvolvem pari passu com transformações socioculturais e que os processos dinâmicos da cultura não ocorrem pela substituição de velhas práticas por novas, automaticamente. É na prática social que modos de ser, compreender ou atuar sobre uma dada realidade adotam, ressignificam e usam estrategicamente ou não horizontes e caminhos de transformação criados historicamente.

Assim, retornando ao assunto principal dessas reflexões, estou a dizer que a Constituição de 1988,

reconhecendo a diversidade constitutiva da nação brasileira, consagrou o caminho da inclusão cidadã como via privilegiada de acesso aos direitos que ela própria instituía. Nos 37 anos passados da data de promulgação da Constituição e inclusive hoje, travam-se combates e eclodem conflitos por vezes sangrentos em prol da implementação desses direitos. É o que ocorre em torno, por assim dizer, de novos direitos em assuntos como a demarcação dos territórios indígenas, assim como os ocupados tradicionalmente por ribeirinhos ou quilombolas; a defesa do meio ambiente; luta pelo direito à saúde, à educação, ao trabalho, à moradia e à alimentação; a coibição do supremacismo, do racismo e de preconceitos, assim como do feminicídio e de outros crimes de gênero. E, não só é esperado, mas é também necessário, que esses conflitos sejam resolvidos no âmbito da experiência concretamente vivida, pois é nesse plano que se formam os elos ideológicos e psicosociais que alimentam as identidades coletivas e pessoais. Este é o plano em que a "parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas" se manifesta como indígena, negra, mulher ou homem, em sua condição de pessoas LGBTQIA+, rica, pobre ou miserável.

## **2. Como antropólogo e estudioso da cultura popular, como você avalia o impacto e legado da Comunidade Solidária?**

O trabalho desenvolvido pela Comunidade Solidária certamente gerou impactos nas comunidades atendidas e produziu legados diversos, conforme os objetivos de cada Programa. En-

tretanto, para além de temas setoriais, é preciso considerar também impactos e legados comuns às diversas ações desenvolvidas setorialmente, ainda que cada projeto os tenha propiciado ao seu modo.

No âmbito desses impactos e legados transversais, há pelo menos dois grupos a considerar. Um deles corresponde a ações que possam ter afetado a organização social e os modos de vida dos segmentos, grupos ou coletividades-alvo. O outro diz respeito a ações de alcance sociopolítico mais abrangente, em particular os que dizem respeito à articulação de cada Programa com instituições públicas, entidades do setor privado e as organizações não governamentais (ONGs).

O objetivo específico da CS/Artesol consistia em implementar ações que contribuíssem para ampliar o retorno financeiro do trabalho realizado tradicionalmente por artesãs e artesãos, e fazê-lo de modo sustentável, ou seja, gerando o mínimo impacto sobre seu modo de vida e conhecimentos. Não se propunham novas atividades, mas o desenvolvimento de uma realidade já instalada em cada comunidade, com vistas ao seu fortalecimento, ao incremento do aporte financeiro gerado para elevação da renda familiar e à transmissão desses conhecimentos às novas gerações.

Inicialmente, dez projetos foram desenvolvidos com o objetivo adicional de acumular em campo e compartilhar experiências que permitissem construir, coletivamente, uma tecnologia social e seu correspondente ethos,

alinhados aos valores, à época, emergentes no ambiente político em transformação, a que me referi anteriormente. Esse resultado, aprimorado ao longo dos anos a partir de experiências vivenciadas junto às comunidades em que o Programa veio a ser implantado, é, em si mesmo, um legado importante do CS/Artesol, para o qual a equipe técnica do Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular contribuiu destacadamente. Generosa, sóbria e competentemente, Ruth Cardoso dirigiu, estimulou, e soube reunir os recursos financeiros e políticos necessários ao cumprimento dessa missão.

Como se sabe, ao longo da história do Brasil, grande parte da população empobrecida e subalternizada recebeu, sistematicamente e por muito tempo, benefícios sob a forma de donativos, ou seja, frutos de ações caritativas ou assistenciais, desenvolvidas por igrejas e terreiros, primeiras-damas, políticos e empresas, entre outros. Nesse quadro, o clientelismo e a sujeição pessoal tornaram-se meios pelos quais buscou — e ainda o faz — suprir suas necessidades básicas. O combate a esses padrões políticos e éticos são uma contribuição significativa da CS/Artesol, uma vez que o ethos praticado por seus agentes em campo consistia, também, em estimular o protagonismo dos agentes locais, fortalecer suas capacidades em harmonia com seus modos de vida, introduzir conhecimentos e informações no que fosse necessário para sua plena inclusão na cidadania e no mercado e manter uma atitude isenta no que dissesse respeito a política e religião.

**// Ao longo da história do Brasil, grande parte da população empobrecida e subalternizada recebeu, sistematicamente e por muito tempo, benefícios sob a forma de donativos, ou seja, frutos de ações caritativas ou assistenciais, desenvolvidas por igrejas e terreiros, primeiras-damas, políticos e empresas, entre outros. //**

Para que esses objetivos fossem alcançados, tornava-se necessário conhecer com razoável profundidade: (1) os modos e condições de vida de cada comunidade artesanal; (2) a posição de cada artesã/artesão no grupo doméstico, sua participação na renda familiar e nas atividades em redes primárias de relacionamento social; (3) as condições socioambientais em que o trabalho artesanal se assentava; (4) o modo como cada grupo se organizava para com agentes externos para obtenção de insumos e venda de seus produtos; (5) a situação de cada grupo em termos financeiros e organizacionais; e (6) o modo como o artesanato e os conhecimentos a ele associados eram transmitidos às sucessivas gerações. Havia, portanto, a preocupação de implementar cada projeto com atenção aos limites da especificidade de cada grupo e de construir laços de confiança mútua com os agentes do CS/Artesol, fortalecendo os relacionamentos entre artesãs/artesãos. Emprego a palavra especificidade, nesse contexto, ao me referir não apenas a questões técnicas relativas à manufa-

tura e venda de produtos de cada comunidade, mas também às condições de saúde de cada artesão, à sua habilitação pessoal e associativa contábil e fiscal, necessárias para adesão a programas oficiais.

Em suma, esse aspecto do legado do CS/Artesol explicita a responsabilidade dos gestores em atentar para os complexos feitos do modo como são implementadas as ações em campo e a estimular o protagonismo de cada cidadã e cidadão participante na luta contra a fome e a pobreza.

Ao longo das duas décadas passadas, diversos programas governamentais e de organizações não governamentais propiciaram a mudança do perfil socioeconômico dos artesãos, em especial sua escolaridade e condições de saúde e seu modo de inserção no mercado; introduziram, entre outros, meios de comunicação e de transporte de encomendas e mercadorias mais eficientes. Enfim, entre sucessos e insucessos, novos desafios se colocam aos participantes locais do programa CS/Artesol, o que demanda permanente atualização dos instrumentos em uso e apresenta desafios à replicação dos procedimentos adotados pelo Artesol. Entretanto, há indícios claros de sucesso no que diz respeito à possibilidade de replicação desses procedimentos em localidades que não fizeram parte da primeira fase do programa. Respondendo a esses desafios, formou-se a Rede Artesol, que reúne 555 membros situados em diversos pontos da cadeia produtiva do artesanato, sendo 204 associações, 22 organizações indígenas, 183 mestres, artesãos individuais e artistas populares, 15

territórios criativos, 32 espaços culturais, 69 lojistas e 33 programas de fomento.

O segundo tema para o qual o trabalho da CS/Artesol contribuiu fortemente diz respeito à implementação do princípio de compartilhamento de responsabilidades entre o Estado, o setor privado e o Terceiro Setor. Os projetos da Comunidade Solidária alimentaram, de forma pertinente a cada um, a articulação entre agentes desses vários setores, o que propiciou a projeção das comunidades artesanais para além dos municípios ou centros regionais de comércio a que estavam limitadas. No convívio com agentes de empresas parceiras e instituições públicas e ao participarem da Rede Artesol, artesãos e artesãs desenvolveram conhecimentos e habilidades fundamentais à ampliação de seus universos. Esse horizonte de relações não-pessoais estimulou a formação de associações de artesãs e artesãos, feito este que permitiu a acumulação e gestão do capital de giro necessário à produção e comercialização de produtos. Esse passo acarretou a diminuição recorrente da dependência que enredava produtores e intermediários.

Em que pese a dificuldade de avaliar comparativamente a produtividade e eficácia de ações tão diversas quanto à tipologia de produtos e condições de vida pelas pessoas a que o Programa se destina, pude testemunhar a credibilidade da Comunidade Solidária enquanto instituição, assim como a relevância da experiência de inclusão na vida local e nas esferas mais amplas já citadas, que cada projeto pode ter propiciado e de que vários artesãos podem ter se apropriado e desenvolvido. O legado do clientelismo foi

profundamente alterado por ação da Comunidade Solidária, conduzida por sua presidente Ruth Cardoso.

### **3. Em sua opinião quais as principais inovações trazidas pela Comunidade Solidária e seus programas bem como suas fragilidades?**

Destacaria o fato de a Comunidade Solidária (CS) ter posto em prática, pioneiramente, alguns princípios éticos e políticos da Constituição de 1988 e, dessa maneira, contribuído em sua escala para a formação de uma nova cultura política no Brasil.

Além disso, por haver implementado estes princípios sob a presidência de Ruth Cardoso, a CS tornou-se um marco de inflexão nas políticas sociais tradicionalmente atribuídas às primeiras-damas, distanciando-se claramente do assistencialismo usualmente implementado e se opondo a mecanismos de cooptação e negociações de benefícios não-republicanas. Na minha experiência, essa era a imagem que se formava, em que a CS/Artesol trabalhou ao lado dos artesãos e artesãos em uma centena ou mais de localidades em diversas regiões do país.

Uma fragilidade deste, assim como de muitos outros projetos implementados nacionalmente, inclusive os integrantes de políticas de Estado, tem sido a dificuldade de fazer chegar às pontas do sistema o que é planejado pelas agências centrais, principalmente sendo o Brasil uma nação fragmentada e fraturada como é.

**// A Comunidade Solidária colocou em prática, pioneiramente, alguns princípios éticos e políticos da Constituição de 1988 e, dessa maneira, contribuiu em sua escala para a formação de uma nova cultura política do Brasil. //**

**4. Em que medida a intensidade da disputa política entre os governos FHC e Lula não terá impedido um diálogo em torno de uma pauta comum de redução da pobreza e da desigualdade?**

Penso que, se não impedi, diminuiu excessivamente e lamentavelmente. Como afirmei anteriormente, e é bastante sabido, no Brasil estamos longe da percepção generalizada da cidadania como dimensão equânime de poder, de distribuição de renda e de reconhecimento de legitimidade. Somado a uma cultura política eivada de clientelismo, governos trazem mais vantagem aos oportunistas do que o próprio Estado, e sobreponem-se a ele.

**5. Qual a sua opinião sobre a polarização vigente no Brasil entre empreendedorismo, de um lado, e políticas sociais, de outro, como se fossem alternativas excludentes e antagônicas?**

Penso que não corresponde à realidade de um país no qual os jovens já não pensam tanto em emprego e salário, mas desejam tornar-se senhores de si mesmos, ou seja, empreendedores. Essa tendência parece ocorrer tanto entre homens quanto entre mulheres, nos diversos estratos sociais. Assim, tenho observado no meu cotidiano que, entre pessoas de 20 a 40 anos de idade, costuma haver mais interesse em conhecer e utilizar as ferramentas de gestão de pequenas e médias empresas, tal como as popularizadas pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), do que obterem formação superior especializada. Não acredito que se construa cidadania ética e mentalidades não imediatistas à distância, com suporte não controlado de inteligências artificiais.

## AUGUSTO DE FRANCO

Escritor, foi conselheiro e membro do comitê executivo do Conselho da Comunidade Solidária. É coautor, com Ruth Cardoso e outros, dos livros 'Um novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade' (PNUD, 2000) e 'Comunidade Solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento' (Comunitas, 2002).

### **1. Como você recebeu o convite para integrar o Conselho da Comunidade Solidária?**

Recebi o convite de Ruth Cardoso para integrar o Conselho da Comunidade Solidária porque, na época (1994-1995), cumpria a função de secretário-executivo nacional da Ação da Cidadania contra Fome, a Miséria e pela Vida, que ficou conhecida como Campanha do Betinho. Como eu, também foram convidados outros participantes da Ação da Cidadania: o próprio Betinho (Herbert de Souza, sua principal liderança, do Ibase), Dom Luciano Mendes de Almeida (secretário geral da CNBB) e Ney Bittencourt de Araújo (presidente da Agroceres). E porque todos nós, da Ação da Cidadania, também integrávamos ou assessorávamos o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), da presidência da República, no governo Itamar Franco, presidido por Dom Mauro Morelli (bispo de Duque de Caxias). O Conselho da Comunidade Solidária foi erigido nos moldes do CONSEA, embora tivesse adquirido outra estrutura e desempenhado novas funções.

### **2. Quais suas recordações do contexto intelectual e político do Brasil quando da criação da Comunidade Solidária?**

Houve naquela época a abertura de uma janela de inovação social. Entre 1989 e 1998, houve a queda do Muro de Berlim e o declínio do socialismo real, o surgimento da World Wide Web e da nova ciência das redes, a ascensão do chamado terceiro setor, as teorias do capital social e a experimentação de uma nova geração de políticas sociais, entendidas como indução do desenvolvimento. O Conselho da Comunidade Solidária não veio de Marte, mas surfou nessa mesma onda mundial.

**O problema é que o populismo configura ambientes avessos à inovação. Ademais, populismos não promovem políticas sociais, e sim políticas para pobres – o que não é a mesma coisa.**

Quando a janela de inovação social aberta nos anos 1990 se fechou, voltamos à década de 1980. E Ruth, nos seus últimos anos, sofreu “ao assistir à destruição sistemática das bases de um novo padrão de relação entre Estado e sociedade, que tanto se esforçou por construir”. Como escrevi em artigo publicado na Folha de São Paulo em 26/06/2008, dia de seu enterro, “passou-se a tempo de não sofrer mais. Foi poupada do que ainda virá. Pobres de nós que teremos de aguentar sozinhos, por muito tempo ainda, todos os efeitos associados à volta regressiva de um passado do qual ela quis se desvencilhar.”

Pois sim. Esse passado voltou em 2003. Se uma janela de inovação se fecha, há ondas regressivas sobrevindo. A primeira grande onda regressiva veio após o atentado ao World Trade Center, em 2001, com o unilateralismo, a guerra fria contra o terro-

rismo e a ascensão dos neopopulismos ditos de esquerda (gente como Chávez, Evo, Correa etc., chegaram aos governos de seus países com o propósito de alterar “por dentro” os regimes em que foram eleitos e, se possível, permanecer nos governos indefinidamente). O problema é que o populismo configura ambientes avessos à inovação. Ademais, populismos não promovem políticas sociais, e sim políticas para pobres – o que não é a mesma coisa, como veremos mais adiante.

### **3. Em sua opinião quais seriam as principais inovações trazidas pela Comunidade Solidária, bem como suas fragilidades?**

O Conselho da Comunidade Solidária, sob a presidência de Ruth Cardoso, foi fundado em 1995



Ruth e Hebert de Souza, o Betinho, criador da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, em reunião com representantes do Movimento Viva Rio. Rio de Janeiro, 20 jan. 1995. Autoria: Getúlio Gurgel. Fonte: Arquivo Fernando Henrique Cardoso/Acervo Pres. F. H. Cardoso.

como um novo instrumento de diálogo político e de promoção de parcerias entre Estado e sociedade para o enfrentamento da pobreza e da exclusão.

No início de 1996, por iniciativa de parte de seus próprios conselheiros, a Comunidade Solidária resolveu se reinventar. O Conselho instituiu um Comitê Executivo composto por três membros: Ruth Cardoso (presidente do Conselho), Augusto de Franco e Miguel Darcy de Oliveira (conselheiros). Esse comitê, além de organizar as atividades do conselho, também formulou as bases conceituais para sua atuação. Dois livros foram publicados com essas ideias: 'Um novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade: sete lições da experiência da Comunidade Solidária' de Ruth Cardoso, Augusto de Franco e Miguel Darcy de Oliveira (Brasília: PNUD, 2000) e Comunidade Solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento, dos mesmos autores e de Thereza Lobo (Rio de Janeiro: Comunitas, 2002). Esses livros contêm os fundamentos de um novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade, que orientaram a ação do Conselho de 1996 a 2002.

Tais fundamentos foram formulados naquela época nos seguintes termos:

- 1) Não há contradição entre dever do Estado e responsabilidade do cidadão;
- 2) Não há contradição entre políticas públicas e dinâmicas comunitárias, entre oferta de serviços e fortalecimento do capital social local;

- 3) Não há contradição entre políticas de alcance universal e políticas focalizadas.;
- 4) Não há contradição entre políticas assistenciais e políticas de indução ao desenvolvimento;
- 5) Não deve haver contradição entre política econômica e política social;
- 6) Não há caminho único nem receita infalível para superar a pobreza; e
- 7) Compartilhar com a sociedade as tarefas de formulação e implementação de uma estratégia de desenvolvimento social não é apenas uma possibilidade, mas uma necessidade, na sociedade contemporânea.

Adotando essas referências, o Conselho da Comunidade Solidária redefiniu a sua missão e foi refinando o seu papel ao longo do tempo. Em síntese, achávamos que nosso papel era promover programas inovadores de investimento em capital humano e, sobretudo, em capital social.

Nosso objetivo não era, portanto, fazer programas compensatórios ou assistenciais, conquanto reconhecêssemos que essas ini-

**Achávamos que nosso papel era promover programas inovadores de investimento em capital humano e, sobretudo, em capital social.**

ciativas fossem necessárias. Queríamos induzir o desenvolvimento social despertando as forças vivas e empreendedoras das comunidades, sempre pela ação de organizações da sociedade civil, em parceria com os governos e as empresas.

Ruth acompanhava com atenção os diferentes programas de transferência condicionada de renda, como o Bolsa Escola, tão caro ao nosso amigo Cristovam Buarque, então governador do Distrito Federal, ou o programa de renda mínima ensaiado por Magalhães Teixeira (mais conhecido como o Prefeito Grama de Campinas), a partir de 1994.

Sim, houve um Bolsa Escola federal durante o governo Fernando Henrique, e um Bolsa Família iniciado pelo governo Lula (consolidando várias iniciativas anteriores). Há uma crença, repetida por quase todo mundo, de que foi Ruth Cardoso quem organizou tudo isso. Não é verdade. Não que ela se opusesse a tais iniciativas, mas simplesmente porque essa não era a sua (e a nossa) praia.

Já em meados de 1996, nós, da Comunidade Solidária, estávamos envolvidos com uma nova geração de políticas sociais, uma terceira geração, por assim dizer, que não era, como a primeira, que predominou até o final dos anos 1980, baseada em políticas de intervenção centralizada do Estado, nem como a segunda, inaugurada após a Constituição de 1988, baseada em políticas públicas de oferta governamental descentralizada.

A terceira geração, acreditávamos, era baseada em políticas públicas de parceria entre Estado e sociedade para o investimento no desenvolvimento social. Para essa terceira geração, o foco era o investimento em ativos (nas potencialidades já existentes em setores e localidades), e não apenas o gasto estatal para satisfazer necessidades setoriais, como destacado nos pontos a seguir:

- 1) O Estado é tão necessário quanto insuficiente, devendo-se, portanto, lançar mão de parcerias e buscar sinergias entre todos os setores (o Estado, o mercado e a sociedade civil) para promover o desenvolvimento;
- 2) Política pública não é sinônimo de política governamental, o Estado não detém nem deve deter o monopólio do público; existe uma esfera pública não estatal em expansão, constituída por entes e processos da sociedade civil que podem ser voltados à promoção do desenvolvimento;
- 3) Promover o desenvolvimento social não constitui uma tarefa lateral e separável das outras tarefas do Estado como indutor do desenvolvimento, na medida em que todo desenvolvimento é desenvolvimento social; e
- 4) Induzir o desenvolvimento significa investir em capacidades permanentes de pessoas e comunidades para que possam afirmar uma nova identidade no mundo ao ensaiar seu próprio caminho de superação de problemas e de satisfação de necessidades, tornando dinâmicas suas potencialidades para antecipar o futuro que almejam.

#### **4. Qual sua opinião sobre a polarização entre empreendedorismo, de um lado, e políticas sociais, de outro, como se fossem excludentes e antagônicas?**

Hoje há uma falsa contraposição (turbinada pela polarização política) entre empreendedorismo, de um lado, e políticas sociais, de outro, como se fossem excludentes e antagônicas. Essa divisão ocorre porque, na compreensão do que é política social, ficamos para trás. Há quem ache que política social é somente política para os pobres. Ou que apenas compensa defasagens de inserção no mundo produtivo. Outroscreditam que seus objetivos são humanitários (para evitar que as pessoas caiam em extrema pobreza) ou estabilizadores da paz social (para evitar que as pessoas se revoltem violentamente contra o sistema).

Cada uma dessas visões tem, em parte, seus miligramas de verdade. Mas todas estão baseadas em razões diminutivas.

A política social é necessária porque há um desenvolvimento que não é decorrência direta ou automática de crescimento econômico, sobre tudo em sociedades altamente desiguais.

Mesmo com o aumento do bolo total de renda e riqueza, sua distribuição não se dará de modo equitativo diante de outras desigualdades, consideradas externalidades econômicas, como as de conhecimento e poder. Assim, não adianta pensar apenas em políticas de geração de emprego e renda. É necessário pensar em políticas de investimento em capital humano

(conhecimento) e em capital social (poder ou empoderamento), sendo este último o fator essencial pelo seu efeito sistêmico. Ora, a distribuição de poder depende do avanço do processo de democratização.

Por isso, políticas sociais não devem ser encaradas apenas como políticas para pobres, de proteção e assistência social, e sim como políticas de promoção ou indução do desenvolvimento social para todos. E o desenvolvimento social é parte (ou fenômeno acompanhante) do processo político de democratização da sociedade, do Estado e do padrão de relação Estado-sociedade.

Fomos assim remetidos, talvez, para muito antes da década de 1980. Pode-se dizer que, em termos de inovação social, não é que estejamos desatualizados, mas sim que o mundo se desatualizou, nos deixou perdidos lá na frente.

Hoje, tudo isso que foi expectado, formulado e experimentado há mais de 20 anos parece futurível. Discute-se o valor de uma renda mínima a ser ofertada integralmente pelo Estado, e não a ser gerada pela sociedade e pelo mercado com os incentivos corretos do Estado. Nessa discussão, Ruth e os conselheiros da Comunidade Solidária, que compartilhávamos com ela tais ideias, estamos perdidos no futuro.

Não que não tenha sido necessário promover programas como Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada e outros semelhantes, sobretudo diante da crise econômica, que foi agravada pela pandemia, como auxíliosemer-

genciais de oferta estatal centralizada. Talvez precisemos manter essa ajuda ainda por muito tempo.

Mas, como brincávamos àquela época, trata-se de “dinheiro jogado de helicóptero”, pois, ainda que possa aquecer as economias locais e resgatar parte das populações da pobreza de renda, não é capaz de fornecer capacidades permanentes que permitam às pessoas e às comunidades mais carentes se emanciparem. Porque a pobreza não é apenas insuficiência de renda, mas principalmente insuficiência de rede. Sim, capital social é rede.

Se pudéssemos ter saltado diretamente de 2002 para 2025, encontraríamos Ruth dizendo

que o desenvolvimento não pode ser levado de fora para dentro, nem de amanhã para ontem. Que ele é um metabolismo da rede no presente. E que, para tanto, existem apenas dois caminhos: a) aumentar a conectividade geral dos ambientes onde vivem as pessoas (inclusive, mas não só, em condição de pobreza), possibilitando a multiplicação dos laços fracos entre elas; e b) incrementar as relações amistosas que possam surgir entre essas pessoas quando elas se conectam a partir de seus desejos congruentes para fazer qualquer coisa juntas.

Talvez seja mais simples do que parece para quem não quer usar as políticas sociais para conduzir rebanhos (como fazem os populismos). Mas vá-se lá dizer-lhes!



Reunião entre Ruth Cardoso e integrantes da Fundação Roberto Marinho para elaboração do Programa Universidade Solidária. Rio de Janeiro, 1996. Autoria: desconhecida. Fonte: Arquivo Ruth Cardoso/Acervo Pres. F. H. Cardoso

## CRISTOVAM BUARQUE

Engenheiro pela UFPE e doutor em Economia pela Sorbonne-Panthéon. Reitor da Universidade de Brasília, governador e senador pelo Distrito Federal, ministro da Educação e candidato a presidente. Criador do programa Bolsa Escola no Distrito Federal em 1995.

### **1. Como você definiria o contexto intelectual e político do Brasil quando da criação da Comunidade Solidária?**

Havia então a convicção de que a democracia, depois de conquistada a estabilidade monetária, iria levar à superação da persistência da pobreza. A Comunidade Solidária era braço assistencial que enfrentaria as manifestações mais óbvias da penúria. Tanto no atendimento de necessidades mais básicas quanto na superação do analfabetismo. Pode-se dizer que a Comunidade Solidária, sob a liderança intelectual e gerencial de Ruth Cardoso cumpriu bem esta função. Além disso, ela teve papel fundamental no convencimento do governo FHC na adoção de ações es-

/// **A principal inovação foi buscar promover transformação sem ficar presa à assistência social e levando em conta a educação como vetor transformador.** //

trutantes como era a intenção da então Bolsa Escola e do Fundef.

### **2. Como criador do Bolsa Escola, programa pioneiro de transferência de renda para camadas populares, como você avaliaria o impacto e o legado da Comunidade Solidária?**

A Comunidade Solidária deixou o legado da concepção da transferência de renda condicionada à educação. Foi por sua influência, junto com a visão do presidente e do ministro Paulo Renato, que o programa manteve a vinculação psicológica pela linguística com a escola e alocou sua gestão no Ministério da Educação. Pena que este legado foi corrompido por governos posteriores ao retirar a palavra “escola” no nome do programa e ao deslocar a gestão para o ministério encarregado da assistência social, perdendo o compromisso educacional.

O programa foi ainda mais descaracterizado ao misturar as famílias beneficiárias com filhos

em idade escolar às demais famílias e pessoas com dificuldades para sobreviver por falta de renda. Se tivesse permanecido fiel ao legado da Comunidade Solidária, a bolsa escola certamente teria servido de porta de saída para a pobreza, não pela renda transferida, mas pela educação assegurada.

Nessa mesma linha, a Comunidade Solidária deixou um legado como um dos poucos programas com ambição de erradicar o analfabetismo de adultos.

### **3. Em sua opinião, quais seriam as principais inovações e fragilidades da Comunidade Solidária?**

A principal inovação foi, sempre que possível, buscar promover transformação sem ficar presa à assistência social. Levar em conta a educação como vetor transformador. Uma fragilidade foi não ter podido contar com o MEC concentrado na educação de base, o MEC continuou um ministério voltado para aumentar as vagas no ensino superior. Os recursos públicos federais continuaram e continuam priorizando o ensino superior.

### **4. Em que medida a intensidade da disputa política entre os governos FHC e Lula não terá impedido um diálogo em torno de uma pauta comum de redução da pobreza e da desigualdade?**

Certamente, entre todos os erros políticos cometidos pelas forças progressistas a partir da

redemocratização, o maior foi PSDB e PT não terem feito uma concertação pela superação da dívida social e da armadilha da renda média no Brasil. Se as lideranças destes dois partidos, ambos social democratas, tivessem se acordado por um programa comum ao longo de 20 ou 30 anos, o quadro brasileiro seria completamente diferente. Nenhuma contradição ideológica ou programática impedia esta possibilidade de aliança.

 **Entre todos os erros políticos cometidos pelas forças progressistas a partir da redemocratização, o maior foi PSDB e PT não terem feito uma concertação pela superação da dívida social e da armadilha da renda média no Brasil.** 

A razão do PSDB e PT se oporem com tanta radicalidade foi por razões eleitoreiras. Tanto que ambos partidos se uniram com outros muito mais diferentes para vencerem eleições e para formarem coalizões pelo poder. Esta disputa da política menor contaminou todo o quadro político brasileiro, o Brasil perdeu o rumo, o PSDB se enfraqueceu e o PT se perdeu. Faltaram lideranças capazes de conduzirem os partidos para colocarem o país e o futuro à frente dos interesses específicos eleitorais de cada um deles.

Creio que Fernando Henrique desejava, mas não tinha força própria para conduzir o PSDB,

e o Lula que teria esta força por sua liderança absoluta sobre petistas sempre pareceu prisioneiro da lógica de partidos tradicionais da esquerda, desde os bolcheviques, de que só eles têm o monopólio da condução dos destinos nacionais.

A diferença é que os bolcheviques sabiam com clareza qual seu programa, e não tinham vocação democrática, buscavam impor ditadura. O Lula e o PT tinham a vocação de “dono da verdade”, mas sem programa próprio e com vocação democrática.

### **5. Qual sua opinião sobre a atual polarização entre empreendedorismo, de um lado, e políticas sociais, de outro, como se fossem exclu- dentes e antagônicas?**

Uma posição ilógica, porque o empreendedorismo é a maneira de aproveitar a capacidade de certos indivíduos e grupos para organizarem e aproveitarem a energia social na busca de resolver problemas e construir soluções tanto na economia quanto na vida social e cultural. Também uma posição nostálgica do tempo em que a esquerda passou, a partir da revolução soviéti-

ca e do stalinismo, a endeusar o Estado como o vetor do progresso econômico e social.

**// A justiça social não caminha sobre economia ineficiente, amarrada; uma condição para distribuir renda é soltar as forças criativas, inclusive a energia empreendedora. //**

Uma posição cega porque não percebe os estragos cometidos no Leste Europeu e em Cuba ao barrarem a energia criadora do empreendedorismo. Uma posição oportunista ao temerem a perda de poder político dos partidos que dominam o Estado, em função da eficiência da capacidade empreendedora.

Finalmente uma estupidez ao não se perceber que a justiça social não caminha sobre economia ineficiente, amarrada; e que uma condição para distribuir renda é soltar as forças criativas, inclusive a energia empreendedora, para o Brasil sair da armadilha da renda média em função da falta de educação e do excesso de amarras burocráticas e políticas que impedem o empreendedorismo.

## JOAQUIM FALCÃO

Advogado e professor de Direito Constitucional, é integrante da Academia Brasileira de Letras e da Academia Brasileira de Direito Constitucional e conselheiro do Centro Brasileiro de Relações Internacionais. Fundador e ex-diretor da Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas – RJ, foi secretário-geral da Fundação Roberto Marinho (1987-2000).

### **1. Como você recebeu o convite de Ruth Cardoso para integrar o Conselho da Comunidade Solidária?**

Já conhecia a Ruth. Ela, como professora e pesquisadora, tinha um entendimento empírico antropológico das relações sociais. E eu, um entendimento sociojurídico. Também empírico. Crítico. Éramos, pois, produtores de compreensões vizinhas. Miguel e Rosiska intermediaram o convite. Entendi que era oportunidade única para, como diria Richard Rorty: passarmos de observadores para agentes de nosso próprio futuro.

### **2. Quais suas recordações do contexto intelectual e político do Brasil quando da criação da Comunidade Solidária?**

Era uma época de ampliação da participação na democracia no Brasil. Novos atores, novos valores, novos vínculos. Em vez apenas de submissão e concorrência, agora apostáva-

mos em liberdade e solidariedade. Democracia, direito e terceiro setor eram e são insuperáveis. Partidos políticos não eram a única opção. Nem são até hoje.

**// Era uma época de ampliação da participação na democracia no Brasil. Em vez de submissão e concorrência, apostávamos em liberdade e solidariedade. //**

A consolidação da sociedade civil é uma tarefa decisiva. Participei da criação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), com todos os mais importantes cientistas sociais do Brasil. No antigo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). E junto à Ruth na segunda diretoria. A ANPOCS, consolidada, está aí até hoje. Intensificamos a presença na política pública da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tec-

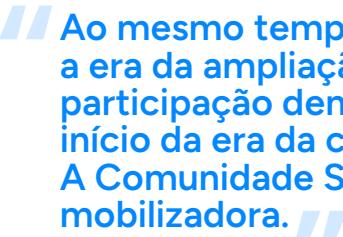
nológico (CNPQ) e na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Política pública não é propriedade exclusiva do Estado. É também social. Fomos ocupando lugares. Treinando voz ativista.

### **3. Como você descreveria sua contribuição como jurista e empresário no fortalecimento de um novo marco regulatório do terceiro setor, do voluntariado e da responsabilidade social das empresas?**

Antes de tudo, há que se combater o formalismo jurídico autoritário, que acredita no direito e justiça como decisões neutras. Não são. Essa é uma doutrina infelizmente hegemônica até hoje. Como jurista, colaborei na feitura de um mínimo legal para que as ideias de comunidade e solidariedade pudessem ser viabilizadas. Era necessária uma lei do voluntariado. Distinguir o colaborador voluntário do trabalhador celetista e outros. Do contrário, tudo estaria financeiramente inviabilizado. E provavelmente judicializado. Trabalhamos também no Marco Legal, de onde nasceu a lei das OSCIPs (Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público). Com Efrem Maranhão, trabalhamos na Universidade Solidária.

A Fundação Roberto Marinho, onde estava, foi o lócus para criação da associação de empresários do Terceiro Setor, o Grupo de Institutos e Fundações Empresariais. Propus, sem sucesso, que, num Ministério da Justiça sem rumo, fosse criada uma Secretaria do Terceiro Setor. E que houvesse legislação fiscal incentivadora. Mas a

barreira fiscalista não entendeu que incentivar o Terceiro Setor não é apenas aumentar o déficit público. É investir na democracia.

**Ao mesmo tempo vivíamos a era da ampliação da participação democrática e o início da era da comunicação. A Comunidade Solidária foi mobilizadora.**

### **4. Em sua opinião, quais seriam as principais inovações trazidas pela Comunidade Solidária, bem como suas fragilidades?**

Ao mesmo tempo em que vivíamos a era da ampliação da participação democrática, vivíamos o início da era da comunicação. A Comunidade Solidária foi mobilizadora. Exemplo de alta visibilidade de viabilidade associativa. Do orgulho comunitário em vários níveis. Os empresários, por meio da denominada filantropia empresarial, precisavam se inserir nas comunidades. Muitos vieram. Roberto Paulo Cesar à frente.

Reunimos os principais meios de comunicação em torno da proposta da Comunidade. Houve uma explosão de associativismo de todas as naturezas. A fragilidade é sempre a mesma: falta de recursos financeiros, recursos humanos, pro bono, ativistas temos numerosos. Competentes. Voluntários. Mas, até hoje, um patamar mínimo e seguro de recursos financeiros é indispensável e difícil. Lembro Guimarães Rosa, parafraseando-o: Nossa elite "de tão egocêntrica, ela se

coleciona". Não é suficientemente solidária. Embora existam iniciativas muito boas na história.

Mas a fragilidade maior é ainda o atual modelo de Estado Democrático de Direito. De acesso seletivo. Com sua política econômico-financeira que produziu, nos tempos, crescente concentração de renda e de oportunidades. Como diria Zuenir Ventura, produziu o Brasil partido.

### **5. Qual sua opinião sobre a polarização vigente no Brasil entre empreendedorismo, de um lado, e políticas sociais, de outro, como se fossem excludentes e antagônicas?**

A polarização não trava. Nunca levei essa eventual polarização como algo impeditivo do pelo menos algum fazer. Algum mobilizar. Alguém conscientizar. Não são atividades antagônicas. Antes, são complementares. Ambos são meios. O Estado pode ser empreendedor. Depende do objetivo. Até o empreendedorismo das mulheres catadoras de castanhas no Rio Grande do Norte para exportação estimulamos. Comunidades empreendedoras podem implementar políticas públicas eficientes. É uma falsa dicotomia.

Costumo dizer que líder não é apenas o que sabe mais, ou o que tem mais coragem. Líder é quem cria e comanda o clima do pensar e do agir do grupo. Como foi Ruth Cardoso. Para ser grande, ela foi inteira.

## MARCOS LISBOA

É doutor em economia pela Universidade da Pensilvânia. Foi professor da Universidade Stanford e da Fundação Getúlio Vargas. Foi presidente do IRB-Re, vice-presidente do Itaú Unibanco e presidente do Insper. Foi secretário de Política Econômica entre 2003 e 2005.

### **1. Como você definiria o contexto intelectual e político do Brasil na época da criação da Comunidade Solidária?**

Foi uma revolução. As políticas sociais até então se caracterizavam pelas velhas práticas de distribuição discricionária de benefícios ou programas convencionais sem avaliação de impacto ou experimentação. Os temas de avaliação de impacto, análise dos resultados de políticas sociais em outros países ou da pesquisa acadêmica embasada em dados eram quase inexistentes no Brasil.

/// A Comunidade Solidária se valeu da melhor pesquisa aplicada para desenhar a política social e constituiu um imenso celeiro de inovação e experimentos de política social. //

Na segunda metade dos anos 1980, Ricardo Paes de Barros havia inaugurado as pesquisas recorrentes com microdados sobre a área social. Antes disso, alguns (poucos) trabalhos haviam estudado a desigualdade de renda com base no censo de 1970. Carlos Langoni fez talvez a pesquisa mais cuidadosa utilizando microdados, com as técnicas mais modernas da época, incluindo análise contrafactual. Mas essa agenda não prosperou, sendo apenas retomada com os trabalhos de Paes de Barros. Essas pesquisas, contudo, não se comunicavam com a política pública.

A Comunidade Solidária provocou uma imensa transformação, por, pelo menos, dois aspectos. Em primeiro lugar, se valeu da melhor pesquisa aplicada para desenhar a política social. Em segundo, ela constituiu um imenso celeiro de inovações e experimentos de política social. Dados os imensos desafios existentes, a diversidade dos problemas locais e a falta de histórico de políticas sociais baseadas em evidências e bases de dados organizadas, a Comunidade Solidária implementou uma impressionante quantidade

de programas diversos, permitindo avaliar a sua eficácia relativa.

## **2. Como economista e intelectual público, como você avaliaria o impacto e legado da Comunidade Solidária?**

O legado é imenso. Muitos dos programas bem-sucedidos das décadas seguintes foram construídos com base no trabalho da Comunidade Solidária. Além da impressionante quantidade de políticas sociais, havia dados, havia o Cadastro Único, uma série de instrumentos essenciais para poder avaliar os diversos programas.

A pena é que o caráter inovador, cuidadoso com desenho e implementação dos programas e a atenção à construção das bases de dados nas décadas seguintes em vez de avançar, em muitos casos retrocederam. O Cadastro Único é um exemplo.

## **3. Em sua opinião, quais as principais inovações e fragilidades da Comunidade Solidária?**

Acho que inovação e fragilidade são parte de uma resposta única. O estudo cuidadoso das políticas sociais e avaliação de impacto começou em outros países nos anos 1970. A Comunidade Solidária iniciou essa agenda no Brasil, onde simplesmente não havia preocupação com compreender as pesquisas aplicadas ou o desenho das políticas sociais em outros países.

**// Avaliar os resultados, fortalecer o que deu certo, aperfeiçoar e descontinuar o que não funcionou. Não conheço nada assim na história do Brasil. //**

O que me impressiona na Comunidade Solidária foi a agenda de inovar, testar, experimentar. Certamente, haveria programas que fracassariam, outros teriam sucesso. Com a construção das bases de dados, seria possível avaliar os resultados. E fortalecer o que deu certo, aperfeiçoar e descontinuar lentamente o que não funcionou. Não conheço nada assim na história do Brasil. Em qualquer área da política pública.

## **4. Em que medida a intensidade da disputa política entre os governos FHC e Lula não terá impedido um diálogo em torno de uma pauta comum de redução da pobreza e da desigualdade?**

Aos trancos e barrancos, houve uma interação em certa medida. O Bolsa Família, por exemplo, foi construído a partir dos programas sociais do governo Fernando Henrique Cardoso. Mas é verdade que ocorreu por razões acidentais. A equipe econômica do primeiro governo Lula era estranha à tradição do Partido dos Trabalhadores (PT). Tanto que quando o Ministério da Fazenda propôs a unificação dos programas sociais do governo FHC e a focalização dos recursos para os mais pobres, houve uma imensa reação tanto dentro

do governo, quanto de muitos economistas ligados ao PT. Foi, talvez, a maior polêmica que enfrentei na época, e veja que ocorreram várias.

O mesmo ocorreu com as avaliações da política social, que são fundamentais para o aperfeiçoamento dos programas, a inovação, e a descontinuidade quando existem opções que se revelam melhores.

Infelizmente, nas últimas duas décadas, acho que houve um retrocesso. Voltamos às velhas práticas de distribuição de subsídios para programas localizados e pouco eficientes, sem avaliação de impacto, sem o cuidado com os detalhes de implementação.

## **5. Qual sua opinião sobre a polarização hoje vigente entre empreendedorismo, de um lado, e políticas sociais, de outro, como se fossem excludentes e antagônicas?**

Esse é um ponto muito importante. Nossas políticas sociais e de mercado de trabalho ficaram congeladas. Programas com mesmo objetivo se sobrepõem. O desenho técnico é inadequado. Não há cuidado com avaliação, focalização e desenho técnico dos programas para garantir incentivos adequados.

Há mais de uma década, temos uma quantidade impressionante de trabalhos aplicados tecnicamente muito cuidadosos mostrando as distorções e falta de foco dos programas atuais no Brasil.

Existem várias propostas de unificação e novos desenhos para garantir incentivos que protejam os mais vulneráveis, e, progressivamente, os benefícios sejam reduzidos lentamente à medida que a renda aumente, seja pelo ingresso no mercado de trabalho, seja por resolverem empreender.

**// Alguns governos locais preservaram a agenda de avaliação, inovação e melhoria contínua. Pena que, com o tempo, escolhemos retroceder em vez de avançar. //**

As pesquisas cuidadosas com microdados indicam muitas disfuncionalidades dos programas atuais, com efeitos perversos.

Muito poderia ser feito. Mas já há bastante tempo, o governo deixou de conversar com a pesquisa aplicada daqui ou de outros países.

Há poucos anos, foi dado um prêmio Nobel de economia para economistas que fizeram pesquisas relevantes nas últimas décadas mostrando como os detalhes, por vezes, sutis, do desenho dos programas são fundamentais para a sua maior eficácia. E esse é um processo de aprendizado contínuo. Mas essa se tornou uma agenda estranha à gestão da política pública no governo federal.

Felizmente, alguns governos locais preservaram a agenda de avaliação, inovação e melhoria contínua, avaliação de impacto. Invariavelmente,

são os que apresentam os resultados mais surpreendentes. A Comunidade Solidária fez uma revolução na Política Social no Brasil. Pena que, com o tempo, escolhemos retroceder em vez de avançar.



Ruth em honra concedida aos vencedores do Prêmio ECO 2000 pela Câmara Americana de Comércio de São Paulo (American Chamber of Commerce for São Paulo - Amcham). São Paulo, 2000. Autoria: desconhecida. Fonte: Arquivo Ruth Cardoso/Acervo Pres. F. H. Cardoso.

## MIGUEL DARCY DE OLIVEIRA

Diplomata aposentado, foi membro do Conselho da Comunidade Solidária (1995 – 2002), assessor internacional de Fernando Henrique Cardoso (2003 – 2025) e presidente de CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation (1995 – 1998).

*Quero abrir esse depoimento com dois registros tirados do fundo da memória. O primeiro, e mais forte, é o sentimento de saudade e gratidão à figura luminosa de Ruth Cardoso que, com uma combinação muito própria de firmeza e docura, concebeu e formatou a Comunidade Solidária. O segundo é a homenagem que presto a Vilmar Faria, grande amigo do casal Fernando Henrique e Ruth Cardoso, assessor especial da Presidência e coordenador dos programas sociais do governo. Mineiro sagaz, Vilmar também não levantava a voz, mas se fazia ouvir. A ambos, meu agradecimento.*

### **1. Como você recebeu o convite de Ruth Cardoso para integrar o Conselho da Comunidade Solidária?**

Eu e minha mulher, Rosiska, refugiados políticos, conhecemos o casal Cardoso em Genebra, no início dos anos 1970, e nunca nos perdemos de vista. Ao nos despedirmos no final da primeira de suas múltiplas estadias em Ge-

nebra, perguntei a Ruth se ela era psicanalista. Com um sorriso, me respondeu: antropóloga. Fazia sentido.

Nos anos 1980, nos reencontramos no mundo das ONGs e dos centros de pesquisa. Fernando Henrique eleito, nomeou Rosiska para a presidência do Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres e a mim para o Conselho da Comunidade Solidária.

### **2. Quais as suas recordações do contexto intelectual e político do Brasil quando da criação da Comunidade Solidária?**

O período que vai da promulgação da Constituinte em 1988 à eleição de FHC em 1994, para além das peripécias políticas e econômicas, é marcado pela emergência à luz do dia de algo que até então era quase imperceptível. Nasciam e proliferavam as ONGs, organizações não governamentais, definição pela negativa e, como tal, pobre.

## **// Cidadãos se juntavam para trabalhar na base da sociedade, fortalecendo movimento e comunidades, reivindicando liberdades e direitos. //**

No Brasil, como em países tão diversos quanto Chile, África do Sul e Polônia, cidadãos se juntavam para trabalhar na “base” da sociedade, fortalecendo movimentos e comunidades, reivindicando liberdades e direitos. A educação popular de Paulo Freire, a teologia da libertação de Leonardo Boff e as comunidades eclesiais de base de dom Paulo Evaristo Arns eram referências frequentes nesse trabalho quase invisível de reivindicação de direitos e liberdades.

Nesse contexto de efervescência social, a pobreza e a desigualdade emergiam como desafios nacionais. No interior do Estado, floresciam iniciativas pioneiras como o programa Bolsa Escola de Cristovam Buarque, governador do Distrito Federal, e o programa Bolsa Família do prefeito Magalhães Teixeira de Campinas, vinculando transferência de renda à inclusão das crianças na escola. Em um outro plano, o deputado Eduardo Suplicy iniciava sua cruzada pelo direito de todos a uma Renda Básica de Cidadania.

Neste ambiente de intensa mobilização social, Herbert de Souza, nosso querido Betinho, lança a Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida. A partir da palavra de ordem “quem tem fome tem pressa”, Betinho desperta ener-

gias sociais que sacodem o país. “Eu não sei como organizar a Campanha da Fome, mas as pessoas que participam sabem”.

O fio da questão social tramado nos anos 1950 e 1960 por Josué de Castro, Celso Furtado, Glauher Rocha, interrompido pelo golpe de 1964, retoma seu lugar dentro do debate público.

### **3. Quais as principais inovações e fragilidades trazidas pela Comunidade Solidária?**

É nesse clima de otimismo, alimentado pelo sucesso do Plano Real, que Fernando Henrique Cardoso, eleito Presidente em 1994, declara: “o Brasil não é um país pobre, é um país injusto”. Para marcar simbolicamente a ruptura com o assistencialismo e o clientelismo, a Legião Brasileira de Assistência (LBA), função tradicional da Primeira Dama, é extinta no primeiro dia do Governo FHC.

## **// Era imensa a expectativa de que a Comunidade Solidária viesse a ser a instituição responsável por uma estratégia nacional de combate à pobreza e à desigualdade. O choque da realidade não demorou e foi forte. //**

No dia 12 de janeiro, é criado por decreto o Programa Comunidade Solidária, presidido por Ruth Cardoso. Pouco depois as funções da LBA passam para a Secretaria de Assuntos Sociais, evitando a suspensão da prestação desses serviços.

Era imensa a expectativa de que a recém-criada Comunidade Solidária viesse a ser a instituição responsável por uma estratégia nacional de combate à pobreza e à desigualdade. “A menina dos olhos de FHC”, era assim que a mídia se referia ao novo programa. O choque da realidade não demorou e foi forte.

## **// No ponto de partida, um diagnóstico: pessoas têm problemas, mas não são o problema. //**

Rapidamente instala-se uma confusão institucional. Os programas e verbas continuavam nos respectivos ministérios. A presença no Conselho da Comunidade Solidária de 10 ministros e 21 membros da sociedade civil gerava todo tipo de mal-entendido. A Comunidade Solidária era governo ou sociedade civil? Ou, mais confuso ainda, era as duas coisas ou nenhuma das duas?

Ruth teve a lucidez de perceber e deixar claro que a Comunidade Solidária não era nem podia ser a responsável por toda a política social do governo. Não sendo nem um programa da sociedade civil sem qualquer vínculo com o gover-

no, nem um programa governamental, seu lugar teria que ser inventado.

No ponto de partida, um diagnóstico: o baixo alcance de programas sociais não era por falta de verbas, era porque eles não chegavam aos mais pobres e não geravam desenvolvimento.

Dessa constatação emergem três ideias-força:

- Pessoas têm problemas, mas não são o problema. Combater a pobreza não é transformar pessoas e comunidades em beneficiários passivos de programas assistenciais. O poço sem fundo das necessidades perpetua a pobreza. Combater a pobreza é investir nas capacidades das pessoas e nos recursos da comunidade, que são muito maiores do que se imagina, mas precisam ser identificados e potencializados;
- Foco nas áreas geográficas e setores mais vulneráveis da população, com destaque para os jovens;
- Mobilização de recursos públicos e privados em parceria, incluindo ONGs, universidades, prefeituras e empresas.

O olhar de Ruth, antropóloga, orientava a reinvenção radical da Comunidade Solidária. A validade dessas premissas começava a ser testada no mundo real. Apoiados em parcerias envolvendo ONGs, empresas, universidades e prefeituras, nascem os programas Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária, Universidade Solidária, Artesanato Solidário, Programa Volun-

tários, Comunidade Ativa, Rede Jovem, Rede de Informações para o Terceiro Setor.

A melhor prova da vitalidade dessas iniciativas reside no fato de que, mais de 20 anos passados do fim do governo FHC, muitos desses programas continuam a funcionar de forma autônoma e sustentável.

A esse patrimônio se acrescentam resultados imateriais, tais como:

- Emergência e fortalecimento de um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade;
- Incentivo ao investimento das empresas em responsabilidade social;
- Aprovação de um novo marco legal e regulatório sobre as organizações da sociedade civil de interesse público;
- Aprovação de um novo legal e regulatório sobre o voluntariado entendido como “um hábito do coração e uma virtude cívica”.

#### **4. Em que medida a intensidade da disputa política entre os governos FHC e Lula não terá impedido um diálogo em torno de uma pauta comum de redução da pobreza e da desigualdade?**

Não sei se essa disputa poderia ter sido travada de uma maneira em que não se perdesse de vista que o adversário do PSDB e do PT não eram um e outro e sim as forças da corrupção e do autoritarismo. Os dois partidos competiam pelo

poder e tinham divergências substantivas, mas nada os obrigava a se contraporem como se o outro fosse o antagonista prioritário.

Essa cegueira paradoxalmente explica também a maneira patética como tanto o candidato do PSDB quanto o do PT atacaram de maneira igualmente vil a candidata Marina Silva. Tampouco foram capazes de juntar forças para barrar o avanço da extrema-direita em 2016, a partir de 2016, e na eleição de Bolsonaro, em 2018.

#### **5. Qual sua opinião sobre a polarização vigente no Brasil entre empreendedorismo, de um lado, e políticas sociais, de outro, como se fossem excludentes e antagônicas?**

A persistência dessa absurda contraposição entre polos, que evidentemente não se contradizem, é um exemplo da pobreza do debate público em tempos de polarização. Não faz sentido demonizar nem o Estado nem o empreendedorismo. Um não se contrapõe ao outro.

A extrema-direita tem pautado o debate público, colocando, por incrível que pareça, o campo democrático na defensiva. Como entender esse retrocesso civilizatório? Como sair da defensiva e reafirmar nosso compromisso com as liberdades e os direitos, vale dizer com a democracia?

Como alento nestes tempos de ameaças, quero concluir invocando, como antídoto ao pessimismo, a lembrança do clima de alegria e de esperança que, para além de debates e divergências, animavam os tempos da Comunidade Solidária.

## PEDRO MOREIRA SALLES

Copresidente do Conselho de Administração do Itaú Unibanco. Preside os conselhos do Instituto Unibanco, CBMM e Alpargatas S.A. Economista e historiador (Universidade da Califórnia), concluiu o Owner/President Management Program em Harvard.

Fui convidado por Clóvis Carvalho, a quem eu não conhecia — assim como também não conhecia Dona Ruth, a participar da Comunidade Solidária. Fiquei surpreso e, confesso, um tanto cético em relação à proposta. Não estava claro como a Comunidade Solidária funcionaria.

**// Dona Ruth estava disposta a aprender fazendo, promovendo os ajustes necessários – e foram muitos – ao longo do caminho. //**

Lembro que, após a primeira reunião, saí convencido de que o projeto não se sustentaria. Mantive essa opinião durante todo o primeiro ano do programa.

Em retrospecto, percebo que a falta de clareza era inerente a um projeto absolutamente inovador em sua concepção. Dona Ruth estava disposta a aprender fazendo, promovendo os ajustes necessários — e foram muitos — ao longo do caminho.

A Comunidade Solidária surgiu com o desafio de organizar o debate entre setores extremamente diversos e, muitas vezes, antagônicos. A composição do conselho era prova concreta desse dilema: intelectuais, artistas, ativistas, empresários, banqueiros, sindicalistas, representantes da igreja, lideranças do terceiro setor, juristas, acadêmicos. A dicotomia PSDB/PT, que dominava a agenda política da época, também se fazia presente no âmbito do programa.

Essa diversidade tornava a coordenação do conjunto muito delicada e complexa. O programa funcionou graças à dedicação, persistência e habilidade pessoal de Ruth Cardoso. Por trás do necessário teatro — e da inevitável encenação — havia um roteiro que, na minha opinião, por muito tempo era conhecido apenas por Dona Ruth.

A Comunidade Solidária representava uma nova abordagem: a recusa do mero assistencialismo e a busca por caminhos estruturantes para enfrentar temas como geração de renda e analfabetismo. A inovação estava no esforço de coordenação entre vários segmentos da sociedade

civil e, em um passo adicional e fundamental, com o Estado. Nisso residia sua força — o trabalho em rede — e também sua fragilidade: a necessidade de envolver o Estado para dar escala aos programas, sem, no entanto, dispor de meios formais para tanto.

Dona Ruth tinha forte convicção de que o microcrédito poderia ter um impacto relevante na geração de emprego e na redução da pobreza no Brasil. Conhecia o exemplo de Bangladesh e algumas experiências relativamente bem-sucedidas na América Latina. Pediu-me que coordenasse o projeto de fomento ao microcrédito no país. Inicialmente, identificamos dois obstáculos: o ambiente regulatório e o *funding*. Com o apoio inequívoco de Dona Ruth, conseguimos atenuar ambos, atuando junto ao Banco Central para criar uma regulação específica e junto ao BNDES para resolver a questão inicial de recursos.

Contudo, o desenvolvimento e a presença do sistema financeiro no Brasil eram muito distintos daqueles países onde o microcrédito ganhara relevância. Aqui, a atuação de grandes bancos públicos e privados, o acesso a diversas financeiras e a presença maciça de cartões de crédito implicavam uma ampla oferta de crédito — embora a taxas muito altas. Os espaços remanescentes eram poucos e de difícil acesso. A Comunidade Solidária conseguiu alterar as condições de contorno do microcrédito no país, promovendo um ambiente regulatório mais favorável ao seu desenvolvimento. Ainda assim, é forçoso reconhecer que a atividade não alcançou a dimensão necessária para gerar um impacto significativo

na sociedade. Dona Ruth, dada sua marcante honestidade intelectual, compreendeu as limitações estruturais ao crescimento do microcrédito no Brasil e concordou com o diagnóstico feito — ainda que tenha ficado, comprehensivelmente, um pouco frustrada com isso.

**// Ficou um legado: a parceria entre sociedade civil e o setor público. A liderança suave, porém firme, de Ruth Cardoso foi o elemento central. //**

Participei da primeira à última reunião da Comunidade Solidária. Foram oito anos de discussões, realizações, erros, acertos e muitos aprendizados. Ficou um legado importante de como contribuir para o desenvolvimento de políticas públicas a partir da parceria entre sociedade civil e setor público. A liderança suave, porém, firme, de Ruth Cardoso foi o elemento central de todo esse arcabouço.

De minha parte, sinto que saí mais atento e melhor preparado para tentar responder aos desafios da agenda social do nosso país. Dois exemplos concretos dessa influência: o trabalho do Instituto Unibanco para aumentar a escolaridade e reduzir as desigualdades educacionais por meio do programa Jovem de Futuro — hoje uma das maiores parcerias público-privadas do país, abrangendo mais de 20% das matrículas do ensino médio brasileiro. E, em um caráter mais emergencial, o lançamento do Todos pela Saúde (TpS), em abril de 2020, para ajudar no fren-

tamento da pandemia. O trabalho em rede, tão essencial à abordagem da Comunidade Solidária, esteve na base do sucesso do TpS.

Não sei se surgirá algo parecido com a Comunidade Solidária no futuro. Foi um absoluto privilégio ter participado desse programa.



Ruth em visita à Oficina de Jovens de São Paulo (SP). São Paulo, 31 jul. 2004. Autoria: Nair Benedicto. Fonte: Arquivo Ruth Cardoso/Acervo Pres. F. H. Cardoso.

## WANDA ENGEL

Doutora em Educação pela PUC/RJ, atuou como secretária de Desenvolvimento Social da cidade do Rio de Janeiro e como secretária de Estado de Assistência Social do Brasil, quando foi responsável pela implantação do CadÚnico. Foi chefe da Divisão de Políticas Sociais do BID e é autora do livro 'Pobreza e Desigualdade: dá para superar' (Livros Ilimitados, 2022).

### Ruth Cardoso e seu legado

No dia 24 de junho de 2008, o país foi surpreendido pela notícia da morte de Ruth Cardoso.

A despeito de sua invejável formação acadêmica, que incluía uma graduação em Ciências Sociais, um mestrado em Sociologia, um doutorado em Ciências Sociais e um pós-doutorado na Columbia University, e apesar dos inúmeros prêmios, medalhas e honrarias, a que fez jus, ela era conhecida por todos simplesmente como "Dona Ruth", uma forma carinhosa e próxima de se referir a esta extraordinária figura pública, de projeção nacional e internacional.

A impressionante comoção, de certa forma inesperada, que varreu o país de norte a sul, dava a dimensão de sua enorme importância para diferentes camadas da sociedade brasileira.

Avaliar o papel de Dona Ruth na evolução da política pública de enfrentamento à pobreza e à desigualdade, bem como seu legado no campo

dos movimentos sociais é uma tarefa essencial e inadiável.

Este texto não tem, entretanto, a pretensão de dar conta desse desafio. Seu intuito é o de contribuir para a reflexão, a partir de minha experiência pessoal, como gestora de políticas sociais, na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social do Rio de Janeiro (SMDS-RJ) e na Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS), ocasiões em que tive a oportunidade, e a honra, de atuar de forma articulada com Dona Ruth.

### Os primórdios da era dos direitos

Para entendermos melhor o legado de Ruth Cardoso, seria necessário analisarmos um pouco da história das políticas sociais no Brasil.

Até a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942, não se poderia falar em uma política pública, pois as ações voltadas para a

pobreza estavam a cargo especialmente da sociedade civil ou de indivíduos, sob a forma de filantropia, majoritariamente religiosa.

Criada como uma entidade de direito privado, com utilidade pública, a LBA já nasceu fortemente ligada ao Estado. Ao longo do tempo, passou a funcionar como uma autarquia federal, com grande financiamento público, ligada diretamente à presidência da República.

A construção de uma política pública para esta área, inicia-se com a Constituição de 1988 e com as leis complementares: o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e a Lei Orgânica da Assistência Social (1993).

Esse aparato legal transformou a área, até então sob o domínio da filantropia e das benesses de primeiras-damas, em direito universal, propôs a criação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e de um comando único para esta política.

### **A criação da Comunidade Solidária**

O início do mandato de Fernando Henrique em 1995, se deu em um contexto bastante marcante da história do Brasil. Sua principal característica era uma economia que acabava de ser estabilizada, com a implantação do Plano Real em 1994, após mais de uma década de hiperinflação, e que era responsável por uma redução expressiva da pobreza.

Começa a surgir a crença no poder absoluto da gestão econômica, para o processo de diminuição da pobreza, mesmo sem a contribuição de políticas públicas mais consistentes no campo do desenvolvimento social.

Por outro lado, a LBA vinha sofrendo ataques em termos conceituais — filantropia vs. direito universal — além de viver assolada por escândalos de corrupção e má gestão.

Nesse contexto, a extinção do órgão foi uma das primeiras medidas do governo de FHC. Suas funções foram transferidas para a Secretaria de Assistência Social (SAS), ligada ao Ministério da Previdência, de pouca importância na dinâmica de poder do aparato governamental.

Concomitantemente, foi criado, pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995, a Comunidade Solidária, como uma instância de articulação na Presidência da República.

A Comunidade Solidária era composta por um Conselho, integrado por membros do governo, da sociedade civil e do empresariado, indicando o caráter multisectorial de suas propostas, e por uma Secretaria Executiva, responsável pela implementação das ações, e coordenada pela primeira-dama — Ruth Cardoso.

Financiada com recursos públicos e apoio de empresas privadas, fundações e organismos internacionais, a Comunidade Solidária atuava em rede, com convênios, parcerias e cooperação técnica, sem uma estrutura administrativa burocrática tradicional.

O nascimento da Comunidade Solidária suscitou reações, por parte de alguns movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que defendiam a bandeira do “comando único”, estabelecido pela LOAS. Como pano de fundo destas reações já estava a nascente polarização entre PT e PSDB.

De fato, a Comunidade Solidária nunca assumiu a função de articulação das políticas sociais, dentro do governo.

Sua opção foi a de desenvolver ações concretas para a redução da pobreza, inspiradas em diferentes concepções de políticas públicas; para a construção de canais de participação de atores sociais (Universidade Solidária e Centros de Voluntariado), ou para a criação de um panorama legal favorável à atuação da sociedade civil (OSCsPs).

**// A opção da Comunidade Solidária foi a de desenvolver ações concretas para a redução da pobreza, construir canais de participação dos atores sociais e criar um panorama legal favorável à atuação da sociedade civil. //**

### **Comunidade Solidária e as cinco gerações de políticas públicas**

As formas de se conceituar pobreza e desigualdade acabaram determinando diferenças fundamentais na concepção de políticas públicas, destinadas a enfrentar estes problemas.

Nesse sentido, podem ser identificadas cinco gerações de políticas: uma primeira, caracterizada pela simples distribuição de bens e alimentos; uma segunda, baseada na transferência de renda; uma terceira, quando surge a ideia da busca de saídas, em longo prazo, garantindo o acesso das crianças aos serviços de saúde e educação, por meio de condicionalidades; uma quarta, em que se buscam portas de saídas em curto prazo, com programas de desenvolvimento integral das famílias e inclusão no mercado de trabalho; e, finalmente, uma quinta, em que se inclui o desenvolvimento do território.

A primeira ação concreta da Comunidade Solidária foi o Programa de Emergência contra a Fome e a Miséria (1995) que deu continuidade à política de distribuição de cestas básicas do governo Itamar Franco.

Tratava-se da distribuição emergencial de alimentos em municípios com alto índice de pobreza e carência alimentar, utilizando dados técnicos (do IPEA e do IBGE) para priorizar os territórios mais vulneráveis.

Note-se que essa ação, ainda sob a lógica da primeira geração, introduzia dois elementos de inovação: o uso de evidências para a definição

de prioridades e o caráter intersetorial da operação. Além disso, houve a experiência do Rio de Janeiro, que incluía características de uma terceira geração.

Quando assumi a SMDS-RJ, a proposta central era o combate à fome por meio da distribuição de alimentos, feita pelas associações de moradores, já sob a influência de narcotraficantes. Foi então estabelecida uma parceria com a Comunidade Solidária para a composição da cesta e, o mais importante, para associar esta oferta à permanência de crianças na escola. A identificação das famílias beneficiadas e a distribuição eram feitas pela própria escola, com a condicionalidade da frequência escolar. Tratava-se da pré-história do Bolsa Escola.

Evoluindo para uma quarta geração, com a oferta de oportunidades de desenvolvimento para os diferentes membros das famílias pobres, foram criados programas para a juventude (Capacitação Solidária) e para os adultos (Alfabetização Solidária e Artesanato Solidário).

O grande salto, entretanto, se deu no segundo mandato de FHC, quando a Comunidade Solidária passou a chamar-se Comunidade Ativa, avançando para a quinta geração, ao colocar o território como foco de sua atuação, com a proposta de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DELIS).

## **O segundo mandato e a transformação da SAS em SEAS**

No campo da estrutura institucional, ocorreu, no início do segundo mandato de FHC, a transformação da Secretaria de Assistência Social (SAS) em Secretaria de Estado de Assistência Social (SEAS).

A SEAS era uma Secretaria de Estado, ou seja, fazia parte da administração direta da União. Tinha status ministerial, o que significava que seu titular tinha o mesmo nível hierárquico de um ministro, com assento em reuniões do governo federal e interlocução direta com o presidente.

Isso representou o reconhecimento da importância de se fortalecer o órgão de governo especificamente voltado para o desenvolvimento social.

Entre as principais funções do SEAS estava coordenar a execução da Política Nacional de Assistência Social, gerir os programas sociais de combate à pobreza, elaborar diretrizes e padrões para os serviços de assistência social e preparar a transição institucional para a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A SEAS foi também responsável pela concepção e implantação do Cadastro Único das Famílias Pobres (CadÚnico).

Havia novamente dois órgãos, nesse caso de grande poder institucional, voltados para o mesmo objetivo — contribuir para a diminuição da pobreza — a partir de lugares diferenciados: um voltado prioritariamente para a sociedade civil

(Comunidade Ativa) e outro para o setor estatal (SEAS). Havia tudo para gerar um conflito, o que não ocorreu.

### A dificuldade do diálogo em torno de uma pauta comum

Esses dois órgãos estabeleceram uma convivência produtiva, facilitada tanto pela convergência de visão quanto pelas características das lideranças, que pautavam suas ações pela prática do respeito e do diálogo.

Isso porque os fatores que mais dificultam, ou inviabilizam, a articulação necessária à construção de uma agenda comum eram as divergências conceituais. Nesse sentido, podemos identificar pelo menos três concepções do que venha a ser pobreza, que se contrapõem, quando se tenta estabelecer um diálogo.

**// De um lado, há uma visão de pobreza como fenômeno natural. De outro, encontra-se a corrente que considera a pobreza como fenômeno socialmente produzido e, portanto, superável. //**

De um lado, há uma visão de pobreza como fenômeno natural. Ao pobre deve ser garantido o direito básico à proteção, por meio de uma política de assistência, de caráter uni-

versal, e de responsabilidade do Estado. A análise da LOAS, das normas operacionais e dos principais programas daí derivados, mostra que a essência dessas propostas é a proteção/assistência aos mais pobres. A menção à promoção e ao direito ao desenvolvimento é praticamente inexistente, e a superação da pobreza não é enfatizada como objetivo central da política.

Por outro lado, encontra-se a corrente que considera a pobreza como um fenômeno socialmente produzido e, portanto, superável, de caráter multidimensional. Ela tenderia a se reproduzir intergeracionalmente, por meio de fatores que afetam as possibilidades de desenvolvimento dos sujeitos em cada uma das etapas do seu ciclo de vida, e está intrinsecamente associada aos eixos de desigualdade. A pobreza é vista como um problema complexo, cujo enfrentamento exige políticas públicas intersetoriais e estratégias de ação multisectoriais de caráter colaborativo. O direito à proteção seria apenas a primeira etapa do direito ao desenvolvimento e à mobilidade social.

Para embaralhar o jogo surge a chamada “teoria da prosperidade”, que coloca no indivíduo a responsabilidade por sua própria ascensão social. Para essa proposta, não há necessidade da intervenção do governo, da sociedade civil ou de sindicatos, nem de políticas protetivas ou de promoção, bastando o esforço pessoal de cada um, e talvez, alguma ajuda divina.

## O que faria Dona Ruth?

Fazendo essa retrospectiva, para entender o legado de Dona Ruth, ouso pensar que, nesta situação de antagonismo e falta de diálogo, ela buscaria incorporar parte da contribuição de cada uma dessas posições: assistência para os grupos mais vulneráveis, oportunidades de desenvolvimento integral para os membros das famílias pobres, estratégias de inserção de jovens e adultos no mercado de trabalho, seja por meio do emprego ou do trabalho por conta própria (empreendedorismo), e corresponsabilidade dos pobres com seu próprio processo de desenvolvimento individual (projeto de vida), familiar (Plano de Desenvolvimento Familiar) e territorial (Plano de Desenvolvimento Local).

Tudo isso como fruto de uma política pública, concebida, implantada e avaliada com a

participação do governo, da sociedade civil, do empresariado, das universidades, de voluntários e, especialmente, dos próprios pobres, visando garantir sua mobilidade social e a superação sustentável de sua situação de pobreza.

Penso que Dona Ruth, a quem o Brasil aprendeu a admirar, por suas ideias e por sua atuação concreta na área social, ficaria feliz com a existência de uma política orgânica que, superando o rosário de programas pulverizados, de custos bilionários e impactos muitas vezes pífios, pudesse ser a responsável pela implantação de um Plano Multissetorial de Redução da Pobreza e da Desigualdade, com estratégias e metas definidas, pactuadas, acompanhadas e avaliadas.

O Brasil merece, Dona Ruth merece!



# **DEPOIMENTOS**

## Comunidade Solidária: programas

## HELENA SAMPAIO

Professora livre-docente da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas. Graduada em Ciências Sociais, é mestre em Antropologia Social e doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Coordenou a OSCIP Artesanato Solidário/Comunidade Solidária e foi secretária nacional da Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior do Ministério da Educação.

### **1. Como você recebeu o convite de Ruth Cardoso para participar da Comunidade Solidária?**

Minha participação na Comunidade Solidária é o desenrolar de uma relação pessoal e de trabalho com a Dra. Ruth Cardoso de muitos anos e lugares. Começou em 1981 quando fui sua aluna de graduação em uma disciplina que ela oferecia com a profa. Eunice Durham na FFLCH/USP e ambas me convidaram para integrar a equipe do projeto de pesquisa "A periferia de São Paulo e o contexto da ação política"<sup>1</sup> que iriam começar no Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap). Estar nesse lugar de enorme aprendizado me oportunizou, ao terminar a graduação, a ingressar no mestrado em Antropologia Social, sob a orientação da profa. Eunice.

---

1. Participavam da pesquisa, além das duas professoras Ruth e Eunice que a coordenavam, os então doutorandos Flávio Pierucci e Carmem Cinira, a então mestrandra Teresa Caldeira Pires do Rio, e os estudantes de graduação Antônio Manuel Teixeira Mendes, Cristina Guarnieri, Célia Sakurai e eu.

No estado de São Paulo, o Governo Montoro buscava ampliar os canais de participação da população com o Poder Público em um contexto de grave crise econômica, com inflação alta e desemprego, que agravava a vulnerabilidade da população mais pobre. Minha questão de pesquisa era a interação entre o Poder Público municipal e a população em programas sociais participativos; o campo empírico era o Programa "Cozinhas Comunitárias" em favelas de Osasco, Mauá e Carapicuíba<sup>2</sup>. Ruth Cardoso era uma espécie de "madrinha" do Programa "Cozinhas Comunitárias". Ela havia conhecido uma experiência similar no Peru e, entusiasmada, a trouxe para o conhecimento dos amigos José Serra e José Augusto Guilhon que ocupavam cargos executivos<sup>3</sup>. Ruth, portanto, se interessou bastante pe-

---

2. Sampaio, H. Dissertação de Mestrado "Uma experiência de participação popular: o programa Cozinha Comunitária". FFLCH/USP, 1988.

3. Em 1983, José Serra era Secretário de Planejamento do Governo Montoro e José Augusto Guilhon de Albuquerque exercia o cargo de Secretário da Secretaria Municipal de

los achados da minha pesquisa, o que nos aproximou mais. Em meados dos anos 1980, Ruth Cardoso, José Augusto Guilhon, Guita Debert Green, Danielle Ardaillon — e outros nomes que talvez tenha esquecido — criaram o Centro de Estudos e Documentação para a Ação Comunitária (Cedac) e Ruth me convidou para trabalhar no centro recém-criado.

Identifico no Cedac e na Comunidade Solidária, criada 10 anos depois, pontos comuns. Um deles era aproximar a academia, representantes da sociedade civil, artistas, personalidades públicas em torno de temas prementes na época: democratização, movimentos e organizações sociais, participação feminina, juventudes (culturas jovens, educação formal e profissional), etc. Para isso, o Cedac promovia seminários regulares reunindo pessoas de diferentes lugares sociais, propiciando trocas que, segundo a Ruth, ampliavam a compreensão do país que se transformava. Certamente, as duas iniciativas diferem em muitos outros aspectos, como momento político, local, escala e recursos. Todavia, estou convencida de que as atividades do Cedac, lideradas por Ruth Cardoso em uma casa na rua dos Ingleses em São Paulo, foram sementes para a criação da Comunidade Solidária.

Voltando à pergunta sobre como recebi o convite para participar da Comunidade Solidária. Nos anos 1990, voltei a trabalhar com a Ruth em vários projetos de pesquisa, incluindo uma ampla

---

Promoção Social de Osasco (Governo Humberto Parro) e eu integrava a sua equipe.

investigação sobre juventude<sup>4</sup> em uma parceria entre o Cebrap e o Nupes da USP, onde eu atuava. Curvava também o doutorado em Ciência Política da USP e Ruth Cardoso era minha orientadora. O projeto original do doutorado tratava de estudantes do ensino superior no Brasil, um tema valorizado por Ruth na Comunidade Solidária.

Em janeiro de 1995, poucos dias após a posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, Ruth nos visitou, para nossa grande alegria, em São Paulo. Eu tinha acabado de dar à luz (Bia nasceu em 27/12/1994) e ela me disse: "agora você deve cuidar da Bia, mas logo vou te chamar em Brasília", e trocamos, por e-mails e telefonemas, nossas conversas sobre filhos e netos (eles coincidem nas idades), sobre o andamento da minha pesquisa de doutorado, sobre o andamento de seus projetos no Planalto Central. Um ano depois, em 1996, recebi uma ligação do gabinete da Dra. Ruth. Sua assessora intermediava um convite duplo: participar de uma reunião da Comunidade Solidária em sua sede em Brasília e integrar a comitiva que visitaria dois municípios de Alagoas que participavam do projeto piloto do Programa Universidade Solidária (Unisol). Além da Dra. Ruth, integravam a comitiva o ministro da Educação Paulo Renato Souza e assessores de ambos. Lembro-me particularmente da companhia de Maria Helena Gregori e de

---

4. Dentre os produtos desses projetos, destaco o nosso livro *Bibliografia sobre a Juventude*. São Paulo: Edusp, 1995; Cardoso, R. Sampaio, H. Estudantes universitários e o trabalho. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 269), 1994, p.30-50.

Regina Faria, da parte da Comunidade Solidária, e de José Luís Portella Pereira, pelo Ministério da Educação (MEC).

**// Ruth percebia as universidades distantes das questões sociais. Esse afastamento fazia com que estudantes se formassem sem conhecer o país. //**

Essa viagem foi o meu ritual de passagem para a Comunidade Solidária e para os seus programas em gestação. Uma curiosidade: o que se tornaria o Programa Alfabetização Solidária (Alfasol) surgiu de uma conversa nesse voo. Munidos de dados sobre o analfabetismo em municípios do Norte e do Nordeste do Brasil — em alguns deles, os índices de analfabetismo atingiam cerca de 80% da população — começamos a idealizar um programa que, nos moldes da Universidade Solidária, também envolvia universidades e jovens. Ruth percebia as universidades brasileiras distantes das questões sociais. A criação do Cedac, em São Paulo, em certo sentido já expressava essa preocupação. Para Ruth, o afastamento da universidade dos problemas da sociedade fazia com que estudantes se formassem sem conhecer o país.

Depois dessa viagem ao Nordeste no então famoso “sucatão”, passei a receber com frequência ligações do gabinete da Dra. Ruth, solicitando para que participasse de muitas tarefas da Comunidade Solidária: desde a avaliação dos

projetos, a ampliação e divulgação do Unisol<sup>5</sup> até os primeiros passos do que se tornaria o Programa Alfabetização Solidária. Nunca exercei cargo nesses programas nem tive qualquer vínculo de trabalho; continuava morando em São Paulo, com dois filhos pequenos e uma tese para escrever (que discutíamos depois do expediente). Ruth tinha muita clareza dessas condições, familiar e acadêmica.

Em 2002, último ano do Governo FHC, ela me convidou para assumir a coordenação do Artesanato Solidário. O convite trazia duas urgências: transformar o Programa em uma OSCIP (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) e instalar sua sede em São Paulo. Aceitei a missão como mais uma nova fase de trabalhos conjuntos e da nossa amizade.

**2. Quais suas recordações do contexto intelectual e político do Brasil quando da criação da Comunidade Solidária?**

Havia, naqueles anos, muitas expectativas em torno da ideia de que o Brasil era viável, que, finalmente, daria certo. A sensação era semelhante à experimentada, no início da década de 1980, com o Governo Montoro no âmbito

---

5. Refiro-me a atividades diversas: desde organizar a avaliação dos projetos de campo e a premiação das equipes de estudantes, à realização de um grande evento do Unisol na UnB, em Brasília. Com a presença de reitores, professores e estudantes envolvidos no Programa.

estadual: a esperança de que bons líderes, munidos de um programa democrático de governo e capazes de mobilizar equipes competentes para implementar políticas necessárias, pudessem mudar o país.

Os dois momentos, contudo, diferiam muito, pois o Brasil havia mudado bastante. Os contextos intelectual e político eram outros. Com a vitória de FHC na eleição de 1994, setores à esquerda do espectro político que não o haviam apoiado passaram a orquestrar uma ruidosa oposição ao novo Governo (nota: a extrema-direita ainda se mantinha silenciosa). E essa oposição muitas vezes atingia a Comunidade Solidária.

Lembro-me, por exemplo, da resistência inicial de reitores e/ou pró-reitores de algumas universidades públicas federais em aderir ao Programa Universidade Solidária. Na época, essas instituições reivindicavam mais recursos federais, inclusive para o financiamento de suas próprias atividades de extensão. Nesse cenário, a criação do Programa Universidade Solidária, que conta com parcerias do MEC e de outras agências federais de fomento ao ensino e à pesquisa, foi recebida com desconfiança — e até certa hostilidade — por algumas universidades federais. Havia rumores de que o Unisol imporia um modelo de extensão único e centralizado, usando, para isso, recursos do MEC.

Era preciso, portanto, lidar com esses ruídos (hoje chamaríamos de *fake news*) e reiterar, no diálogo com as universidades federais mais oponentes, que os objetivos do Programa Uni-

versidade Solidária eram se somar às atividades de extensão que as universidades realizavam e reforçá-las; jamais o Unisol pretendeu substituí-las e/ou subtrair das instituições recursos federais destinados a esse fim, etc. Esses ruídos, que às vezes criavam tensões e que rememoro aqui, ilustram um pouco o contexto intelectual e político na época da criação da Comunidade Solidária e seus programas.

Mas o que a Dra. Ruth gostava de enfatizar no Programa Unisol era a experiência que ele propiciava aos universitários, e a qual eles levariam para toda a vida: conhecer outras localidades brasileiras, distantes e diferentes da região onde moravam e estudavam. Essa percepção da Dra. Ruth merece também ser rememorada pelo seu caráter visionário. Hoje, passados 30 anos da criação do Programa Universidade Solidária, assistimos, nas universidades brasileiras, por exigência da legislação, a “disciplinarização” da extensão, o que significa que ela passa a ser obrigatória nos currículos de todos os cursos de graduação no país. Não sei se Ruth aprovaria a fórmula, mas certamente aplaudiria o reconhecimento da importância da extensão na formação cidadã do estudante de ensino superior.

### **3. Como você descreveria sua contribuição como cientista social na concepção e desenvolvimento do Programa Artesanato Solidário?**

Antes de Ruth formalizar o convite para eu coordenar o Artesanato Solidário, ela criou

uma oportunidade para conhecê-lo melhor: me pediu para avaliar o que estava funcionando e o que poderíamos melhorar no programa. Era 2002, último ano do Governo FHC. Para atender essa demanda, passei alguns dias em Brasília, levantando dados documentais dos projetos de campo e informações por meio de conversas com a então coordenadora do Programa, Dra. Regina Dunlop, e sua equipe de apoio, e com os consultores que respondiam pelos projetos de campo. Com essa rápida imersão, consegui traçar um quadro geral da operacionalização — equipe, parcerias, estratégias de financiamento, etc. — e dos desafios do Artesanato Solidário. Ao cabo de quinze dias, partilhei as minhas impressões com a Ruth.

## ■■ O ArteSol partia do princípio que o saber-fazer local, o artesanato de tradição ou de raiz, pode gerar trabalho e renda. ■■

Como sabemos, a criação do Artesanato Solidário foi motivada pela severa seca que atingiu municípios do Nordeste em 1997/1998. Era preciso desenvolver nesses locais alguma ação que tivesse efeitos mais duradouros e enfrentasse a recorrente falta de trabalho e renda da população. O envio de caminhões pipas, prática usual da assistência social federal no enfrentamento desse tipo de calamidade, era sabido por todos, apenas emergencial e insuficiente. Com vontade de inovar, Ruth convidou antropólogos e especialistas para pensar

no assunto<sup>6</sup>. Adriana Zarvos, uma de suas assessoras, liderou com muita criatividade essa iniciativa e tornou-se a primeira coordenadora do ArteSol. O programa partia do princípio que o saber-fazer local, como é o artesanato de tradição ou artesanato de raiz, pode se tornar um ativo para gerar trabalho e renda. Encontrado em boa parte dos municípios brasileiros, esse tipo de artesanato apresenta grande variedade de técnicas, matérias-primas, origens e modos de transmissão.

Em março de 2002, assumi a coordenação do ArteSol, que computava cerca de 40 projetos de campo, alguns já encerrados e outros em andamento. Ainda que os princípios norteadores e o *modus operandi* desses projetos estivessem de algum modo consolidados, o programa demandava providências imediatas. A primeira era torná-lo independente da estrutura da Comunidade Solidária, órgão ligado à Presidência da República que seria inevitavelmente extinto com o término do Governo FHC. Para isso era preciso dar-lhe uma forma jurídica, ou seja, transformá-lo em uma OSCIP ou em uma associação a fim de garantir a sua continuidade. A segunda providência era encontrar em São Paulo um espaço em São Paulo para instalar a sua sede<sup>7</sup>.

---

6. Destaco, dentre outros, o antropólogo Antonio Augusto Arantes, a historiadora Marina de Mello e Souza, a especialista em arte popular Macao Góes. Destaco também, nessa primeira fase, os antropólogos Ricardo Lima e Raul Lody então vinculados ao Centro Nacional de Folclore e Cultura Popular (CNFCP) do IPHAN, no Rio de Janeiro.

7. De início, instalamos o Artesanato Solidário – uma equipe de cerca de quatro pessoas – em uma sala no porão da

Além dessas demandas de instalação, de ordens espacial e legal, o ArteSol apresentava muitos outros desafios que deveríamos enfrentar a médio e longo prazos: garantir a sustentabilidade do próprio programa (o que significava não só ampliar e diversificar suas fontes de financiamento, mas também ter certo o seu custo e o custo de cada um de seus projetos) e promover a sustentabilidade das associações e das cooperativas de artesãos criadas pelas ações do Artesanato Solidário. Para isso, constava de nossas tarefas desenvolver canais para a comercialização de produtos de artesanato, de variadas tipologias, provenientes dos grupos de artesãos que tinham se formado — e continuavam se formando — pelas ações do ArteSol.

O relato de todas as ações que empreendemos nos sete anos que estive na coordenação do Artesanato Solidário não caberia nessas respostas. Optei por apenas registrar o apoio que recebemos das nossas redes de amigos, de diferentes formações e meios. Pessoas que se mantiveram anônimas na história do Artesanato Solidário, mas que foram fundamentais para torná-lo um nome conhecido e uma das iniciativas mais longevas e de sucesso da Comunidade Solidária<sup>8</sup>.

---

FECAP, no centro de São Paulo, cedida por intermédio de pessoas próximas da Dra. Ruth. Poucos meses depois, mobilizando amigos e familiares, conseguimos alugar uma simpática casa de dois andares na rua Alves Guimarães, em Pinheiros. Os fidejuros da casa foram os amigos Miguel Giannini e Solange Salva. Para a pequena reforma da casa contamos com o serviço de arquitetura "pro bono" de Eduardo da Rocha Franco.

8. Registro aqui duas pessoas muito especiais: Dr. Fernando Nabais da Furriela cujo serviço pro-bono de advocacia

Voltando à pergunta proposta: não tenho certeza se a minha formação em Ciências Sociais contribuiu para o desenvolvimento do Artesanato Solidário. O que sei é que o ArteSol me fez uma eterna aprendiz da arte e do artesanato populares, o que me traz grande satisfação pessoal pelo novo conhecimento e pelos amigos que ganhei. O Artesanato Solidário também me introduziu nas tarefas da gestão — de ideias, pessoas, projetos e recursos —, o que certamente contribuiu para ampliar a minha atuação acadêmica e profissional.

#### **4. Em sua opinião quais seriam as principais inovações trazidas pela Comunidade Solidária, bem como suas fragilidades?**

A Comunidade Solidária funcionou como um celeiro de programas e iniciativas inovadoras voltadas ao fortalecimento da sociedade civil. Havia uma sintonia muito grande entre os propósitos da Comunidade Solidária e os dos próprios programas que ela gestou — Unisol, Alfasol, Capacitação Solidária, ArteSol, etc. Embora esses programas tivessem desenhos e objetivos específicos, eles reverberavam sempre a sua marca de origem — o fortalecimento da sociedade civil — e reproduziam, em alguma medida, a parceria

---

tornou possível a criação da OSCIP Central Artesol; e a arquiteta pernambucana Janete Costa, que graciosamente fez a expografia da exposição de artesanato que realizamos em 2003, no Instituto Tomie Ohtake, para marcar a chegada do Programa em São Paulo.

tripartite entre Estado, sociedade civil e setor privado em seu modo de operacionalização.

A fragilidade da Comunidade Solidária advinha desse lugar de liminaridade que ocupava. A sua criação foi, certamente, viabilizada pelo seu vínculo com a Presidência da República, que oportunizou parcerias com os diferentes órgãos do Estado — ministérios, agências, autarquias, etc., garantindo-lhe existência e condições para a inovação. Todavia, a Comunidade Solidária não era o Estado, não estava inscrita em sua estrutura, tampouco era Governo Federal. Esse não lugar que ocupava — ou a sua liminaridade — foi também o que lhe permitiu fazer inovações sem os constrangimentos e amarras tão afeitas à burocracia estatal.

Essa ambiguidade da Comunidade Solidária nunca desapareceu; ela se manifestava de muitas formas no dia a dia dos programas que havia criado, mesmo quando já tinha deixado de existir. Algumas vezes, essa ambiguidade foi benfeitora, em outras, não.

**A Comunidade Solidária funcionou como um celeiro de iniciativas inovadoras voltadas para o fortalecimento da sociedade civil. Sua fragilidade advinha desse não lugar que ocupava.**

## **5. Qual sua opinião sobre a polarização vigente no Brasil entre empreendedorismo, de um lado, e políticas sociais, de outro, como se fossem excludentes e antagônicas?**

A grande questão da Comunidade Solidária era o fortalecimento da sociedade civil — suas entidades, associações, organizações, sindicatos, etc. Era disso que se tratava e com isso que Ruth se preocupava.

Como disse antes, embora os programas criados no âmbito da Comunidade Solidária tivessem objetivos específicos — promover trocas entre universidade e sociedade (Unisol, Alfasol), alfabetizar (Alfasol), capacitar para o exercício de um ofício/serviço (Capacitação Solidária), gerar renda e organizar artesões em associações ou cooperativas (Alfasol), todos tinham como moldura maior o fortalecimento da sociedade civil.

O empreendedorismo individual poderia até resultar — ou se beneficiar — da ação de um Programa (penso especificamente nos editais do Capacitação Solidária e nos projetos de campo do Artesanato Solidário), mas o foco da Comunidade Solidária não era promover indivíduos empreendedores tampouco propagar a ideologia do empreendedorismo individual; suas ações eram voltadas para a formação do grupo, da associação, da cooperativa, etc. E por meio desses coletivos buscava-se ampliar os seus canais de participação e a cidadania de seus membros.

## MARGARIDA CINTRA GORDINHO

Cientista social pela Universidade de São Paulo, é titular da Editora Marca d'Água, em São Paulo. Autora do 'Livro de Ruth' (Imprensa Oficial, 2009), foi assistente da Comunidade Solidária, diretora de Comunicação da Comunitas e conselheira do Artesanato Solidário.

### **1. Quais suas recordações do contexto intelectual e político do Brasil quando da criação da Comunidade Solidária?**

O Conselho da Comunidade Solidária criado em 1995 atuou até 2002 durante os dois governos de FHC. Sucedeu à Legião Brasileira de Assistência com objetivos distintos. Propunha ações e intervenções não influenciadas por interesses políticos, rompendo com o clientelismo vigente. A clareza, competência e esforço de Ruth Cardoso garantiram a eficiente ação da Comunidade Solidária desenvolvida entre diagnósticos, planejamento e execução de ações sociais de alcance nacional. Ela considerava formação, sustentabilidade e autonomia dos beneficiários. Diálogos e parcerias com empresários, artistas e membros da sociedade foram vidas mestres da ação. O reconhecimento desse trabalho no Brasil segue vivo e seu valor estendeu-se internacionalmente.

### **2. Como você se aproximou da Comunidade Solidária e seus programas inicialmente como diretora de Comunicação, e em seguida como conselheira do Artesanato Solidário e da Capacitação Solidária?**

Em 2001 solicitei à Thereza Lobo, participante do Conselho, informações sobre a Comunidade Solidária, visando trabalho afim. Ao consultar Ruth Cardoso sobre a cessão de documentação ela ouviu: "Se a Margarida quer trabalhar com esse tema ela deve vir trabalhar conosco."

Fui a Brasília honrada pelo convite para entender como poderia participar. Ruth percebia o isolamento dos programas e a falta de cooperação entre os grupos. Queria melhorar o contato entre Alfabetização Solidária, Artesanato Solidário, Capacitação Solidária, Universidade Solidária, entre outras ações, para ampliar resultados. Aceitei com muito interesse essa participação.

Foi ofício indesejado pelos vários participantes do projeto e impossível, apesar do meu empenho. Recém chegava e era estranhada: Quem

era essa pessoa que dispensava o Dra. para Ruth Cardoso e tinha intimidade de ex-aluna? Tentei marcar reuniões, pedi informações, li materiais, nada feito. Ruth afirmou à equipe seu interesse em melhorar a interlocução, mas não houve retorno. Eu passava dois dias semanais em Brasília em entrevistas, conversas, leituras, e poucos resultados. Foi uma proposta de trabalho que aceitei, mas não desenvolvi como combinado.

Ainda em 2002 foi instituído o Artesanato Solidário, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), registrada no Ministério da Justiça. Tornou-se referência, salvaguardando o saber fazer dos artesãos, viabilizando a comercialização e melhorando sua qualidade de vida.

Em 2003, pós Governo, Ruth prosseguiu trabalhando, dirigindo a Comunitas — que incorporou parte da Comunidade Solidária. Acompanhei-a em São Paulo, no escritório da Avenida Angélica, cercada por equipe multidisciplinar e também, eventualmente, no Rio de Janeiro.

Apoiei a instalação do Artesanato Solidário/Artesol no Largo São Francisco, em São Paulo, com apoio de Horácio Berlinck Neto, presidente da FECAP, que nos cedeu sala, móveis e telefones. Agradecida, Ruth participou em evento dessa empresa, afirmando ter sido ali seu primeiro emprego. Ela participou mais tarde do seu Conselho Curador. Helena Sampaio gerenciou o Artesol nesse período e posteriormente instalou o programa em Pinheiros.

Contatei Ricardo Ohtake para ceder espaço no Instituto Tomie Ohtake para o lançamento da

Central Artesol e fomos prontamente atendidas. Janete Costa, mestra do ramo, foi a curadora da extraordinária exposição de diversos grupos apoiados pelo projeto. A visitação foi significativa e apresentou o talento de mestres artesãos brasileiros e inspirou outras iniciativas.

Acompanhei Ruth em visitas a empresas e a grupos de jovens que queriam ouvi-la e replicar sua experiência social. Nunca se poupou, apesar da fragilidade cardíaca que a levou em 24 de junho de 2008. Na publicação Artesol 18 anos que editei expusemos a missão: apoiar a salvaguarda do saber fazer, promovendo a autonomia dos artesãos e o desenvolvimento social e econômico de suas comunidades.

Nunca participei do Capacitação Solidária. Tornei-me sua Conselheira a pedido de Maria Helena Gregori, visando seu encerramento.

### **3. Como você descreveria sua experiência na redação do Livro de Ruth?**

A proximidade de Horácio Berlinck Neto e Ruth Cardoso tinha raízes antigas. Daí a homenagear a memória de Ruth foi decisão rápida. Meu trabalho editorial anterior com a empresa havia sido apreciado. Em 2007 a Escola de Comércio Álvares Penteado - FECAP contratou a Editora Marca D'Água para realizar O Livro de Ruth, com apoio da Imprensa do Estado de São Paulo.

Com prazer dediquei-me a essa pesquisa e redação, em parceria com Marília Fontana Garcia,

talentosa escritora e também ex-aluna de Ruth. Foi uma excelente experiência retomar essa trajetória tão rica de realizações e registrá-la. O lançamento do Livro de Ruth no Conjunto Nacional em 2009 reuniu multidão, na presença de FHC, ministros, políticos e colegas da Universidade. Todos em homenagem a Ruth e a seu trabalho magnífico!

#### **4. Em sua opinião quais seriam as principais inovações trazidas pela Comunidade Solidária e seus programas, bem como suas fragilidades?**

A principal inovação da Comunidade Solidária foi a participação de Ruth Cardoso junto à Presidência da República. Acrescentou conhecimento e iniciativa, dando rumo a intervenções sociais amplas e inéditas. Distante do papel institucional de primeira-dama, ela transformou a ação social do Governo criando novas formas de interação com a sociedade brasileira. Parcerias, relevância de sabedorias tradicionais, rede de proteção social. Ela ampliou e estendeu uma vasta rede de proteção sobre a sociedade brasileira. Conseguiu apoios singulares. Não hesitou em chamar artistas e empresários esclarecidos, aprendeu a conquistá-los a participar de programas e abriu um imenso leque de oportunidades no país.

**// Ruth Cardoso transformou a ação social do Governo. Ela estendeu uma vasta rede de proteção social sobre a sociedade brasileira. //**

Viajou pelo Brasil estabelecendo contatos e reconhecendo oportunidades de melhoria social, sempre com uma palavra generosa e gentil. Sabia negar também: certo prefeito em Alagoas impedia a posse definitiva de casinha, para o Artesanato Solidário. Ele negava a documentação, antes da visita prometida de Ruth Cardoso e certamente não a daria depois. Ruth mandou o recado: quero assistir à entrega do documento de posse...

Abrangendo iletrados, artesãos, saberes, profissionalização e parcerias Ruth via o país como um todo a ser desenvolvido. A articulação inovadora junto à população carente, incluindo apoio e formação de lideranças foi variada e ampla. Ela semeou raízes, ideias e iniciativas inovadoras que permanecem.

#### **5. Qual sua opinião sobre a polarização vigente no Brasil entre empresas artesanais e empreendedorismo de um lado e políticas sociais de outro, como se fossem excludentes e antagônicas?**

Essa polarização parece-me dúbia e pouco abrangente. A diminuição da ação social do Estado associa-se ao neoliberalismo pós-Ditadura, que diminuiu investimentos governamentais sem fins lucrativos. A atuação da sociedade civil envolvida no Terceiro Setor favorece a inclusão social e o desenvolvimento comunitário e é bem-vinda. Organizada, defende as origens de seus inúmeros interesses, eventualmente opondo-se ao mercado ou a ações do Estado. As

atuações não são antagônicas, muito menos excludentes e em minha opinião deveriam ser complementares.

**// Ruth via o país como um todo a ser desenvolvido. Semeou raízes, ideias e iniciativas. //**



Participação de Ruth na 29ª Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Paris, out. 1997. Autoria: Michel Claude. Fonte: Arquivo Ruth Cardoso/Acervo Pres. F. H. Cardoso

## REGINA ESTEVES

Administradora, com MBA em Gestão Universitária, e diretora-presidente da Comunitas desde 2009. Atuou na Universidade São Marcos, no Ministério da Educação e na Comunidade Solidária. Cofundadora do Programa Juntos, foi reconhecida pela Folha de S. Paulo e Forbes como uma das líderes sociais de destaque no Brasil.

### **1. Como foi o seu primeiro contato com Ruth Cardoso e a criação da Alfabetização Solidária?**

Eu era muito jovem, tinha acabado de concluir meu mestrado em Gestão Pública. A doutora Ruth Cardoso se interessou pela minha história justamente por isso, porque acreditava no potencial dos jovens e gostava de conhecê-los de perto. O primeiro contato se deu por meio do então ministro da Educação, Paulo Renato Souza. Ele me convidou para acompanhar a transição de governo, e em menos de quinze dias em Brasília, a própria Ruth me chamou para trabalhar com ela.

Na época, eu já vinha de uma trajetória universitária, pensando em como profissionalizar a gestão nas universidades, o que ainda era algo muito novo no país. Isso chamou atenção. Logo, me vi dividindo as manhãs com a Ruth e as tardes com o Paulo Renato. E foi ali que nasceu o convite para pensar, junto com eles, um programa que enfrentasse o analfabetismo no Brasil, um problema gravíssimo e negligenciado.

### **2. Como surgiu a ideia da Alfabetização Solidária, e qual era o desafio naquele momento?**

Havia saído uma matéria em um grande jornal mostrando que 38 municípios no Brasil tinham taxas altíssimas de analfabetismo, alguns com mais de 80% da população sem saber ler e escrever. Ruth Cardoso se incomodou profundamente com aquilo. Ela nos chamou para uma conversa e perguntou o que poderíamos fazer. Era muito característico dela, ver um problema, reunir pessoas e provocar soluções.

Começamos, então, a desenhar um modelo que envolvia a sociedade civil, as universidades e a

**O setor privado aportaria recursos, o MEC entraria com a mesma quantia, as universidades formariam os alfabetizadores, muitas vezes pessoas da própria comunidade.**

iniciativa privada. A ideia era simples e ousada ao mesmo tempo: o setor privado aportaria recursos, o Ministério da Educação (MEC) entraria com a mesma quantia, e as universidades ficariam responsáveis por formar os alfabetizadores, que muitas vezes eram pessoas da própria comunidade.

Criamos também um modelo de governança para acompanhar, avaliar e garantir os resultados. Esse modelo foi o embrião de tudo o que construímos depois na Comunitas.

### **3. Você mencionou o envolvimento da iniciativa privada. Como foi feita essa articulação?**

Desde o início, sabíamos que seria necessário blindar o programa de interferências políticas. Um exemplo foi o caso de Alagoas, que concentrava 13 dos 38 municípios com os piores índices. A região era politicamente sensível. Para evitar qualquer leitura partidária, procuramos Antônio Ermírio de Moraes<sup>9</sup> e pedimos que ele adotasse todos os municípios de Alagoas. Ele topou na hora. No dia seguinte, José Pastore<sup>10</sup> me procurou para entender o programa.

Ele fez uma série de perguntas técnicas e, em determinado momento, eu disse: "Doutor Pastore, eu

não sei te responder isso ainda". O que eu te peço é: me ajude a construir essas respostas. Essa sinceridade foi um ponto de virada. Ele sempre me dizia que ali nasceu uma relação de respeito.

### **4. Como foi esse início, antes mesmo da Alfabetização Solidária existir formalmente?**

Começamos em parceria com o Conselho de Reitores das Universidades (CRUB). Usávamos bolsas do MEC para envolver professores universitários no processo. Depois, com a mobilização dos empresários, conseguimos estruturar de forma mais sólida a Alfabetização Solidária. Eu participei desde o primeiro dia, do esboço inicial até o momento em que o programa virou uma entidade da sociedade civil e ganhou escala nacional. Chegamos a atender 2.200 municípios simultaneamente.

### **5. Houve momentos simbólicos nesse crescimento?**

Sim, muitos. Um que nunca me esqueço foi durante a grande seca de 1998. Tradicionalmente, os governos distribuíam bolsas-trabalho para a construção de pontes em áreas afetadas. Só que essas pontes muitas vezes eram derrubadas depois. Propusemos uma alternativa: em vez de construir pontes físicas, ofereceríamos bolsas para as pessoas se alfabetizarem. Era a Frente da Educação.

---

9. Empresário, foi presidente do Grupo Votorantim.

10. Sociólogo, é professor titular (aposentado) da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo.

Naquela época, passamos de 125 para 1.500 municípios atendidos de um fim de semana para o outro. Um dos coordenadores da equipe ficou paralisado e disse que não conseguiríamos porque não tínhamos alfinetes suficientes para marcar os municípios no mapa. Aquilo virou uma metáfora. Sempre vai faltar algum recurso, um alfinete, uma linha no orçamento, mas é justamente nesse momento que precisamos reinventar o caminho.

## **6. Você vê a Alfasol como uma ponte para uma política pública permanente?**

Com certeza. Começamos pela alfabetização inicial, mas percebemos que aquilo não basta. Faltava continuidade. Buscamos recursos no Ministério do Trabalho, via Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), para financiar o supletivo e garantir que os alunos pudessem seguir estudando. A educação de jovens e adultos não era política pública naquela época. Hoje, ela faz parte da educação básica e é financiada pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educa-

ção Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). E tudo isso começou com uma iniciativa da sociedade civil, com base em articulação e visão de longo prazo.

## **7. Na sua visão, quais foram as principais inovações da Comunidade Solidária?**

A maior inovação foi entender que uma política pública precisa ser universal, mas que a resposta às demandas específicas exige agilidade, customização e escuta. A política pública, sozinha, muitas vezes não consegue entregar no tempo ou da maneira que é necessário. A Comunidade Solidária criou um novo modelo de parceria entre governo, sociedade civil e iniciativa privada, e isso foi revolucionário.

Ruth Cardoso era extremamente visionária. Ela não queria apenas prestadores de serviço. Ela queria cocriadores. Pessoas com protagonismo e corresponsabilidade. E isso, para mim, é a essência da inovação que construímos: unir competências complementares em torno de um objetivo comum.

**Ruth Cardoso era visionária.  
Ela queria cocriadores.  
Pessoas com protagonismo  
e responsabilidade. A  
essência da inovação  
é unir competências  
complementares em torno  
de um objetivo comum.**

## **8. Como essa visão se conecta com o debate atual entre empreendedorismo e políticas sociais?**

Eu não vejo oposição entre os dois. Meu foco sempre foi o beneficiário. Ruth Cardoso não aceitava que chamássemos alguém de excluído. Ela dizia: "quem decidiu que essa pessoa é excluída?

O que as pessoas precisam são oportunidades, acesso e protagonismo". Lembro quando falávamos em cursos de informática para populações de baixa renda. Ela dizia que eles não precisavam de curso, precisavam de acesso à internet. Eles saberiam o que querem aprender.

Na pandemia, muitos queriam doar cestas básicas. Eu fui contra. Porque não se trata apenas de alimentar, mas de respeitar a autonomia. Se uma família recebe um cartão, ela decide o que comprar. É diferente de alguém impor um cardápio. Isso vale para qualquer política pública. Precisamos universalizar o acesso e não padronizar a solução.

## **9. E qual você diria que foi o maior legado da Ruth Cardoso para sua vida e sua trajetória?**

Foram muitos, mas há cinco que me acompanham até hoje, não só na vida profissional, mas na forma como enxergo o mundo. O primeiro é o espírito público como missão essencial. Ruth Cardoso ocupou um papel institucional como primeira-dama, mas nunca se limitou a ele. Ela se via como uma cidadã em função pública, alguém que tinha o dever de usar aquela posição para servir ao coletivo, para ampliar oportunidades, para transformar realidades. Essa compreensão moldou profundamente a minha forma de atuar. Quando assumimos uma função pública, ou mesmo quando atuamos na sociedade civil, estamos ali para exercer algo que vai além de nós. Estamos em missão para muitos.

O segundo legado é a ideia de parceria como cocriação, e não como contribuição pontual. Ruth não acreditava em doações descomissionadas, nem em ações filantrópicas isoladas. Ela acreditava que todos os envolvidos, Estado, iniciativa privada, sociedade civil, academia, deveriam sentar à mesma mesa, pensar juntos, desenhar juntos, executar juntos. É esse espírito de corresponsabilidade que forma a base de qualquer solução sustentável.

O terceiro foi a visão sobre o papel estratégico da iniciativa privada. Ruth sabia que o valor das empresas não estava apenas no financiamento, mas na capacidade de agregar gestão, métricas, planejamento, resultados e visão de longo prazo. Ela conseguiu, com naturalidade e firmeza, mobilizar empresários para atuar em prol de políticas públicas, não como financiadores, mas como coautores das soluções. A governança compartilhada que exercitamos hoje nasceu dessa visão.

O quarto é a convicção de que a política pública é o único caminho para escalar impacto com equidade. Por mais bem-sucedido que seja um projeto social, ele só alcança dimensão transformadora

**Ruth nos dizia que as pessoas sabem do que precisam, o que desejam para si e para suas famílias. Cabe a nós garantir o acesso, não decidir por elas.**

quando se conecta com o Estado e vira política pública. Ruth nos ensinou a não ter uma postura de oposição ao Estado, mas sim de fortalecimento, de apoio, de incidência, de parceria qualificada.

E, por fim, talvez o mais profundo de todos, a visão de que não existem excluídos. Existem brasileiros com menos acesso a oportunidades. Ruth combatia com firmeza esse vocabulário que parte de uma lógica excludente. Ela sempre nos lembrava que chamar alguém de excluído é assumir um lugar de superioridade, como se alguém pudesse definir o lugar do outro. E mais

do que isso, ela nos dizia que as pessoas sabem o que querem, do que precisam, o que desejam para si e para suas famílias. Cabe a nós garantir o acesso, não decidir por elas.

Esses ensinamentos não foram transmitidos em discursos prontos. Eles foram vividos, exercidos no cotidiano, nas decisões, na forma como ela escutava, debatia, construía. Ruth Cardoso impactou minha trajetória, minha visão de mundo e a maneira como sigo tentando construir pontes, sempre com base em pertencimento, respeito e compromisso com o bem comum.



Participação de Ruth em Congresso, na companhia de Regina Célia Esteves e Paulo Renato Souza. Brasília, 1996 a 2000 (data presumida). Autoria: desconhecida. Fonte: Arquivo Ruth Cardoso/Acervo Pres. F. H. Cardoso.

## **RENATA JEREISSATI**

Formada em Administração de Empresas e Ciências Econômicas. Ex-primeira-dama do Ceará, são marcas de seu trabalho o fortalecimento da integração das ações sociais no Governo do Estado, o fortalecimento da assistência social e, em especial, a valorização, requalificação e profissionalização do artesanato cearense.

**1. Como ex-primeira-dama do Ceará e mulher comprometida com ações sociais, quais suas recordações de sua interação com Ruth Cardoso, tanto no redesenho do papel da primeira-dama quanto na promoção de um novo padrão de desenvolvimento social?**

Meu pensamento sempre foi de que, além de resolver as questões imediatas, a função do governante é possibilitar a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Tenho boas recordações de Dona Ruth antropóloga, estudiosa e que se cercou de pessoas competentes. Foi uma primeira-dama que se empenhou nas áreas que atuou, sobretudo educação e ação social; e nossa afinidade foi imediata, pois compartilhávamos a mesma visão sobre desenvolvimento social.

**2. Como você se aproximou da Comunidade Solidária e, em particular, do programa Artesanato Solidário?**

A partir da experiência adquirida no primeiro governo do Tasso Jereissati, entre 1987 e 1991, foi possível identificar no artesanato um caminho para transformar a vida de mulheres e homens cearenses; e nesse período, mais especificamente em 1989, iniciamos um trabalho com grupos de artesãos. Entendia que estávamos diante daquilo que garantiria dignidade às pessoas por meio do seu trabalho.

Na campanha eleitoral de 1994, então, conheci Dona Ruth, e naquele momento já tinha a consciência plena de que era fundamental termos uma ação integrada na gestão, com a filosofia do que passamos a chamar de intersetorialidade, que consistiu em trabalhar conjuntamente as ações do Governo — em especial educação, saúde, trabalho, ação social, cultura e desenvolvimento econômico; e nesse modelo inserimos o artesanato. Com certeza, essa filosofia me

aproximou do Programa Comunidade Solidária e, em particular, do Artesanato Solidário.

### **3. Como você avalia o sucesso desse programa pioneiro na revitalização do trabalho artesanal como fonte de cultura e renda para pessoas e comunidades?**

Entendo que o sucesso do programa foi resultado do esforço de Dona Ruth, que compreendeu a importância do trabalho dos grupos produtivos de artesanato como uma forma de valorizar esses profissionais e garantir uma renda, além de preservar nossas tradições e cultura. Era uma paixão que compartilhávamos: trabalhar o artesanato com melhor qualificação e profissionalização das artesãs e artesãos.

**// Ruth compreendeu a importância do artesanato como uma forma de valorizar esses grupos produtivos e garantir uma renda, além de preservar nossas tradições e cultura. //**

### **4. Como você definiria as principais inovações trazidas pela Comunidade Solidária e seus programas bem como suas fragilidades?**

Acredito que o Programa Comunidade Solidária conseguiu avanços no esforço de reduzir a

fome e a pobreza, a partir de parcerias entre o governo e a sociedade, nas diversas áreas sociais. Naturalmente, apesar de todos os êxitos alcançados, um projeto de desenvolvimento humano não é encerrado em um dado momento do tempo. É uma política pública permanente, que exige de todos os gestores decisão política e força para executar as ações com a conquista de novos avanços.

### **5. Qual sua opinião sobre a polarização vigente no Brasil de hoje entre empreendedorismo, de um lado, e políticas sociais, de outro, como se fossem alternativas excludentes e antagônicas?**

Empreendedorismo e políticas públicas são fundamentais para um maior e melhor desenvolvimento social e econômico do Brasil. O empreendedorismo tem assumido uma relevância, alcançando as mais diferentes camadas da sociedade, garantindo crescimento com geração de renda e sustento para as famílias. Vivemos em um país que apresenta enorme complexidade em relação ao desenvolvimento humano, e isso nos exige ações efetivas complementares.

## SIMONE DE CASTRO TAVARES COELHO

Mestre e doutora em Ciência Política pela USP, é diretora presidente da Tessitura - Conhecimento Social. Trabalhou em diversos órgãos de pesquisa e governamentais desenvolvendo metodologias de avaliação de projetos sociais.

Discorrer sobre o surgimento da Comunidade Solidária, suas estratégias e os resultados diretos de sua atuação, não é apenas fazer jus à nossa história, mas é principalmente ressaltar os impactos dessa atuação na relação Estado e sociedade civil.

Impossível falar sobre esta instituição sem falar sobre sua idealizadora, a Profa. Ruth Cardoso, com toda a sua trajetória e produção acadêmica, direcionada a pensar sobre as questões sociais. Ruth mantinha um grupo ativo de orientandos, do qual eu fazia parte, que se propunham a refletir sobre nossa sociedade. Nossas discussões, em função das minhas temáticas de pesquisa, refletiam, entre outros temas, o desenvolvimento de novas formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil. Vale a pena recuperar essa história para entendermos o contexto intelectual e político da constituição da Comunidade Solidária.

### Contexto intelectual e político

Na década de 1980, uma das temáticas que mais inspirava o debate na ciência política era o papel dos movimentos sociais no processo de democratização. Ruth estimulava seu grupo de orientandos a investigar as organizações de base da sociedade brasileira, e nós já assumíamos — diferentemente da maioria dos analistas —, o entendimento de que a mudança social não aconteceria exclusivamente a partir de uma ação partidária, mas deveria contar com os esforços da sociedade organizada. Em seu artigo “Movimentos sociais urbanos: balanço crítico”, Ruth apontava o protagonismo desses movimentos que, com seu papel reivindicatório, forçavam respostas mais objetivas das agências estatais e afirmava: “é preciso considerar a necessidade que tem o Estado, por mais autoritário que seja, de responder a esses movimentos”<sup>11</sup>.

---

11. Ruth Cardoso, artigo “Movimentos sociais urbanos: balanço crítico” em *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*, org. Bernardo Sorj e Maria Hermínia Tavares de Almeida, Editora Brasiliense (1984).

Na sua perspectiva, se os movimentos sociais foram um dos protagonistas da reconquista da democracia, certamente eles deveriam ter um papel na reconstrução democrática. Mas como se relacionar com um “movimento”? Em sua produção, Ruth indicava que os movimentos sociais, já ao final do governo autoritário, criaram mecanismos de comunicação com os órgãos governamentais, produzindo espaços próprios de debate e construção de uma identidade comunitária. Ela reconhecia a importância desse processo de diálogo direto, mas, por outro lado, apontava que esses grupos “competiam entre si enquanto demandantes frente ao Estado”<sup>12</sup>, tendo como consequência inevitável a fragmentação e a separação.

**Para Ruth, se os movimentos sociais tinhão sido protagonistas da reconquista da democracia, certamente deviam ter um papel na construção democrática.**

Preocupada com a evolução desta relação entre Estado e movimentos sociais, que entendia ser algo que veio para ficar, Ruth Cardoso, mais adiante, refere-se a uma segunda fase desse

processo de consolidação de diálogo, que seria a institucionalização, entendida não no sentido pejorativo, mas como uma evolução natural destas relações<sup>13</sup>. Crítica das interpretações que, perplexas, consideravam essa nova fase como um refluxo dos movimentos sociais e como a cooptação destes por parte do Estado, ela argumentava que as análises estavam deixando de lado o contexto político de redemocratização em que esse diálogo estava inserido. A seu ver, muitos valorizavam certos aspectos dos movimentos sociais como, por exemplo, o “espontaneísmo” e deixavam de lado outros, como o seu papel político e pragmático que buscava conquistas específicas e no qual o discurso anti-Estado pouco fazia sentido. Nesse sentido, ela considerava que o processo de institucionalização trazia benefícios, já que a transformação desses movimentos em organizações legalmente formalizadas, com CNPJ, facilitava e viabilizava a constituição de parcerias com órgãos governamentais. Também chamava a atenção para possibilidade da produção de novas estratégias desenvolvidas a partir do entre esfera pública e esfera privada.

Ao longo do tempo, Ruth Cardoso continuou produzindo análises fiéis a essa linha de interpretação, tendo como objeto a forma “institucionalizada” dos movimentos sociais — as organizações não-governamentais (ONGs) — e seu papel político. Um pouco antes de se tornar primeira-dama, discutíamos, em função de mi-

12. Ver no mesmo artigo “Movimentos sociais urbanos: balanço crítico” Ruth Cardoso, em *Sociedade e Política no Brasil Pós-64*, org. Bernardo Sorj e Maria Hermínia Tavares de Almeida, Editora Brasiliense (1984).

13. Ruth Cardoso (2005), texto da palestra proferida “A Trajetória dos Movimentos Sociais no Brasil”.

nha tese de doutorado<sup>14</sup>, a evolução e fortalecimento das relações entre as ONGs e órgãos governamentais e de como estas relações eram um movimento observável em vários países do mundo, tendo inclusive se tornado exigência para concessão e recursos por parte de alguns órgãos financiadores internacionais (BID, Banco Mundial, etc.) que as agências governamentais destinassem parte dos recursos de seus contratos para ONGs atuantes na área<sup>15</sup>. No início da década de 1990, o Brasil estava atrasado na consolidação dessa relação e na sua regulação de procedimentos e embasamento legal.

O denominado Terceiro Setor era o reconhecimento da importância do papel das ONGs na sociedade e Ruth apontava que conceitos como “redes sociais” e “parcerias” tornaram-se alicerces na construção de uma análise que pretendia dar conta de um novo desenho social. Em seu texto ‘O fortalecimento da sociedade civil’, afirmava ter a convicção de que o conceito de Terceiro Setor “descreve um espaço de participação e experimentação de novos modelos de pensar e agir sobre a realidade social”<sup>16</sup>.

---

14. Ver em: *Terceiro Setor: um estudo comparado Brasil e Estados Unidos*, Simone de Castro Tavares Coelho, Ed SENAC, 2000.

15. Ruth e eu estávamos, inclusive, coordenando juntas uma pesquisa para o Banco Mundial sobre o fortalecimento e o impacto das relações entre a Secretaria de Estado de Educação e ONGs atuantes na educação.

16. Ver no artigo “O fortalecimento da sociedade civil”, Ruth Cardoso, em *3º Setor: Desenvolvimento Social sustentável*, org. Evelyn Berg Loschpe, Ed. GIFE e Paz e Terra, 2000.

## A constituição da Comunidade Solidária

O projeto da Comunidade Solidária nasceu, portanto, de uma discussão substantiva sobre a relação Estado e sociedade civil, — fruto da união de uma percepção teórica com uma ação prática objetiva, de consolidação de um espaço de diálogo e realizações. Ruth pretendia, assim, facilitar o encontro de duas lógicas: a governamental — marcada pela universalidade das políticas — e a da sociedade civil — marcada por interesses específicos e experimentação de novas formas de ação. Todavia, ela alertava para o perigo do encantamento fácil pelas ações produzidas pelo Terceiro Setor, caracterizadas pela inovação, experimentação e dinamismo, que empolgava analistas crédulos, que vislumbravam nele um caminho para a superação dos problemas sociais. O lugar das ações governamentais, garantindo os direitos essenciais e universais dos cidadãos, não pode ser substituído. A relação entre governo e Terceiro Setor frutifica em parcerias efetivas e inspiradoras e são complementares.

Ruth corajosamente ousava, ao construir uma plataforma de interação inédita, onde a força motriz era a articulação de vontades, desejos, recursos e possibilidades, exponenciando de forma direcionada parcerias entre órgãos governamentais, organizações sociais, empresas e universidades. No âmbito da Comunidade Solidária, Ruth Cardoso e seus parceiros, Augusto de Franco e Miguel Darcy de Oliveira, produzi-

ram reflexões<sup>17</sup> sobre os avanços dessa parceria, desde o desenvolvimento de ações concretas, até o aprimoramento da legislação brasileira que regula o setor e a própria relação entre este e o Estado. Apontavam que o crescimento do protagonismo cidadão e de suas organizações atuando na esfera pública, onde valores e interesses são objeto de deliberação coletiva, faz com que surja uma sociedade em rede. Neste contexto, os conceitos de “capital social” e “capital humano” tornaram-se relevantes para o desenvolvimento de políticas públicas e, segundo eles, “o desafio para os responsáveis das políticas públicas consiste em articular a oferta de programas e serviços públicos com a identificação e mobilização deste capital social local, de modo que os destinatários e beneficiários participem da implementação das ações propostas”.

**// Ruth construiu uma plataforma de interação inédita, onde a força motriz era a articulação de vontades, desejos, recursos e possibilidades. //**

Assim, a Comunidade Solidária surgiu como fruto de uma longa reflexão e de estudos conduzidos por todo um grupo de intelectuais, liderados por

Ruth Cardoso, e que constituíram um espaço para pôr em andamento e testar convicções e formas novas de relacionamento. Em suas falas, ela sempre ressaltava que a Comunidade Solidária não era um órgão governamental — e sim um instrumento que constituía projetos articulando recursos governamentais e privados, sempre direcionados para interesses estratégicos de desenvolvimento social. Vale apontar que a Comunidade Solidária, inclusive, enfrentava muitas resistências internas no próprio governo, habituados com uma lógica própria de atuação, muitas vezes subdivididos em feudos políticos e pouco habituados a atuar de forma integrada. Ruth, com sua habilidade, capacidade argumentativa e respeitabilidade, contornava e vencia essas resistências. Pouco a pouco, diferentes setores do governo Fernando Henrique foram entendendo que organizações deste tipo apresentavam uma eficiência redistributiva e eficácia agregadora. Nessa perspectiva, buscou-se substituir ações e programas exclusivamente assistencialistas, por ações que privilegiassem a autonomia de iniciativas societárias e de parcerias.

Ruth afirmava que não desejava criar uma instituição que perdurasse, seu objetivo era viabilizar programas baseados em parcerias entre órgãos públicos e organizações da sociedade. Acreditava que dessa forma seria possível alcançar uma maior racionalidade no uso dos recursos oriundos de origem privada e pública. Se por um lado havia o reconhecimento da importância da atuação das ONGs no enfrentamento das questões sociais, por outro lado, chamavam a atenção, também, as práticas pouco institucionalizadas e apenas raramente políticas.

17. Ver em Ruth Cardoso, Augusto de Franco e Miguel Darcy de Oliveira ‘Um novo referencial para a ação social do Estado e sociedade: sete lições da experiência do Comunidade Solidária’, texto acessado no site do Comunitas.

**Ruth não desejava criar uma instituição que perdurasse, seu objetivo era viabilizar programas baseados em parcerias entre órgãos públicos e organizações da sociedade.**

A necessidade de envolver os diferentes setores governamentais na discussão sobre como regular e estreitar a parceria com as organizações da sociedade civil, resultou em que a própria estruturação da Comunidade Solidária promovesse forçosamente essa interação, tendo assento em seu Conselho 11 ministros de Estado e 21 membros da sociedade civil representativos de diferentes setores. Pude acompanhar várias das reuniões do Conselho a pedido de Ruth. As discussões eram intensas, as duas lógicas se colocavam e tentavam equalizar desejos e formas de fazer. Ruth foi extremamente sagaz ao constituir o Conselho, pois ao invés de carregar uma bandeira sozinha, se colocava como mediadora de um debate, onde diferentes atores apresentavam seus argumentos, se confrontavam, se sensibilizavam e buscavam saídas. Esses embates tiveram resultados concretos como o Marco Legal do Terceiro Setor, a lei das OSCIPs, entre outros.

Além disso, outra inovação importante da Comunidade Solidária foi que, ciente das resistências federais, seu foco de atuação se concentrou nos municípios, por entender ser, no plano local, que as possibilidades de formação de parcerias são mais amplas e que as ações públicas podem ser mais bem controladas pela comunidade. Era mais fácil

experimentar modelos de intervenção localmente para depois exponenciá-los nacionalmente.

## Os Programas

A Comunidade Solidária deu início a alguns programas: Voluntariado, Alfabetização Solidária, Universidade Solidária, Capacitação Solidária e, posteriormente, o Artesanato Solidário. Todos eles tendo como característica básica serem baseados no estabelecimento de uma ampla parceria, congregando diferentes setores governamentais (nos níveis federal, estadual e municipal), empresários e organizações da sociedade civil. Destes, somente o programa Voluntariado tinha uma intervenção mais difusa, buscando organizar e reconhecer uma ação voluntariada já existente em nossa sociedade e com resultados importantes. Os demais programas buscavam intervir em questões sociais específicas, de amplitude nacional, especialmente para um público especialmente caro à Ruth — a juventude.

Por solicitação da Ruth, avaliei pelo menos três dos programas — o Alfabetização Solidária, o Capacitação Solidária e o Universidade Solidária. Todos os três apresentavam resultados bastante positivos em suas intervenções sociais, com algumas diferenças.

O Alfabetização Solidária enfrentava o grande número de analfabetos, presentes principalmente nas zonas rurais, mas também nas zonas periféricas urbanas. Consegiu montar inúmeras salas de alfabetização para jovens e

adultos, estabelecendo parcerias com diversas instituições, tendo como resultado direto o atendimento de mais de 4 milhões de pessoas. O resultado principal do programa foi a inclusão de indivíduos que mal sabiam seus direitos e deveres, não possuíam autonomia e movimentavam-se e participavam com extrema dificuldade do contexto social. Havia, é claro, aspectos e estratégias a serem ajustados, parcerias a serem revistas, mas o impacto social do programa era evidente.

O Universidade Solidária era um programa muito identificado com a própria Ruth, com todos os temas com os quais ela mais se identificava: juventude, educação e intervenção social. As universidades eram os principais parceiros, atraídas pela própria Ruth, por sua imensa respeitabilidade e reconhecimento no meio acadêmico. Envolvia professores e alunos, atuando voluntariamente em áreas carentes do Brasil, com o objetivo de combater a pobreza e a exclusão social. Buscava estabelecer um intercâmbio entre o conhecimento acadêmico e a experiência e conhecimento das comunidades, articulando programas federais nas áreas de saúde, educação, alimentação, desenvolvimento rural e urbano e geração de renda. O exército brasileiro era responsável pela logística de deslocamentos, quase que uma reedição do projeto Rondon. Avaliando e acompanhando alguns desses grupos percebi que o impacto do programa era duplo: os estudantes ao ficarem quase um mês nessas comunidades, ensinando e implantando diversos programas sociais, muito aprendiam — voltavam com novas experiências e uma visão muito mais apurada da realidade brasileira, de sua diversidade, desigual-

dade e de sua tremenda riqueza cultural. Todos os estudantes voltavam impactados com a experiência e muitos retornavam por conta própria às comunidades para novos trabalhos voluntários. Estava aí o dedo da antropóloga conduzindo seus alunos no trabalho de campo.

**■■■ Política social não é feita exclusivamente pelo Estado. Muito é feito pela sociedade civil e pelo mercado, quando cumprem com suas responsabilidades sociais. ■■■**

O programa Capacitação Solidária era um conjunto de iniciativas, programas e projetos que visavam promover a formação profissional e a inclusão social de indivíduos, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade, por meio da colaboração entre organizações da sociedade civil, governos e empresas. A capacitação de jovens para o mercado de trabalho não era uma inovação e já existiam inúmeros programas nesse sentido. O novo aqui era a forma de fazer: escuta e mediação dos vários envolvidos — empresas, governo e organizações capacitadoras — buscando-se tornar a ação mais objetiva e contemplar todos os interessados. A avaliação mostrou uma efetividade maior das capacitações, em relação ao que se tradicionalmente fazia, tendo estas se adequado melhor às necessidades do mercado e ao perfil dos jovens.

Por fim, vale ressaltar alguns aprendizados que a experiência da Comunidade nos trouxe com

seus programas. Em primeiro lugar, algo que marcava a personalidade da Ruth e que se traduziu nos programas — a escuta, o diálogo respeitoso entre envolvidos e a busca por caminhos acordados. Quebrava-se, em certa medida, a arrogância técnica na qual “eu sei o que você precisa e estou lhe oferecendo a solução”, ao mesmo tempo que proporcionava outra magnitude às ações, pois ouvia-se e somava-se parceiros interessados. Em segundo lugar, ficava evidente que política social não é feita exclusivamente pelo Estado. Muito é feito pela sociedade civil organizada e pelo próprio mercado, quando cumprem com suas responsabilidades sociais. Incentivá-los a fazer, ou mesmo direcionar essas ações, é dever do Estado. Não existe um único caminho, mas vários deles. Por último, a visibilidade que as ações da Comunidade Solidária proporcionaram à sociedade civil organizada, trouxe à tona todo um saber, um conhecimento produzido fora da academia, por instituições preocupadas com o desenvolvimento social. O diálogo dessas partes era intelectualmente estimulante. Muitas organizações sociais nasceram neste período, estimuladas por toda essa interlocução.

Com o fim do governo Fernando Henrique, a Comunidade Solidária foi encerrada e alguns dos seus programas se constituíram como ONGs e mantiveram suas atuações em outra escala e formato. Embora isso fosse o esperado e planejado pela própria Ruth, o fechamento desse espaço de interlocução foi uma grande perda, já que nada semelhante foi instituído na gestão seguinte, num momento em que continuar pensando em estratégias que normatizassem essa relação era fundamental, afinal, o

crescimento expressivo dessas organizações e, consequentemente, o crescimento de convênios com órgãos governamentais, também trouxe problemas para o estabelecimento de mecanismos de controle e regulação mais efetivos. Notícias de desvios de verbas públicas e fraudes passaram cada vez mais a aparecer vinculadas a essas organizações. As agências governamentais, por sua vez, recrudesceram suas fiscalizações de forma pouco racional, colocando inúmeros obstáculos para a concretização de convênios. Infelizmente, caminhamos alguns passos para trás no estabelecimento de uma relação mais harmônica entre Estado e sociedade civil e o restabelecimento de um espaço de discussão e articulação deveria ser colocado na agenda política.

Finalmente gostaria de destacar o papel de Ruth neste processo: inflexível nas suas convicções, clara na exposição de suas ideias e respeitosa no enfrentamento do debate com adversários, ela soube levar para o mundo da política as virtudes da vida acadêmica. O rigor ético de sua postura fez com que Ruth conquistasse o respeito daqueles que criticavam suas posições, o que facilitava o seu trânsito e atraía ativos humanos e financeiros. Sem dúvida, Ruth Cardoso foi imprescindível no estreitamento das relações das diferentes instâncias governamentais com a sociedade civil organizada. A Comunidade Solidária impactou e alterou o cenário político social, introduzindo um novo ator, com todos os seus problemas e vantagens. Cabe avançar na regulação dessa relação, buscando uma racionalidade técnica e um controle de resultados de forma metodologicamente mais consistentes.



# **DEPOIMENTOS**

## Ruth Cardoso

## MALAK EL-CHICHINI POPPOVIC

Foi assessora internacional de Ruth Cardoso e de comunicação da Comunidade Solidária. Trabalhou por dez anos no Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Fundadora e Diretora de Conectas Direitos Humanos no Brasil. Graduada em economia pela Universidade do Cairo e mestre em Economia e Ciências Sociais (Instituto de Altos Estudos Internacionais – Genebra).

### **1. Como você recebeu o convite de Ruth Cardoso para integrar a equipe da Comunidade Solidária?**

Conheci Ruth Cardoso quando cheguei ao Brasil em 1985 para me casar com Pedro Paulo Popovic, que tinha laços estreitos de amizade e convivência há muito tempo com o casal e a família Cardoso. Ficamos amigas: Ruth me ensinou muito sobre o Brasil em geral, sobre os movimentos sociais e o papel da sociedade civil, e foi essencial para ajudar a minha integração cultural, intelectual e orientar os rumos das minhas atividades futuras. De outro lado, Ruth sempre mostrou grande interesse sobre minha experiência internacional no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), no Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), onde havia trabalhado por 10 anos antes da minha chegada ao Brasil, tanto na área de programas assistenciais e na área de comunicação.

Ruth me convidou para integrar a equipe da Comunidade Solidária logo nos primeiros momentos de sua criação. Senti-me muito honrada de

fazer parte de um projeto tão inovador na minha nova pátria.

### **2. Quais suas recordações do contexto intelectual e político do Brasil quando da criação da Comunidade Solidária?**

**Foi um período de grandes sonhos, efervescência e euforia.** 

Foi um período de grandes sonhos, efervescência e euforia. Um momento de discussões acaloradas sobre como atingir uma democracia plena com instituições fortes; como assegurar uma maior participação cidadã, e como dar maior transparência às ações do governo.

O processo pacífico e progressivo de democratização do Brasil era invejado e citado como exemplo pelos países vizinhos e pelos países do que se chamava na época de “terceiro mundo”. Os que tinham feito oposição ao autoritarismo

estavam sendo eleitos para construir um Brasil mais justo, aberto e democrático.

O processo de democratização que já tinha assegurado direitos civis e políticos precisava consolidar seus alicerces com direitos sociais e econômicos. Com o Plano Real, o Brasil tinha conseguido superar os efeitos nefastos da inflação sobre as camadas mais pobres. A questão social precisava de mais que um plano estratégico, precisava de um esforço conjugado de todos os setores — privado, público e do emergente setor privado com fins públicos. O desafio era envolver a sociedade como um todo e romper com a dicotomia Estado-mercado.

Na época, o clamor da sociedade civil era por justiça social e proteção dos grupos mais vulneráveis.

### **3. Em sua opinião quais seriam as principais inovações trazidas pela Comunidade Solidária, bem como suas fragilidades?**

Ao meu ver, a principal inovação da Comunidade Solidária foi demonstrar, por meio de projetos e programas concretos, a viabilidade de novos padrões de combate à pobreza e desenvolvimento social. Recordando as palavras de Ruth Cardoso na introdução do documento de balanço feito no fim do mandato do governo:

*"Parcerias múltiplas e flexíveis – envolvendo ONGs, associações comunitárias, universidades, empresas, vários níveis e instâncias do governo, fundações e agências de desen-*

*volvimento - fazem com que novos recursos e competências estejam investidos na área social com crescente eficiência e transparência." ("Comunidade Solidária: Fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento', p. 1)*

Em outras palavras, o desenvolvimento social não é mais exclusivamente papel do Estado, mas requer a mobilização dos três setores - Estado, mercado e sociedade civil mediante a criação de 'novos canais de diálogo e colaboração'.

A sociedade civil brasileira, que já era conhecida por sua vitalidade e diversidade, saiu fortalecida desse processo. ONGs e associações sem fins lucrativos saíram do seu papel de opositores para o de parceiros. Empresários atenderam ao convite de contribuir com suas competências e recursos para o fortalecimento e sustentabilidade de projetos inovadores.

A Comunidade Solidária também soube envolver novos atores — alunos, professores, universidades públicas e privadas, artistas, assim como

**// O desenvolvimento social não é mais exclusivamente papel do Estado. Requer a participação de Estado, mercado e sociedade civil mediante a criação de novos canais de diálogo e colaboração. //**

os próprios beneficiários — para contribuir com seus conhecimentos e criatividade para o aperfeiçoamento de programas sociais. O êxito dos programas, que começaram todos como experiências-piloto para alcançarem abrangência nacional, mostra a consistência de seus procedimentos. Universidade Solidária, Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária e Artesanato Solidário mostraram a força e o dinamismo dessa fórmula.

A prova de sua resiliência foi sua continuidade como iniciativas autônomas depois do fim do governo FHC. Muitos deles foram premiados pela ONU e reproduzidos em outros países, especialmente na África lusófona e no Timor Leste.

#### **4. Como você descreveria sua contribuição como responsável da área de comunicação e relações internacionais da Comunidade Solidária?**

A área internacional, talvez a menos conhecida, foi muito bem-sucedida, graças ao talento de Ruth Cardoso que soube conciliar seu papel de primeira-dama com sua credibilidade de ativista e intelectual reconhecida na liderança da Comunidade Solidária.

Ela representou o Brasil em várias conferências internacionais da ONU, tal como a Conferência Mundial sobre Mulher em Pequim (setembro de 1995) e na Conferência sobre Assentamentos Humanos - Habitat 2- em Istambul (junho de 1996). Em todos os encontros oficiais, ela tam-

bém participou dos debates nas arenas paralelas da sociedade civil internacional.

Na 50º Conferência Anual de ONGs da ONU em Nova Iorque em 1996, ela foi convidada como oradora principal enquanto presidente do Conselho da Comunidade Solidária para compartilhar sua experiência e apresentar os programas que ela estava desenvolvendo no Brasil a uma plateia composta de centenas de ONGs acreditadas à ONU.

Os programas inovadores da Comunidade Solidária permitiram uma troca de experiências com várias agências internacionais, universidades e centros de pesquisa durante suas viagens, tanto do Norte (Estados Unidos, Canadá, países europeus), como do Sul (países latino-americanos, países africanos de língua portuguesa, África do Sul, Índia). Ruth aproveitou suas viagens para conhecer novos projetos sociais e trocar conhecimentos e ideias sobre jovens, educação, arte, cultura e artesanato.

Ruth Cardoso teve também um papel de destaque como Conselheira da UN Foundation (Fundação das Nações Unidas), onde junto com outros conselheiros de destaque, como Graça Machel e Muhammad Yunus, souberam imprimir os pontos de vista e desafios do Sul Global.

A área de comunicação foi talvez menos exuberante. De um lado, o papel do Conselho da Comunidade Solidária levou tempo a ser entendido pela mídia, que tinha dificuldades em perceber as mudanças de paradigma no enfrentamento aos desafios sociais. De outro lado, teve também

a relutância da própria Ruth Cardoso a aparecer na esfera pública. Ela preservou essa discrição e *low-profile* ao longo dos oito anos de governo.

A comoção nacional causada pelo anúncio do seu falecimento inesperado em 2008 provou que ela tinha razão. Os resultados da sua atuação na área social falaram por si, sem necessidade de grande publicidade.



Ruth em visita ao projeto do Programa Universidade Solidária (Unisol) com Malak Poppovic. São Gabriel da Cachoeira, 1998. Autoria: desconhecida. Fonte: Arquivo Ruth Cardoso/Acervo Pres. F. H. Cardoso.

## ROSISKA DARCY DE OLIVEIRA

Escritora e jornalista, é membro da Academia Brasileira de Letras e editora da Revista Brasileira da ABL. Presidente do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1995 – 1999), é doutora em Educação pela Universidade de Genebra.

"Um exemplo para o Brasil", gritou o Senador Eduardo Suplicy quando descia à terra o corpo de Ruth Cardoso, morta subitamente nos braços do filho que tanto amava, em 24 de junho de 2008. A morte respeitou o seu desejo, que era morrer assim, em um suspiro mais profundo.

A tristeza imensa que se espalhou pelo país vinha do sentimento de orfandade, do desaparecimento de alguém que encarnava aquilo a que, em algum lugar, tanta gente aspirava Brasil afora: integridade, um profundo sentido de justiça, que o país precisa e não tem. Mas quer.

No seu primeiro dia no Alvorada, a jornalista Dorrit Harazim me pediu que definisse Ruth em uma palavra. Dignidade foi a resposta, tão evidente e fácil. Anos depois, um consenso nacional consagraria o que sempre soubéramos, nós que tínhamos o privilégio de antiga proximidade com ela.

Foi o que, naquele momento, a imprensa unanimemente reconhecia e louvava, além de todos os méritos de inteligência e de devoção ao Brasil. Suas qualidades públicas provinham de sua hu-

manidade ancorada com naturalidade no dia a dia em que tudo importava, onde todos importavam, o público e o privado que, sem se confundirem, eram vividos no tom de uma mesma ética.

**// As causas de Ruth foram as mais justas: a luta contra a ditadura e pela democracia, a causa das mulheres entendida como a causa da humanidade inteira. //**

Foi o seu sentido de realidade que a aproximou das causas mais justas: a luta contra a ditadura e pela democracia; a causa das mulheres que, com absoluta razão, via como a causa da humanidade inteira; finalmente, a Comunidade Solidária que, não pretendendo ser mais do que um programa social, trazia no nome sua dimensão de utopia.

Ruth queria que o Brasil fosse uma comunidade solidária, construída por pessoas honestas que reconheciam a existência dos outros não como

carentes ou assistidos, mas como pessoas dotadas todas da mesma dignidade.

Acadêmica desconfiada das teorias, agnóstica movida por uma profunda fé na capacidade humana de construir maneiras mais felizes de viver, confiava no que tinha de melhor, sua intuição do que estava errado. Talvez por isso tenha acertado tanto.

**Ruth queria que o Brasil fosse uma comunidade solidária em que pessoas não são tratadas como carentes ou assistidos, mas como pessoas dotadas da mesma dignidade.**

Ruth Cardoso, antes de se tornar primeira-dama com a eleição de Fernando Henrique Cardoso, já tinha um reconhecimento político e intelectual importante. Cito como exemplo um fato pouco conhecido: em 1993, Ruth foi escolhida para representar a América Latina na Comissão Mundial sobre População e Qualidade de Vida.

Nesse contexto, organizamos juntas no Rio de Janeiro uma espécie de Audiência Pública com a participação de líderes da sociedade civil de toda a América Latina para debater a questão da população no mundo de hoje. Essa comissão era presidida pela primeira-ministra de Portugal, Maria de Lourdes Pintasilgo. Nela, Ruth teve um papel inovador, vinculando o tema do crescimento populacional ao necessário papel das mulheres nesse debate em que, até então, as mulheres

pobres apareciam como "responsáveis" pela explosão populacional.

A centralidade da pobreza feminina, não como culpadas, mas como vítimas, e a necessária transformação das mulheres em agentes da preservação do meio ambiente, redirecionaram o enfoque do tema no âmbito das Nações Unidas. O debate sobre população e meio ambiente que vinha se fazendo *in absentia* das mulheres, passou a convocar lideranças femininas do mundo inteiro como interlocutoras incontornáveis.

Mencione esse fato para destacar a importância que Ruth sempre atribuiu à sociedade civil em suas múltiplas expressões: ONGs, lideranças comunitárias, cientistas, acadêmicos, artistas, formadores de opinião. Era fundamental abrir espaço para que todos os que são diretamente afetados por um problema possam participar de seu debate e equacionamento.

Ruth reconhecia a importância do Estado, mas sabia que os governos não podem tudo. A complexidade dos problemas requer a participação de um conjunto múltiplo de atores. Daí sua ênfase nas parcerias como estratégia para ampliar recursos e competências investidos na área social.

Talvez a principal inovação, dentre as muitas trazidas por Ruth para o cenário brasileiro, tenha sido a proposta de uma nova relação entre Estado e sociedade, uma relação não mais de oposição, mas sim de diálogo e colaboração. Foi essa visão de mundo a base da Comunidade Solidária. Para Ruth, público não era sinônimo de governo, nem privado, sinônimo de empresa.

O que contava era o interesse público, a participação e a influência de todos nas questões que afetam a vida cotidiana das pessoas e o futuro das sociedades. Essa inovação gerou uma mudança radical nas políticas sociais. Todos os programas que ela impulsionou estavam abertos à participação dos diferentes níveis de Governo, mas também das organizações da sociedade civil, universidades e empresas.

**// Ruth combinou em toda sua vida as dimensões de intelectual e de agente de transformação. Seu olhar buscava sempre o novo, o emergente, o imprevisto. //**

Ruth combinou em toda sua trajetória de vida as dimensões de intelectual e de agente de transformação da realidade. Nos anos de chumbo da ditadura, quando o pensamento crítico estava exilado da universidade, participou da aventura do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), criado em São Paulo como espaço de resistência e liberdade.

Com a redemocratização, Ruth voltou seu olhar para as novas formas de organização emergentes na base da sociedade, para os novos movimentos sociais e para as múltiplas manifestações da cultura popular. Seu olhar buscava o novo, o emergente, o imprevisto.

Foi essa audácia no pensamento e na ação que lhe permitiu, como primeira-dama, romper ta-

bus, não só no exercício de seu papel público, mas também na abertura de canais de diálogo e parceria entre atores que se evitavam, movidos por preconceitos e desconfianças. As ONGs antagonizavam as empresas, e as empresas desconfiavam do Estado. E, no entanto, Ruth conseguiu construir sinergias e parcerias entre todos esses atores, em uma verdadeira mudança de paradigma.

Outra dimensão essencial da trajetória política e intelectual da Ruth foi a causa das mulheres, que vivemos juntas desde os tempos do exílio. Ruth participou do grupo fundador, em São Paulo, do Movimento Feminista Brasileiro, no mesmo momento, pela metade dos anos 1970, em que o movimento era fundado no Rio de Janeiro. O ponto de partida no Rio foi uma conferência patrocinada pela ONU. Em São Paulo, teve papel determinante um jornal intitulado "Nós, mulheres". Ruth é, certamente, uma das grandes figuras fundadoras do feminismo brasileiro.

Dois anos depois da Conferência Mundial Sobre População, no Cairo, tive o privilégio de estarmos juntas na Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim. De lá, trouxemos compromissos de implementação de políticas públicas que as Estratégias da Igualdade formuladas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher espalharam pelo país, em colaboração com a sociedade civil.

Durante o governo Fernando Henrique, Ruth teve um papel fundamental na reconstrução do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Fui presidente desse Conselho, que era reconhecido e apoiado pelo governo, porém composto por lideranças

da sociedade. A causa das mulheres fez com que trabalhássemos em estreita colaboração ao longo dos quatro anos do primeiro mandato presidencial. Nossa comum empenho na causa das mulheres nos acompanhou até seu falecimento.

// **Quando Ruth partiu ficou uma pergunta: como explicar tanto respeito e estima? Será que subsiste nos brasileiros uma fibra ética que se projetava nela como uma espécie de inconfessa esperança?** //

Quando ela partiu, ficou em mim uma pergunta: por que uma pessoa como ela comoveu um país que se apresenta no nosso cotidiano como desprovido de ética e infenso aos valores que ela encarnava? Como explicar tanto respeito e estima? Será que, em algum lugar, encoberta pelas decepções que o espetáculo deplorável da política nos oferece, subsiste nos brasileiros uma fibra ética que se projetava nela como uma espécie de inconfessa esperança?

O luto, o silêncio e as lágrimas que cercaram seu corpo inerte, coberto pela bandeira do Brasil, me fazem crer que sim. A persistência do apreço nacional pela sua imagem, também. Recordar e honrar sua memória é reafirmar que o exemplo de Ruth Cardoso está vivo e nos inspira em tempos tão ameaçadores.



Ruth, ao lado de Rosiska Darcy de Oliveira e Marina Silva, em visita ao Acre. Acre, 1995. Autoria: Ana Cláudia. Fonte: Arquivo Ruth Cardoso/ Acervo Pres. F. H. Cardoso.





# **DOCUMENTOS**

# COMUNIDADE SOLIDÁRIA: INOVAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO

Ruth Cardoso, Miguel Darcy de Oliveira, Augusto de Franco e Thereza Lobo

---

Artigo publicado originalmente no livro 'Comunidade solidária: fortalecendo a sociedade, promovendo o desenvolvimento'. Comunitas, 2002, págs. 5-26.

A história que a Comunidade Solidária tem para contar é de realização. Pela abrangência do que foi feito, sem dúvida. Pelas inovações e transformações produzidas, que vão além dos resultados alcançados. Novos conceitos entraram no lugar de velhas estruturas. Propostas singulares de ação substituíram antigos e ultrapassados modelos assistencialistas. Os números são eloquentes. Sozinhos, no entanto, não podem mostrar o valor de tudo o que foi conquistado.

São números que surpreendem pelas parcelas e impressionam pela soma: 3 milhões de alfabetizados nos municípios mais pobres do país, 114 mil jovens em situação de risco treinados para o novo mercado de trabalho, 17 mil universitários trabalhando em projetos sociais, 300 universidades articuladas em rede, 135 mil alfabetizadores atuando como agentes de desenvolvimento nos municípios mais pobres do país. E mais: 36 centros de voluntariado, 2 mil artesãos que retomaram atividades praticamente extintas, 2.500 ONGs e associações comunitárias fortalecidas com recursos financeiros e conhecimento. E ha-

verá mais números que, como estes, demonstram resultados concretos pelos quais tantas vezes a Comunidade Solidária foi cobrada.

Os números também surpreendem porque sua amplitude rompe com o paradigma de que projetos sociais feitos na sociedade e pela sociedade são sempre e inevitavelmente pequenos. Os resultados que a Comunidade Solidária têm para mostrar são eloquentes, expressivos, amplos e nacionais. Aonde se chegou é importante, sim, mas como se chegou até lá é fundamental para entender a chave do sucesso. A Comunidade Solidária experimentou um novo modo de fazer projeto social e propôs novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade.

Deu-se forma concreta a um conceito — o desenvolvimento social não cabe exclusivamente ao Estado. Valorizou-se a sociedade civil, que existe tem um papel estratégico a cumprir. A parceria entre sociedade e Estado amplia recursos e competências, assegurando mais eficiência e transparência às ações sociais.

Os críticos da ideia deste trabalho conjunto temem que, com a entrada em cena da sociedade, o Estado possa vir a se eximir da sua responsabilidade. O objetivo das ações em parceria é fazer com que Estado e sociedade caminhem lado a lado, sem confusão nem substituição de papéis. Quando a Comunidade Solidária começou a investir nesta estratégia, as resistências ainda eram fortes. Oito anos depois, pode-se constatar: foi possível fazer diferente, inovar, transformar.

Em janeiro de 1995 eram imensas as expectativas que a Comunidade Solidária suscitava na opinião pública. Dela esperava-se a liderança no combate à pobreza no país. Foi preciso percorrer um árduo caminho para descobrir que os instrumentos disponíveis não eram os necessários para atender àquelas expectativas. A Comunidade Solidária foi obrigada a se reinventar, a transformar seu desenho original e inovar em seu padrão de atuação.

Essa constante reinvenção gerou um acervo de experiências, conhecimentos, relações de confiança e colaboração. Gerou, também, gradualmente, a convicção de que essa dinâmica de trabalho não tem prazo para terminar.

### **Contradição, marca de nascença**

O presidente Fernando Henrique Cardoso tomou posse num contexto que merece ser lembrado. A sociedade civil estava nas ruas há pelo menos 10 anos — primeiro pelas Diretas-Já, depois pelo impeachment, e em seguida pela campanha contra a fome. Os anos 80 foram testemunhas de uma grande mobilização na base da sociedade e o processo constituinte em 1988 abriu as portas para a manifestação das organizações de cidadãos ligadas às mais variadas demandas. A Conferência Mundial de Meio

### **A COMUNIDADE SOLIDÁRIA EM NÚMEROS:**

**3 milhões** de jovens alfabetizados

**114 mil** jovens profissionalizados

**135 mil** alfabetizadores

**2.500** ONGs e associações comunitárias fortalecidas com recursos financeiros e conhecimento

**36** centros de voluntariado

**2 mil** artesãos retomando atividades quase extintas

**17 mil** universitários trabalhando em projetos sociais

**300** universidades parceiras

Ambiente realizada no Rio de Janeiro, em 1992, tinha demonstrado o quanto as organizações da sociedade podiam contribuir para uma nova pauta de debates. Meio ambiente, direitos humanos, igualdade de gênero e desenvolvimento social eram apenas alguns dos itens que entrariam na agenda nacional e global ao longo da década de 90.

Desigualdade e pobreza estavam na ordem do dia. "O Brasil não é um país pobre, é um país injusto", afirmava o presidente. É neste contexto que, por decreto presidencial, a Comunidade Solidária é criada em janeiro de 1995. Este ato é concomitante à extinção da LBA. Essa decisão, determinada pela necessidade de romper com uma longa história de práticas assistencialistas na área social, gerou, no entanto, dúvidas e incompreensões. Caberia, doravante, à Comunidade Solidária a condução das políticas de assistência social?

A responsabilidade pela continuidade dos convênios da antiga LBA, de fato, foi transferida à recém-criada Secretaria Nacional de Assistência Social, ligada ao Ministério da Previdência. O novo arranjo tardou, no entanto, a ser posto em prática e compreendido pela sociedade.

No seu desenho original, o Programa Comunidade Solidária consistia em duas instâncias:

a. uma Secretaria-Executiva, subordinada à Casa Civil da Presidência da República, encarregada de coordenar ações governamentais de combate à fome e à pobreza;

b. um conselho consultivo, presidido por Ruth Cardoso, e formado por 10 ministros de estado e 21 representantes da sociedade civil, com a missão de propor e opinar sobre as ações prioritárias na área social.

À época não se percebeu que esta dualidade estava na raiz de muitos problemas que a Comunidade Solidária viria a enfrentar. Aos conselheiros da sociedade civil cabia sobretudo um papel de influência política, na medida em que o Conselho fora concebido como instância consultiva das ações de governo. Na prática, o poder de realização estava na Secretaria-Executiva, que tinha como objetivos identificar e articular programas sociais federais, de responsabilidade de diferentes ministérios, voltados para o combate à pobreza.

Neste desenho, nem a Secretaria-Executiva, nem muito menos o Conselho dispunham de recursos públicos para desenvolver ações próprias. Os programas e as verbas estavam nos diferentes ministérios cuja ação a Secretaria-Executiva se propunha articular e dinamizar.

O Conselho da Comunidade Solidária reproduzia, em boa medida, o modelo do Consea (Conselho Nacional de Segurança Alimentar), criado em 1993 pelo presidente Itamar Franco. Composto por 21 representantes da sociedade civil e 10 ministros de Estado, o Consea ficou conhecido pela distribuição de milhões de cestas básicas de alimentos com base no Mapa da Fome (estudo do IPEA que indicava que o Brasil tinha 32 milhões de pessoas desprovidas de recursos suficientes para a aquisição de uma cesta básica mensal).

As realizações do Consea eram no âmbito governamental. O papel que cabia aos conselheiros era, fundamentalmente, o de fazer avançar as ações do Estado. Na composição inicial do Conselho da Comunidade Solidária foram mantidos alguns dos conselheiros do Consea. Mas os critérios de composição foram modificados e ampliados.

No Consea, os representantes da sociedade civil tinham sido indicados por entidades da sociedade civil. O Conselho da Comunidade Solidária, por sua vez, optou pelo critério da legitimidade, não pelo da representatividade. Foram convidados para compor o Conselho personalidades com atuação reconhecida na promoção da cidadania e do desenvolvimento: empreendedores sociais, empresários, pesquisadores, líderes espirituais de diferentes tradições religiosas e do mundo da cultura. Mais do que representantes de diferentes instituições pressionando o Estado, o que se queria era pessoas abertas ao diálogo, dispostas a promover parcerias múltiplas e flexíveis entre Estado e sociedade.

## **Expectativas e ambiguidades**

A nomeação da primeira-dama para a presidência do Conselho fez aumentar ainda mais as expectativas da sociedade em relação à Comunidade Solidária. Ficava claro que Ruth Cardoso não se encaixava no modelo LBA seguido por muitas primeiras-damas. Buscando uma nova forma de desempenhar o seu papel, Ruth definiu

como espaço para o seu trabalho o incentivo à parceria entre Estado e sociedade. Essa ruptura com o padrão tradicional — dialogar com governo e sociedade, sem ser governo — levantou dúvidas e interrogações: como Ruth Cardoso, casada com o presidente da República, presidente do Conselho da Comunidade Solidária, não era governo?

A ambiguidade entre ser ou não ser governo, mais acentuada na primeira-dama, permeava todo o Conselho. Percebidos pela opinião pública como governo, foi de Ruth Cardoso e do Conselho que se cobraram a extinção da LBA e todos os seus efeitos, naquele momento vistos como negativos, principalmente o atraso no pagamento de convênios com instituições de apoio a idosos, deficientes e crianças. Mais ainda, naquele momento era sobre a Comunidade Solidária que recaíam as críticas pela ineficiência do Estado e a cobrança por resultados concretos no combate à pobreza.

As vozes de desagrado vinham da opinião pública, da imprensa, de dentro do governo e dos próprios conselheiros, crescentemente insatisfeitos com o papel de meros debatedores das graves necessidades sociais do país. Nesta etapa era mais fácil definir a Comunidade Solidária pelo que ela não era nem queria ser: “não é governo, não é assistencialista, não é responsável pelas políticas públicas na área social, não é a substituição da LBA, não é como o conselho anterior”. Estava clara também a recusa em transformar a Comunidade Solidária em gestora de mais um fundo governamental de combate à pobreza via o repasse de recursos a projetos

dispersos e fragmentados. O Brasil tradicionalmente gasta uma expressiva quantidade de recursos públicos em programas sociais. No entanto, na maior parte das vezes o dinheiro não chegava aos mais pobres. Mal direcionados, os fundos centralizados tendem a reproduzir, ao invés de superar, a desigualdade, gerando desperdício, clientelismo e dependência.

Essas definições pela negação, no entanto, não bastavam. Para Ruth Cardoso e o grupo de trabalho que se começava a formar em torno dela, a construção de um perfil afirmativo para a Comunidade Solidária tinha como ponto de partida o reconhecimento e valorização do novo protagonismo da sociedade civil na promoção da democracia e do desenvolvimento. Era necessário criar canais de diálogo e colaboração entre a sociedade e o governo. Nesta busca de um espaço original de atuação, a Comunidade Solidária foi definindo seu papel estratégico como articuladora de parcerias e promotora de um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade.

## A primeira grande virada

A concretização deste novo papel começa a ganhar forma, ainda em 1995, com duas iniciativas que viriam a ser motores da primeira grande reformulação da Comunidade Solidária: os programas Universidade Solidária e de Fortalecimento da Sociedade Civil.

Em fevereiro de 1996 dá-se o embarque para os municípios mais pobres da primeira turma de

estudantes do Universidade Solidária. Na prática, este foi o primeiro desvio que a Comunidade Solidária tomou na busca por caminhos inovadores. Ao lançar um programa que reunia jovens, universidades públicas e prefeituras, com apoio governamental e não-governamental, começava a ser inventado um novo jeito de trabalhar na área social. Desde então, 17 mil estudantes cruzaram o país para participar de atividades educativas, numa mobilização envolvendo 300 instituições de ensino superior, quase dois mil professores universitários e 700 municípios.

Em novembro de 1995 haviam sido lançadas as bases do programa de Fortalecimento da Sociedade Civil. Num grande seminário nacional, realizado em Brasília, representantes das mais expressivas organizações do Terceiro Setor - ONGS, fundações e agências internacionais de desenvolvimento - discutiram e elaboraram uma agenda comum de iniciativas visando a fortalecer a sociedade civil e a participação dos cidadãos.

Universidade Solidária e Fortalecimento da Sociedade Civil eram as primeiras propostas de um novo modelo de atuação, mais propositivo, menos consultivo, mais articulador de parcerias, menos orientador das ações governamentais. E por que esta busca por um novo modelo de atuação? Primeiro, para responder a uma insatisfação interna. Os conselheiros queriam agir, não se conformavam com o papel reservado ao Conselho de fórum de debates da questão social. Mas havia um segundo mal-estar, mais delicado e difícil de enfrentar: a insatisfação com a política social do governo.

Com mais de um ano de existência, a Comunidade Solidária era identificada pela opinião pública como a instância responsável pelo resgate da 'dívida social' brasileira. Era natural que sobre ela recaísse a crítica de que o governo não estava sendo capaz de responder à altura às expectativas na sociedade de enfrentamento da questão social.

Às vozes de insatisfação na opinião pública se somava o descontentamento dentro do próprio Conselho. Na Comunidade Solidária, havia em relação à política do governo críticas convergentes com as que a sociedade expressava. Dois pontos sobressaíam nessas críticas: a subordinação da questão social à questão econômica e a ausência de um real e efetivo projeto de desenvolvimento social para o país.

Mas o que fazer? Diante desta pergunta crucial, no mês de maio de 1996 o Conselho decide redigir e enviar ao presidente Fernando Henrique Cardoso um documento no qual reivindicava para as questões sociais a mesma prioridade estratégica então atribuída às questões econômicas. O texto apresentava claramente esta demanda ao afirmar:

*"A orientação predominante, na prática cotidiana do governo federal como um todo, continua subordinando a questão social à questão econômica e considerando que aquela será resolvida, fundamentalmente, por medidas econômicas. Este é o principal problema de concepção a que podem reportar-se várias das dificuldades encontradas pelo país para reverter adequadamente e em tempo*

*hábil 'os horrores do quadro social'. É possível conviver uma política de estabilidade da moeda com uma política social anti-excludente. Os efeitos sociais das medidas anti-inflacionárias podem criar condições para um melhor enfrentamento da exclusão brasileira, desde que exista uma efetiva estratégia de desenvolvimento social. (...) Uma ampla mobilização nacional voltada para a reversão da miséria e a inclusão social exige uma solução política: um entendimento estratégico entre parcela significativa dos principais atores das 'esferas' do Estado, do Mercado e da Sociedade Civil sobre a importância que deve ser dada à questão social e sobre as prioridades e medidas capazes de traduzir em ação concreta tal focalização."*

Ao mesmo tempo em que propunha a mobilização de toda a sociedade em torno de uma estratégia nacional de desenvolvimento social, o documento analisava os problemas de funcionamento da Comunidade Solidária e pedia a revisão de seu papel e lugar estratégico. A resposta ao documento não foi satisfatória. Serviu, porém, para que o Conselho enxergasse que, se não era capaz de fazer o governo mudar de opinião, era, sim, capaz de assumir responsabilidades e investir em realizações próprias.

Enquanto estes questionamentos em relação à atuação do governo estavam em ebulação, dois conselheiros, Betinho e Jorge Eduardo Durão, decidiam sair do Conselho. Eles tinham suas próprias críticas ao governo, diferentes das expressas no documento que a Comunidade Solidária entregou ao presidente. São divergências

que podem parecer sutis, mas marcam concepções políticas distintas.

O Conselho reconhecia o impacto positivo da política de estabilização monetária nas condições de vida dos setores mais pobres da população ao mesmo tempo em que afirmava que a reversão a curto prazo da situação de pobreza e exclusão social exigia uma sinergia inédita entre Estado, Mercado e Sociedade Civil.

Na carta em que comunicou sua decisão de deixar a Comunidade Solidária, Betinho reivindicava que o Conselho se tornasse o lugar principal da política social do governo e que esta se sobrepusesse ou, pelo menos, compensasse os efeitos julgados nefastos da política econômica.

*"O governo deveria ter uma política social, não dissociada da política econômica, capaz de enfrentar o desafio de erradicar a miséria no Brasil. É meu ponto de vista que nem esse governo, nem os anteriores, tem essa política, nem essa vontade. (...) Sobre o Comunidade, pesou uma expectativa que não tinha base na realidade: que ele fosse o espaço onde se decidiria sobre as políticas sociais do governo e onde a parceria entre governo e sociedade poderia nos levar a erradicar a miséria no Brasil. Esse peso não teve correspondência com a realidade. O Conselho nunca teve esse poder, essa condição, essa estrutura."*

É neste momento de crise, empurrada por suas razões internas, insatisfeita com a resposta do governo e pressionada pelas críticas externas, que a Comunidade Solidária encara o desafio

e revê o seu lugar. De janeiro de 1995 a maio de 1996, o Conselho da Comunidade Solidária buscou o seu caminho, enfrentando a confusão advinda de uma proposta inovadora, porém conflitante com a cultura burocrática do Estado, com as culturas reivindicativas e denunciativas dos movimentos sociais, e com um formato institucional inadequado.

A crise de maio de 1996 marcou a hora da virada. O Conselho definiu estratégias próprias, voltadas cada vez mais para a sociedade, ao reinventar a maneira de influir na ação governamental. Foi se afastando, assim, daquele molde que não lhe servia, que já tinha nascido velho.

É ao abandonar o modelo antigo que o Conselho estabelece as três grandes linhas de ação que orientaram o trabalho da Comunidade Solidária desde então e que foram decisivas na obtenção dos resultados que hoje se apresentam: abertura de novos canais de diálogo com o governo, fortalecimento da sociedade civil, programas inovadores de desenvolvimento social executados em parceria.

### **Interlocução política, a invenção de um novo diálogo**

No documento entregue ao presidente, a Comunidade Solidária pedia o estabelecimento de uma agenda de desenvolvimento social para o país. Diante da insuficiência da resposta governamental, o Conselho mudou de tática: ao

invés de uma interpelação direta ao governo a respeito de uma agenda global de desenvolvimento social, o investimento passa a ser na abertura de um espaço de debate público sobre temas polêmicos e candentes para a melhoria da qualidade de vida da população. As rodadas de Interlocução Política nascem, neste momento, impulsionadas pela convicção de que era essencial a construção de novos canais de diálogo e negociação entre governo e sociedade. As rodadas começaram em junho de 1996 tendo como primeiro tema uma tarefa espinhosa: discutir a reforma agrária. Ao todo, foram 14 Rodadas temáticas, cuidadosamente preparadas, envolvendo a participação ativa de centenas de atores, todas produzindo desdobramentos práticos.

Era uma iniciativa inédita: no formato e na amplitude, porque traria para a mesa de negociação os atores públicos e privados ligados ao tema em discussão. Com as rodadas, a Comunidade Solidária passou a dar voz à sociedade para que atores governamentais e não governamentais pudessem exprimir seus interesses e reivindicações. Reconhecendo conflitos e buscando convergências procurava-se chegar a uma agenda consensual de medidas concretas, de responsabilidade tanto dos três poderes do Estado — Executivo, Legislativo e Judiciário — quanto da própria sociedade. Neste processo de deliberação pública foi sendo tecida a teia de relações institucionais, que serviria para dar legitimidade à ação da Comunidade Solidária como promotor de um novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade.

Foi a interlocução política que abriu espaço para que a Comunidade Solidária demonstrasse que havia, sim, outras maneiras de influir nas políticas públicas, para além da interpelação direta ao governo. Para isto, no entanto, era essencial, uma vez mais, fortalecer a sociedade civil como agente da democracia e do desenvolvimento.

### **Fortalecer a sociedade: meta e valor**

O fortalecimento da sociedade civil e da participação dos cidadãos está na base de todo o trabalho da Comunidade Solidária. Todas as iniciativas, projetos e ações empreendidas partem do reconhecimento de que o desenho da sociedade contemporânea mudou. No mundo de hoje não existem apenas Estado e Mercado. Há também um Terceiro Setor não-lucrativo e não-governamental que, com sua criatividade e diversidade, enriquece a dinâmica social. A cidadania é cada vez mais ativa e desempenha um papel estratégico na promoção de solidariedade social e de processos sustentáveis de desenvolvimento.

Coerente com essa percepção, e após amplo processo de consulta com lideranças do Terceiro Setor, a Comunidade Solidária obteve financiamento do BID, apoio da Unesco e da Fundação Banco do Brasil para implantar um programa inédito no Brasil e na América Latina de Fortalecimento da Sociedade Civil com três grandes componentes:

- I. revisão da legislação que regulamenta as atividades do Terceiro Setor no Brasil;
- II. estímulo ao trabalho voluntário, com a criação do Programa Voluntários e de uma rede de Centros de Voluntariado em todo o país;
- III. apoio à produção e disseminação de conhecimentos e informações sobre e para o Terceiro Setor, através da Rede de Informações para o Terceiro Setor ([www.rits.org.br](http://www.rits.org.br)).

### **Programas inovadores: prioridade aos jovens**

Os programas inovadores de desenvolvimento social foram fundamentais para os resultados quantitativos que hoje são tão eloquentes. A percepção de que era preciso experimentar e inovar no desenho dos projetos sociais combinou-se com a decisão de investir em ações voltadas para o segmento jovem da população brasileira.

As razões que determinaram essa focalização prioritária nos jovens eram múltiplas e convincentes. Demograficamente, os jovens na faixa de 14 a 25 anos representam o segmento da população que mais rapidamente cresce no Brasil de hoje. Do ponto de vista das políticas públicas eles representam uma espécie de “terra de ninguém”, com poucos programas voltados especificamente para suas necessidades.

Jovens das camadas populares constituem um grupo social especialmente vulnerável. Nas grandes cidades brasileiras são eles os mais afetados pelo desemprego e ameaçados por

violência, drogas, crime, doenças sexualmente transmissíveis e gravidez precoce. Mas esses mesmos jovens também estão prontos para usar sua energia e criatividade, para aprender o necessário a uma vida digna. Dadas as oportunidades e as ferramentas eles podem desempenhar papel decisivo na melhoria da qualidade de vida de suas comunidades.

Desse conjunto de premissas saiu a decisão que os programas inovadores - Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária e Universidade Solidária - deveriam concentrar suas estratégias de atuação no fortalecimento das capacidades dos jovens. Esta opção continua orientando novos programas como a Rede Jovem.

Hoje, todos os programas inovadores já mostraram eficácia nas suas áreas de atuação, mas quando Universidade, Capacitação e Alfabetização foram lançados, foi a multiplicação das parcerias que alavancou recursos e competências necessários à sua expansão. Os programas inovadores cresceram, orientados pelos princípios de autonomia e descentralização, e as parcerias que, no início eram apenas um conceito, começaram a se transformar em realidade.

ONGS e associações comunitárias, universidades e empresas, ministérios e prefeituras somaram energias e recursos, cada um contribuindo com o que tinha de melhor.

O apoio do setor privado empresarial foi outra grande novidade e fator de êxito dessa estratégia. Várias razões explicam a amplitude deste apoio. Os programas tinham foco claro e preciso;

seus custos eram cuidadosamente monitorados para se calcular o investimento necessário à expansão das ações; os empresários foram convidados a conhecer as experiências e assumir uma responsabilidade pessoal com sua continuidade; os projetos tinham começo, meio e fim; metas e prazos eram submetidos a constante avaliação.

Projeto social com rigorosa avaliação de custos, resultados, escala e alternativas de expansão constitui inovação cultural num país em que, seja por tradição assistencialista, seja por profunda carência, o simples fato de fazer algo já é tido como gesto de boa vontade, não importando que resultados venham a ser obtidos. A Comunidade Solidária partia do princípio segundo o qual a extensão dos problemas sociais exigia projetos replicáveis e sustentáveis. Pensados e experimentados em escala reduzida, com seus custos e resultados devidamente monitorados, os projetos seriam expandidos apenas e somente em caso de sucesso, mediante a captação de novos recursos.

O investimento nos procedimentos de monitoramento e avaliação trouxe três consequências marcantes:

- I. a medição rigorosa de custos e resultados era particularmente bem recebida pelos empresários e estimulava novos apoios;
- II. o constante acompanhamento permitia a cada projeto identificar problemas e obstáculos, produzindo desdobramentos inesperados em resposta a lacunas e oportunidades;

III. a sistematização dos princípios, processos e produtos desenvolvidos demonstrou que a Comunidade Solidária estava gerando, também, novas formas de fazer. Esse conjunto de metodologias de implementação e acompanhamento de projetos sociais - tecnologias sociais - hoje faz parte do patrimônio da Comunidade Solidária.

Aos poucos, de um programa sobre o qual a opinião pública fazia muitas cobranças, a Comunidade Solidária foi afirmando seu novo perfil e padrão de atuação, ganhando escala e credibilidade. É sobre este tripé - programas inovadores direcionados aos jovens, rodadas de interlocução política e fortalecimento da sociedade civil - que a Comunidade Solidária chegou ao final do primeiro mandato presidencial em condições de dar a sua segunda grande virada.

### **Refundação, a segunda grande virada**

A Comunidade Solidária promove, no início do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, uma verdadeira "refundação": Com a legitimidade de quem já havia mostrado a que veio, com a experiência de quem já tinha resultados concretos para mostrar e com o respeito da opinião pública, era o momento de se livrar de velhas heranças, de avançar ainda mais nas inovações.

A primeira providência foi corrigir os equívocos institucionais do início e redesenhar o perfil institucional da Comunidade Solidária. Na nova

etapa, por iniciativa do Conselho, o Programa Comunidade Solidária vai passar por uma completa reformulação. Como resultado do debate em três rodadas de interlocução nasce o Programa Comunidade Ativa: uma estratégia de indução do Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (o chamado DLIS) em localidades pobres do interior do País por meio da convergência e da integração das ações de governo em todos os níveis, e da parceria com a sociedade. Na Comunidade Ativa, o mais importante passa a ser fortalecer as capacidades de pessoas e comunidades, para atuar como agentes de processos sustentáveis de desenvolvimento de dentro para fora e de baixo para cima.

São introduzidas também alterações na composição do Conselho. Coerente com a ênfase na mobilização dos cidadãos, a sociedade civil ganha mais espaço — de 21 representantes, passa a 27 — e diminui a presença dos Ministros de Estado — de 10, passam a apenas quatro. O Conselho abandona de vez o papel de instância de apoio a um programa governamental e investe no fortalecimento de suas próprias estratégias de ação.

Na primeira fase de sua existência, o melhor desempenho da Comunidade Solidária havia sido na mobilização de recursos — humanos e materiais — para programas inovadores de desenvolvimento social. Estes programas se transformaram em maneiras originais e eficientes de articulação entre Estado e sociedade civil, e o objetivo passa a ser consolidá-los e ampliá-los. O motor que impulsiona esta “refundação” é a convicção de que, ainda que por um processo difícil, o que se estava conseguindo construir era inovador.

## Inovador por que?

O ineditismo no qual a Comunidade Solidária se descobre está apoiado em três grandes pontos: a escala alcançada pelos projetos de 21 Marcas da inovação: projeto social em larga escala, novos modos de ação, acervo de conhecimento Comunidade Solidária desenvolvimento social, a experimentação de um conjunto de procedimentos que exprime novos modos de fazer e a elaboração, a partir da experiência, de um acervo de conhecimentos que, aos poucos, vai construindo uma nova visão dos processos de desenvolvimento e transformação social.

A Comunidade Solidária não previu o quanto poderia crescer. A cobertura dos projetos foi ampliada de tal forma que pôs em xeque a concepção segundo a qual apenas ações de governo poderiam se realizar em larga escala. O que se provou: ações em parceria podem alcançar grande abrangência, desde que tenham planejamento adequado, os custos sejam baixos e as condições da expansão autossustentável estejam dadas.

A ampliação se deu também por diversificação de programas. A criação do programa Artesanato Solidário e da Rede Jovem são indicações de que a estratégia Comunidade Solidária soube responder a necessidades e aproveitar oportunidades. Com o Artesanato, a Comunidade Solidária revalorizou modalidades de atividade econômica quase extintas, que foram revigoradas com a introdução de novas técnicas e parcerias. Com a Rede Jovem, está sendo enfrentado um dos desafios mais importantes do mundo contemporâneo, a exclusão digital.

É a escala que faz com que os números sejam eloquentes. Por que, no entanto, não dão conta de tudo que foi conquistado? Porque a Comunidade Solidária havia conseguido um outro feito: um trabalho alicerçado sobre princípios que exprimem e sintetizam novos modos de ver e de fazer. É a aplicação, na prática, dos valores norteadores dos programas, que garantem a qualidade do trabalho:

**DESCENTRALIZAÇÃO:** os programas são executados por instituições próximas aos beneficiários, como associações comunitárias, ONGS, universidades, governos estaduais e municipais;

**PARCERIA:** todos os programas se apoiam em parcerias múltiplas e flexíveis, envolvendo empresas privadas, agências públicas e organizações da sociedade civil. Com esta estratégia, cerca de US\$ 200 milhões foram captados e investidos nos programas da Comunidade Solidária ao longo dos últimos oito anos;

**FOCALIZAÇÃO:** idade, renda familiar, municípios mais pobres, periferias de áreas metropolitanas são critérios que orientam o perfil de cada programa de modo a que os recursos cheguem às áreas e segmentos mais vulneráveis;

**TRANSPARÊNCIA:** a estratégia da Comunidade Solidária exige de cada programa sistemas de informação, monitoramento e avaliação, o que permite medir custos e prestar contas a beneficiários, parceiros, financiadores e à so-

ciedade como um todo. Estes instrumentos também são essenciais para orientar a expansão autossustentável das ações.

### **As lições da experiência**

Em suas ações em parceria e iniciativas inovadoras a Comunidade Solidária construiu, nestes oito anos, um acervo original de conhecimentos sobre cidadania e desenvolvimento social. O principal registro deste processo está no livro 'Um novo referencial para a ação social do Estado e da sociedade', publicado em 2000, no qual estão relacionadas as sete principais lições aqui resumidas:

**NÃO HÁ CONTRADIÇÃO ENTRE DEVER DE ESTADO E RESPONSABILIDADE DO CIDADÃO:** o crescente protagonismo dos cidadãos e de suas organizações na sociedade brasileira, mais aberta e democrática, diversificada e participante, tem um papel estratégico na promoção do desenvolvimento. A multiplicação de ações privadas com objetivos públicos é uma novidade histórica e tem influenciado singularmente nos padrões de relacionamento entre Estado e sociedade;

**NÃO HÁ CONTRADIÇÃO ENTRE POLÍTICA PÚBLICA E DINÂMICAS COMUNITÁRIAS, ENTRE OFERTAS DE SERVIÇOS E FORTALECIMENTO DO CAPITAL SOCIAL LOCAL:** combater a pobreza não é transformar pessoas e comunidades em beneficiários passivos e permanentes de programas assistenciais. Combater a pobreza

é fortalecer a capacidade dos indivíduos e das comunidades de satisfazer suas necessidades, resolver problemas e melhorar sua qualidade de vida. Não há comunidade em que recursos entendidos como capital social não estejam presentes. O desafio consiste em articular a oferta de programas e serviços públicos com a mobilização desse capital social local.

**NÃO HÁ CONTRADIÇÃO ENTRE POLÍTICA DE ALCANCE UNIVERSAL E POLÍTICAS FOCALIZADAS:** políticas universais são e serão sempre indispensáveis. Tratar igualmente desiguais pode, no entanto, agravar a desigualdade ao invés de reduzi-la. As políticas universais podem e devem ser complementadas por programas que atendam 2] Comunitas e RedeSol dão as condições de permanência e expansão Comunidade Solidária a públicos específicos, a fim de superar desvantagens e discriminações de natureza regional, racial, de gênero, de faixa etária, de nível de escolaridade ou outras situações especiais de vulnerabilidade;

**NÃO HÁ CONTRADIÇÃO ENTRE POLÍTICAS ASSISTENCIAIS E POLÍTICAS DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO:** iniciativas que favoreçam o desenvolvimento podem não ser suficientes para atender a situações emergenciais ou compensar defasagens históricas. A combinação de políticas assistenciais com políticas de desenvolvimento amplia a possibilidade de sucesso das ações;

**NÃO DEVE HAVER CONTRADIÇÃO ENTRE POLÍTICA ECONÔMICA E POLÍTICA SOCIAL:** embora um ambiente macroeconômi-

co favorável seja condição indispensável, não é suficiente para o enfrentamento da questão social. Para o combate à desigualdade é preciso política social específica, entendida como política de desenvolvimento social;

**NÃO HÁ CAMINHO ÚNICO NEM RECEITA INFALÍVEL PARA SUPERAR A POBREZA:** a presença do Estado é fundamental, mas insuficiente para enfrentar o problema. A tarefa transcende o governo e exige envolvimento de todos. A simples transferência de renda direta aos mais pobres não é solução mágica - até porque não existe solução mágica.

É necessário compartilhar com a sociedade as tarefas de formulação e implementação de uma estratégia de desenvolvimento social: a experiência da Comunidade Solidária indica que é possível estabelecer parcerias entre Estado e sociedade na execução, na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas e programas sociais.

### **O desafio da continuidade**

A Comunidade Solidária foi uma criação do governo Fernando Henrique Cardoso, que incentivou e apoiou suas estratégias de ação. O trabalho realizado ao longo dos últimos oito anos, no entanto, não pertence ao governo nem se esgota nele. As ideias que animaram esta iniciativa estavam presentes na sociedade brasileira desde os tempos da luta pela redemocratização. A receptividade alcançada pela Comuni-

dade Solidária reflete e reforça a emergência no Brasil de uma nova cidadania, mais participativa e responsável.

A dinâmica de transformação social é um processo contínuo que, evidentemente, não tem prazo para terminar. Neste sentido, cedo ou tarde a Comunidade Solidária se veria confrontada com o desafio da continuidade. Caberá ao sucessor do presidente Fernando Henrique Cardoso decidir sobre o futuro institucional da Comunidade Solidária. Aos líderes da Comunidade Solidária, no entanto, já coube a responsabilidade de tomar as medidas necessárias para que suas estratégias de ação tivessem condições de permanência e expansão.

Em resposta a este desafio foram tomadas duas decisões:

- a criação de uma nova organização da sociedade civil, autônoma e independente, intitulada Comunitas: parcerias para o desenvolvimento solidário.
- a determinação de investir na implantação e consolidação de uma rede interligando os projetos e programas promovidos e apoiados pela Comunidade Solidária - RedeSol.

A preocupação com a autonomia e a sustentabilidade já havia levado os grandes programas inovadores — Universidade Solidária, Capacitação Solidária e Alfabetização Solidária — a serem gerenciados por organizações independentes da sociedade civil. Está em curso a criação de novas organizações autônomas para dirigir outros pro-

gramas inovadores promovidos pela Comunidade Solidária, como o Artesanato Solidário.

Não são, porém, todas as estratégias e iniciativas desenvolvidas pela Comunidade Solidária que reúnem as condições necessárias à autonomia e à sustentabilidade. Nem seria essa a solução apropriada para o desafio da continuidade. Faltava algo essencial. A Comunidade Solidária é mais do que a soma de suas partes. É mais do que uma aliança de programas. A Comunidade Solidária é um novo modo de ver e de agir. Sua atuação esboçou um novo projeto no Brasil. O sentido estratégico desse projeto é a consolidação de novo padrão de relacionamento entre Estado e sociedade.

Esse sentido estratégico e essa perspectiva de longo prazo colocavam a necessidade de um instrumento capaz de pensar o todo, produzir novos conhecimentos, aprofundar a experimentação e a inovação. Esta é a razão de ser da Comunitas. Formalmente constituída na assembleia geral de sócios realizada no Rio de Janeiro, em junho de 2000, a primeira tarefa da Comunitas foi implantar e animar a RedeSol.

A legitimidade da Comunidade Solidária vem do que ela faz. Sua visibilidade e reconhecimento decorrem de seus programas e iniciativas. Os resultados alcançados, a abrangência das parcerias, a capilaridade dos projetos é mais do que uma aliança de programas, é um novo modo de ver e de agir Comunidade Solidária dos projetos, o acervo de conhecimentos e metodologias acumulados, tudo isso representa um capital precioso a ser preservado e potencializado.

Os programas promovidos e apoiados pela Comunidade Solidária constituem uma comunidade de valores e propósitos. Cada ação, local ou setorial, exprime e aprofunda uma concepção inovadora e abrangente sobre democracia, transformação social e desenvolvimento. Preservar e valorizar esse patrimônio de conhecimentos, experiências e relacionamentos é a razão de ser da RedeSol. Animada pela Comunitas, a RedeSol será aberta, horizontal e interativa.

Imbuídos dos mesmos princípios e propósitos, cada programa é um nodo autônomo do sistema, capaz de contribuir, a seu modo, para construir sinergias e explorar as vantagens da articulação e colaboração em rede. A exemplo da Comunidade Solidária, cada ação empreendida tende a gerar desdobramentos e inovações. Novos programas e iniciativas deverão surgir, acrescentando mais parceiros e nodos à rede.

Esta é a visão de futuro da Comunidade Solidária: uma comunidade de programas e parceiros, articulados em rede, dedicados à tarefa de fortalecer a sociedade e promover o desenvolvimento.



Lançamento das obras do Instituto de Oncologia Pediátrica da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). São Paulo, ago. 1995. Autoria: desconhecida. Fonte: Arquivo Ruth Cardoso/Acervo Pres. F. H. Cardoso.

# **COMPLEXIDADE, MATURIDADE E DESENHO - MARCAS DOS PROGRAMAS DO CONSELHO DA COMUNIDADE SOLIDÁRIA**

Cláudio de Moura Castro - Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

---

Artigo publicado originalmente no livro 'Estratégias inovadoras de parceria no combate à exclusão social'. PNUD/UNESCO, 2020, págs. 49 -57.

Não se pode comparar os Programas da Comunidade Solidária com os típicos programas de primeiras-damas. Pensar nesses termos desvaloriza os Programas, que, no seu todo, apresentam graus de complexidade, maturidade e desenho que os colocam entre as coisas mais sérias que há na América Latina, pela estrutura, pela qualidade das pessoas envolvidas e pelos processos adotados. A seriedade da avaliação já diz muito dos Programas.

É menos a inovação, em si, do que a orientação sadia de pegar as melhores ideias que andam rodando por aí e incorporá-las. Não são novideiros. Ideias novas existem em abundância. O mérito está na implementação séria e sem demagogia de Programas que contêm quase tudo que se revelou como um passo à frente na experiência brasileira.

Faço essa avaliação pelo confronto com os programas mais sérios e bem manejados do país e das vizinhanças. Portanto, as críticas estão calibradas pelas mais rígidas expectativas de de-

sempenho. As avaliações são as janelas que nos permitem olhar para um programa. Se o vidro está sujo, vemos pouco. Se o vidro é colorido, o programa adquire o colorido do vidro. Portanto, não é possível falar da Comunidade Solidária sem examinar as características da janela que nos permite observá-la.

Há a tentação de avaliar a análise dos Programas da Comunidade Solidária feita pela professora Sônia Draibe, às expensas de comentar os Programas. Tento minimizar os comentários em relação à avaliação. Mas há algumas coisas importantes a dizer, por sua relação complexa com o que está sendo avaliado.

## **Avaliando a avaliação**

Antes de tudo, é preciso registrar que a qualidade da pesquisa é respeitável. Trata-se de um empreendimento altamente profissional, mostrando todo seu "pedigree". Ao comentar o do-

cumento, aplico o mesmo que foi dito da Comunidade Solidária em si. Falo de deficiências, mas dentro de uma perspectiva de trabalho eminentemente sério e competente.

Jacques Barzun fala da lógica da descoberta e da lógica reconstruída. A primeira é produzida pelo esforço intelectual de explorar e dar sentido ao que vai sendo observado ou concluído. Já a lógica reconstruída é o esforço de rearrumar as ideias para que sejam transmitidas. O trabalho ainda está no âmbito da lógica da descoberta. Na versão presente, o formato é difícil, pesado e repetitivo. No seu devido momento, será preciso fazer a transição para outro nível, reescrito da perspectiva do leitor.

Isso não preocupa. Mas trata-se de uma avaliação de uma nota só, baseada em um instrumento e um foco quase único, é eminentemente qualitativo. Sinto falta de algumas dimensões adicionais, seja nesta pesquisa, seja em outras, complementares.

Obviamente, uma pesquisa séria não pode fazer tudo. Terá de fazer opções, e a escolha pode ter sido a mais apropriada. Mas persiste a falta de dimensões complementares para “arrondar” a análise.

Como economista, sinto falta de uma análise de custos acoplada às análises apresentadas, mesmo que não seja profunda. Quanto custa operar cada Programa? Quanto custam os resultados conseguidos? Uma visão isolada de custos diz muito pouco de qualquer programa. Mas uma visão de resultados sem custos ou meio capen-

ga. Uma certa coerência entre custos e o clube se consegue no final, o que nos permite dizer se um programa está bem ou mal. Se alfabetizar custa 100 dólares, vale a pena. Se custar 10 mil dólares, talvez haja coisa melhor para fazer com esses mesmos recursos.

A avaliação não recupera a experiência de programas semelhantes, a exemplo do Peace Corps, Vista, Rondon e Móbral — todos com uma rica experiência. Os programas americanos foram amplamente avaliados e muitíssimas lições podem ser tiradas dessas experiências. Acho uma pena que isso não tenha sido feito em maior grau.

Talvez o principal problema seja o fato de ter havido uma atitude casual, ou mesmo desocupada, com medidas de resultado mais sólidas. E uma pesquisa de um instrumento só (mais os grupos focais). No caso do Programa Capacitação Solidária (PCS), capta inadequadamente os resultados. No caso do Programa de Alfabetização Solidária (PAS), deixa de medir o que os alunos realmente aprenderam.

Uma omissão de que não gostei foi a ausência de um grupo de controle, sobretudo no caso do PCS. Seria razoavelmente fácil ter um grupo de controle e isso aumentaria bastante o escopo e a qualidade da avaliação. O que permitiu uma análise confiável do *Projecto Jovem* da Argentina, foi a presença de um grupo de controle bem-feito. Deveríamos pensar em tipos de teste com um grupo de controle.

O tratamento do emprego e do trabalho na análise de resultados do PCS deixa alguns espaços

em branco. Há uma oportunidade insuficientemente explorada de entender melhor a questão. O assunto ainda está mal costurado. Tampouco o impacto do curso sobre a obtenção de um emprego é tratado de forma satisfatória. Sem um grupo de controle, fica difícil dizer o que está acontecendo, pois as pessoas conseguem emprego sem esse Programa.

Nos Estados Unidos, o grupo de controle devasta resultados que pareciam lindos, quando examinados isoladamente. Mesmo com os dados existentes, parece ser possível avançar mais na análise. Dá para “espremer” mais. Devo considerar essa parte da análise como à espera para ser mais “penteada”. Em suma, a avaliação captou de forma altamente satisfatória o que tentou captar: os processos. Mas foi menos feliz ao captar os resultados (já que, na verdade, não foi desenhada para isso).

### **Aspectos em que os Programas sobressaem**

Esses Programas, de forma geral, têm uma concepção leve, descentralizada, com responsabilidades distribuídas entre vários atores e uma multiplicidade de parceiros.

Há três aspectos em que os Programas sobressaem:

1. Captação e incorporação daquilo que outros programas preexistentes tiveram de melhor — este é um de seus grandes méritos.

2. A avaliação mostrou que os Programas são fortes justamente onde a maioria é fraca: na implementação. Há bom acompanhamento e boa gestão — esse talvez seja o resultado mais importante da avaliação.
3. Não caem na tentação da solução fácil, da solução política, demagógica, do resultado de curto prazo. Deu-se tempo ao tempo, e a paciência valeu a pena.

### **Programa Alfabetização Solidária**

Essa é uma área complicada. Há pouco consenso, seja no Brasil, seja fora. Em Hamburgo, a Conferência da Unesco sobre Alfabetização de Adultos mostrou uma visão totalmente desconsiderada do assunto. Há mais dúvidas atualmente do que nos anos do Mobral.

Por enfatizar o processo, a avaliação do Programa Alfabetização Solidária diz pouco acerca das questões mais candentes. Os alunos aprenderam a ler? Que proporção fracassou? Por que fracassou?

Ainda ressoa no ar a afirmativa de Paulo Freire de que todos podem ser alfabetizados. Mas, apenas isso não satisfaz. A pergunta relevante é outra: é possível, em cursos operados com gastos razoáveis, alfabetizar uma proporção significativa dos alunos?

A própria definição de alfabetização é problemática. O que significa ler? Como se mede? E o

chamado “analfabetismo funcional”? Qual a permanência do que foi aprendido? Qual a clientela potencial — em um país onde a cobertura quase universal da escolarização inicial está eliminando rapidamente a faixa de analfabetos mais jovens —, a população-alvo do programa?

O Mobral nos teria deixado muitas lições. A primeira fase foi lamentável. Não produziu os números que Arlindo Correia queria, nem conseguiu os resultados que o país esperava. Em sua segunda fase, foi um programa muito criativo e interessante. Só que, de tão disperso e autônomo, perdeu a capacidade de reter e monitorar o que estava conseguindo fazer. Ninguém sabia quem havia aprendido a ler ou a fazer qualquer outra coisa (tocar violão ou fazer geleia de jabuticaba). O Mobral foi criado pelas razões erradas e fechado pelas razões erradas. No exercício presente de avaliação, não vejo uma tentativa consistente de recuperar o que se aprendeu no Mobral, já que é importante não repetir os erros daquele programa.

Não poderíamos esperar que a presente avaliação desse conta de todos esses problemas, mas o fato é que persistimos numa agenda aberta e com lacunas graves na nossa compreensão. Não sou contra o que se está fazendo nesses Programas, mas acho que estamos um pouco em voo cego. Navega-se mais pela intuição do que por dados e análises suficientemente sólidos. Não é que outros programas no hemisfério sejam em geral mais bem analisados, mas é que simplesmente estamos definindo critérios muito rígidos.

## Programa Capacitação Solidária

Acho esse Programa bastante sólido em suas bases e regras de funcionamento. Certamente, está entre os mais robustos que andam por aí (a exemplo do *Chile Joven* e do *Projecto Jovem Argentino*). Minhas dúvidas focalizam alguns detalhes e problemas que ninguém conseguiu resolver.

Duração fixa ou semifixa para os cursos não me parece uma boa ideia. Algumas coisas são aprendidas em pouco tempo; outras, demoram mais. E se não for possível fazer algo no tempo previsto, ou prolongar a duração, é melhor não oferecer pela metade, ou indevidamente comprimido. Há, portanto, necessidade de maior elasticidade na duração dos cursos.

Não estou seguro de que o Programa esteja suficientemente obcecado com a pontaria dos treinamentos para os empregos. Se pensarmos quais são os problemas crônicos mais dramáticos em todos os programas de capacitação, em qualquer país, diríamos que em 95 por cento dos casos o problema é falta de pontaria: prepara-se o público para empregos inexistentes e empregos existentes ficarem sem atendimento. Boa pontaria é a competência mais central.

E se a economia não estiver realmente gerando empregos? O que fazer? Isso nos leva a uma discussão esquizofrênica, para decidir em que profissionalizar quem não vai conseguir emprego depois do curso. O problema é geral; não é apenas da Comunidade Solidária.

Uma solução comum nos tempos presentes é reforçar o ensino das habilidades básicas, já que elas servem para outras ocupações, além de terem maior “durabilidade”. Mas os dados citados — que permitiriam entender melhor essa questão tão nebulosa — são bastante inconclusivos.

Pelo que se sabe, os cursos dão ênfase ao aumento da autoestima, aos efeitos não-cognitivos do Programa e as habilidades básicas. Mas, se for isso que se pretende, não parece que os cursos tenham sido otimizados para tal objetivo. Isto é, pelo que sugerem os grupos focais, as habilidades básicas (sobretudo Língua Portuguesa e Matemática) são como se fosse um tecido adiposo dentro do Programa, algo que foi adicionado de forma não-integrada. Em suma, tudo indica que se trata de um Programa de tão boa qualidade quanto os melhores, mas isso não significa que não haja problemas intratáveis no mundo real, problemas que, muitas vezes, quaisquer programas são incapazes de resolver.

### **Rezando contra a maré: programas estruturados e avaliações quantificadas**

Quebrou-se o tabu da focalização, que era um pecado mortal para os patriarcas da política social brasileira. No Ipea dos inícios da década de 1980, falar de focalização era incorrer na ira desses patriarcas.

Mas falta entrar em mais duas áreas minadas, os últimos tabus da educação brasileira, que estão custando a ser superados. Não tenho esperan-

ças de convencer ninguém, tento apenas semear uma microssubversão”.

### **Testes de rendimento escolar.**

O Mobral foi seriamente prejudicado por não ter um teste final que dissesse se o aluno havia sido alfabetizado com sucesso. Ninguém ficava sabendo quem aprendeu o quê — ou se não aprendeu nada. Do ponto de vista metodológico, a questão é mais simples do que no caso do Enem e do Provão, que lidam com assuntos muito mais variados quanto àquilo que se pode esperar como resultado. No campo da alfabetização é simples. Leu? Entendeu? Escreveu? Acertou a conta?

Imagino que há resistências às provas padronizadas, como havia a todas que foram implantadas com enorme sucesso no Brasil. Mas essas resistências foram vencidas em áreas muito mais conflagradas do que a da alfabetização dos últimos cinco ou dez anos, o que o Brasil viu foi uma grande revolução da avaliação. Quebraram-se tabus. A medida do desempenho do aluno foi incorporada à cultura brasileira, com o Provão e tudo o mais.

Portanto, a meu ver, o primeiro passo para passar a limpo nosso conhecimento dos Programas seria ter um teste final. Mas não é necessária a introdução traumática, de um dia para outro, de um teste padronizado. A experiência mostra as vantagens de uma introdução progressiva, evitando a criação de arestas desnecessárias.

## **O ensino estruturado.**

Esta é outra cruzada. E é pertinente na discussão de alguns Programas da Comunidade Solidária.

Vivemos tiranizados por uma doutrina pedagógica que prega a iniciativa e a criatividade dos professores e se horroriza diante dos programas nos quais aquilo que o professor vai fazer já está arrumadinho, bonitinho e detalhado (esta última modalidade é chamada de "ensino estruturado"). Os apóstolos do construtivismo pregam a liberdade dos professores, a iniciativa local, a preparação de seus próprios materiais. E, em suas manifestações mais fanáticas, pregaram até a queima de livros.

Não obstante, se formos buscar os grandes sucessos com programas educativos de massa, vamos encontrá-los justamente nos programas que fazem exatamente o oposto, como é o caso dos programas estruturados. Isto é, programas que arrumam e empacotam os procedimentos e apoiam os professores em seu cotidiano. Vejamos uma lista de programas de massa que tiveram sucesso:

*Success for All* — o de maior sucesso para crianças de guetos urbanos nos Estados Unidos.

*Open University* — um grande passo na democratização do ensino superior.

*University of Phoenix* — diante da estupefação do mundo acadêmico americano, essa instituição cresce assustadoramente e só matricula alunos adultos e empregados.

*Escuela Nueva* — a Colômbia é o único país latino-americano em que o rendimento escolar dos alunos da região rural é maior do que o dos alunos da área urbana.

*Telesecundaria de México* — produz resultados altamente satisfatórios para alunos de áreas rurais.

*Senai* — mais de meio século oferecendo o melhor ensino que o pobre brasileiro pode frequentar.

*Telecurso 2000* — um extraordinário sucesso para jovens adultos.

*Acelera Brasil* — dois anos e meio em um: resultado comprovado por pesquisas sérias da Fundação Carlos Chagas.

Todos esses programas mostram alguns pontos em comum:

- são de massa;
- têm grande sucesso;
- fornecem aos professores um conjunto de materiais estruturados que permite, mesmo aos menos preparados e iluminados, oferecer um ensino razoável.

E todos esses programas fizeram um investimento totalmente fora do usual na preparação de material de altíssima qualidade. Por exemplo: o grupo Fundação Roberto Marinho/Federação das Indústrias do Estado de São Paulo investiu 30 milhões de dólares no Telecurso 2000. Com

seu sucesso, e com a consequente alta intensidade de uso, o custo foi de aproximadamente 5 a 10 dólares por aluno.

## Habilidades básicas e contextualização

Dois elementos fundamentais do programa de treinamento são: as habilidades básicas e sua contextualização em assuntos ligados a um mundo que o aluno reconhece como familiar e interessante.

Sabemos que as habilidades básicas são aprendidas quando estão integradas aos assuntos que interessam aos alunos (contextualização). No caso, são os assuntos profissionais. Aprende-se a ler, lendo os materiais requeridos pela profissão, não a cartilha ou os materiais improvisados pelo professor e que os alunos achariam chatos. Portanto, o desafio da contextualização das habilidades básicas no ensino profissional consiste em “contrabandear” esses assuntos para o bojo dos assuntos profissionais.

Mas isso não é feito por obra da boa vontade dos professores que estão pelejando em salas de aula. É preciso conhecimento técnico, tempo integral e premeditação para ir fazendo a fusão de cada conteúdo das habilidades básicas no tecido do aprendizado da ocupação. Isso não é fácil nem intuitivo nem barato.

Quando estávamos desenhando o Telecurso, há mais de cinco anos, os professores das grandes universidades brasileiras não en-

tendiam o que era contextualização e alguns se revoltaram contra a ideia das habilidades básicas. Não podemos querer que os professores que vão ministrar esses cursos da Comunidade Solidária sejam capazes de fazer a fusão do aprendizado de Língua Portuguesa e de Matemática com os conteúdos que polarizam os alunos. Alguém tem de quebrar a cabeça para fazer essa combinação (por exemplo, o Programa de Matemática Aplicada do Cord custou mais de 10 milhões de dólares para ser desenvolvido).

Portanto, meu cavalo de batalha é a necessidade de investir na preparação de material da mais alta qualidade. É isso que fez a diferença entre os programas de sucesso mediano e os de grande sucesso. Cem conjuntos razoáveis de materiais não se comparam a um material de primeira qualidade.

Vejo a necessidade de oferecer aos professores um material estrutural. Se algum professor souber fazer melhor por sua conta, ótimo. Se não, esse material permitirá um salto de qualidade. Mas sei que a resistência é grande. E não é só no Brasil.

Paulo Freire, em seus ensinamentos, lançou os alicerces de uma visão que se opõe ferozmente às tentativas de pré-empacotar o ensino, mesmo com livros. Mas o meu sonho, mesmo, é ver as ideias de Paulo Freire transmigrarem para a belíssima imagem televisiva brasileira — Paulo Freire em “padrão Globo”! Para muita gente, deve soar como heresia, mas apostei nesse sonho.

## E o futuro da Comunidade Solidária?

A Comunidade Solidária adquiriu um porte, um profissionalismo e uma capilaridade que a distância da tradição universal de programinhas de primeira-dama. Mas, por circunstâncias históricas, é um programa de primeira-dama. Assim foi criado e, não fosse isso, não poderia existir. Felizmente, atingiu outro patamar que o distancia de sua origem.

Mas deverá continuar como um programa de primeira-dama? Acho que deveríamos pensar

em lhe dar asas próprias, para que possa enfrentar uma transição de governo. Na medida em que teve sucesso em lançar raízes na sociedade civil, não será essa mesma sociedade civil que deverá assumir um papel maior e torná-lo menos vulnerável às oscilações da política e menos preso a um circuito oficial? Portanto, devem ser feitas as seguintes perguntas:

- Como será essa transição?
- Para onde ela irá?



Ruth Cardoso em evento do Programa Capacitação Solidária (Capasol), [1995-2002]. Autoria: desconhecida. Fonte: Arquivo Ruth Cardoso/Acer-vo Pres. F. H. Cardoso.

# IMPORTÂNCIA DAS ESTRATÉGIAS INOVADORAS DE PARCERIA

Vilmar Evangelista Faria  
Assessoria Especial da Presidência da República - Brasil

---

Artigo publicado originalmente no livro 'Estratégias inovadoras de parceria no combate à exclusão social'. PNUD/UNESCO, 2020, págs. 77 – 82.

Por se tratar de tema extenso, complexo e multidimensional, examinaremos apenas alguns de seus aspectos sob um ângulo bastante específico, qual seja, o lugar e a importância de estratégias inovadoras de parcerias diferenciadas e múltiplas no combate à exclusão social, dentro da política de desenvolvimento social que vem sendo implementada pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a colaboração indispensável da professora Ruth Cardoso.

Chamo a atenção para cinco desafios ou dilemas que uma estratégia nacional de desenvolvimento social deve enfrentar em um país como o Brasil, onde os problemas sociais têm sido persistentes e adquiriram a gravidade e a complexidade que todos conhecem. Vamos ressaltar a importância do fortalecimento da sociedade civil e das parcerias múltiplas para enfrentar, dissolver ou superar cada um desses grandes desafios.

**Primeiro desafio.** Tem a ver com o fato de que o enfrentamento da questão social brasileira re-

quer uma combinação adequada entre a força propulsora da indignação moral e a sagacidade esclarecedora da razão.

Sem a força propulsora da indignação moral, corremos o risco da complacência, do comodismo, de acreditar que situações sociais iníquas e indígenas são naturais e inevitáveis, quando não são.

E sem a força esclarecedora da sagacidade da razão aumentam as possibilidades de cairmos em soluções tão espetaculares quanto falsas, deixando-nos enganar pelo jogo do modelo e dos números que, por serem simples, não deixam de ser fantasiosos. Assim, correríamos o risco de achar que existem políticas salvacionistas que, na realidade, nada fazem senão reiterar a demagogia e o populismo.

É indispensável um adequado equilíbrio entre essas duas forças, e parece evidente a importância de a sociedade civil impulsionar os dois vetores dessa equação. De um lado, somente

uma sociedade civil pluralista, ativa e participante é capaz de renovar de forma permanente esse sentimento indispensável de indignação moral, denunciando e apontando as mazelas sociais do nosso tempo e, simultaneamente, capaz de dar testemunho de que é possível enfrentar esses desafios e superá-los, por intermédio de parcerias de geometria variável, envolvendo diferentes atores sociais e diferentes níveis de governo.

Em contrapartida, o fortalecimento dos mecanismos e instituições típicos da dimensão deliberativa nas democracias contemporâneas alimentará a sagacidade e a razão como bens públicos, e não como suposto privilégio de elites esclarecidas. Isso requer que se enraíze na sociedade civil e em suas estruturas e mecanismos de representação e de participação a disseminação da informação confiável, a demanda da transparência e da responsabilização, a capacidade instrumental de exercício responsável e bem-informado de controle público e a disseminação do bom debate, racionalmente fundado, voltado para a identificação do interesse público e para a construção da boa sociedade.

Pode parecer que essas duas dimensões se situam em um plano abstrato e voluntarista, mas estou convencido de que fazem parte integral das dificuldades com as quais temos de enfrentar os graves problemas sociais brasileiros.

**Segundo desafio.** Tem a ver com a chamada crise do Estado de bem-estar e os falsos dilemas que a discussão em torno dessa crise tem apontado. Com o fim da guerra fria e como resposta à chamada crise do Estado de bem-estar, tem

sido comum limitar o debate sobre o enfrentamento da questão social a algumas disjunções que, para o caso brasileiro, são falsos dilemas.

Vamos destacar duas dessas disjunções:

- a substituição de políticas universais por políticas focalizadas;
- a substituição do Estado pelo mercado, na oferta de bens e serviços públicos.

As características da questão social e do sistema de proteção social que se desenvolveu no Brasil não permitem que se perca um tempo precioso discutindo falsos dilemas. Fossem os nossos problemas de desigualdade, pobreza e exclusão residuais (o que não são), tivéssemos desenvolvido no passado mais longínquo ou mais recente um conjunto de serviços sociais básicos com a cobertura e a qualidade adequados (o que ainda não fomos capazes de fazer) e fosse o nosso gasto público eficaz e marcadamente redistributivo (o que não é), talvez essas disjunções maniqueístas tivessem alguma relevância. Mas não aqui.

A tarefa de enfrentar a questão social no Brasil requer esforço simultâneo e articulado em várias frentes, além de profundas transformações na direção universalista e redistributiva no nosso sistema de proteção social. Requer, na verdade, a reinvenção de instituições que dissolvam esses falsos dilemas, em uma sociedade de bem-estar.

O fortalecimento da sociedade civil e a multiplicação das experiências inovadoras de par-

ceria já têm, e continuarão a ter, papel decisivo nesse processo de reinvenção institucional. Por um lado, porque múltiplas formas de parceria estenderão o contínuo estatal-público-comunitário-privado na produção e oferta de serviços sociais para além dos limites estreitos e convencionais do falso dilema público/privado ou Estado/mercado. Por outro lado, porque o fortalecimento da sociedade civil terá como contrapartida no Brasil a consolidação de um ethos republicano, que forçará a existência de espaços públicos de acesso universal para que, em uma sociedade heterogênea e desigual como a nossa, se multipliquem as oportunidades, para que os desiguais possam conviver como iguais na escola pública, no centro de saúde, no transporte coletivo, no guichê da previdência pública, impedindo que “público” seja sinônimo de “pobre” — o que é indispensável para a consolidação da democracia entre nós.

**Terceiro desafio.** É preciso superar o falso dilema de que o melhor indicador da preocupação com a questão social é a expansão do gasto público. Entre nós, dadas as características do gasto público, é fundamental que usemos melhor o gasto atual para que, no futuro, possamos contar com mais recursos simultaneamente. Isso envolve dois esforços complementares. Primeiro, uma reestruturação do gasto social brasileiro em uma direção redistributiva. Segundo, uma considerável melhoria na qualidade da gestão do gasto público brasileiro, considerando que o fortalecimento da sociedade civil acarreta algum risco, embora pequeno, de formas renovadas de clientelismo e de corporativismo.

No entanto, a virtualidade ou o potencial estão no fato de que o fortalecimento da sociedade civil multiplicará as formas de participação e as formas de controle público. Além disso, o fortalecimento da sociedade civil terá, como tem tido no Brasil, enorme importância na criação de novos espaços de interlocução entre o Estado, os governos e essa mesma sociedade civil, e no intercâmbio de experiências para que se possa melhorar e inovar na criação e na produção de bens públicos.

Nesse sentido, parece-nos exemplar a experiência do Conselho da Comunidade Solidária, como lugar dessa interlocução, bem como do funcionamento de outros conselhos como os de saúde, de defesa dos direitos da mulher e assim por diante, que têm oferecido essa oportunidade de renovação. Contudo, e isso tem uma enorme importância, a multiplicação das parcerias funciona como um mecanismo valioso de transparência e de inovações de gestão que essas parcerias são capazes de produzir. Aqui está um exemplo bastante importante e que foi aperfeiçoado no contexto de um dos Programas da Comunidade Solidária: a prática de estabelecer concursos para a oferta e para a implementação de serviços públicos, como ocorre no caso do Programa de Capacitação Solidária e de alguns outros Programas.

**Quarto desafio.** Convém chamar a atenção para a importância do fortalecimento da sociedade civil e das parcerias, no que diz respeito ao complicado sistema federativo brasileiro e, igualmente, para a necessidade de simultaneamente a política social federal se ocupar da

oferta e da universalização do acesso a recursos produtivos, a exemplo da educação, do crédito, da formação profissional, da terra, por um lado, tão universais quanto possíveis e, por outro, a necessidade igualmente urgente, no caso brasileiro, de proporcionar assistência social emergencial focalizada, rápida e não-clientelista.

Temos no Brasil, como se sabe, um sistema federativo muito complicado, pois é extremamente heterogêneo, combinando unidades federativas que se encontram em diferentes estágios do desenvolvimento econômico e de complexidade institucional e — uma peculiaridade brasileira — também são entes federativos de igual nível os 6 mil municípios brasileiros, entre os quais pode figurar um que tem, digamos, o 25º PIB do mundo, e os que têm uma renda per capita inferior à de países extremamente pobres.

Ora, o Estado tem como sua marca a universalidade. É extremamente difícil para as estruturas estatais desenvolver políticas diferenciadas e flexíveis, que atendam à diversidade de situações. E, aqui, vale a pena ressaltar a colaboração das parcerias de geometria variável como algo que é de fundamental importância para que se possa dar flexibilidade à implementação de políticas. Um exemplo típico disso é o que se faz na área de redistribuição de recursos para utilização direta pelas escolas, que, no caso brasileiro, têm uma variedade enorme. Uma política rígida nessa direção seria inoperante.

**Quinto desafio.** Existe um aspecto político, propriamente dito, nas nossas dificuldades. A expe-

riência brasileira de hiperinflação controlada (se me permitem o paradoxo) mostrou-nos com muita clareza que o mais grave que pode acontecer, do ponto de vista do retrocesso social, é a perda da governabilidade. Em nenhum momento da história brasileira se retrocedeu tanto na luta contra a exclusão social e se avançou tanto para a desigualdade quanto no período de desorganização provocado pela hiperinflação. Portanto, a questão da governabilidade é essencial.

Em um conjunto de características que não cabe aprofundar aqui, tanto as tentações autoritárias quanto as populistas estão estruturalmente presentes em uma sociedade como a brasileira. E o pior: está presente a tentação de um populismo autoritário - o que também significa retrocesso, do ponto de vista social.

Por isso, uma de nossas dificuldades centrais é a questão de manter e melhorar os mecanismos da governabilidade. O que significa isso em um contexto de problemas sociais marcantes, que exige profundas transformações constitucionais, legais, institucionais, como é o caso brasileiro? Significa que só há uma solução: a criação, por parte da sociedade civil brasileira, de múltiplos mecanismos de negociação política, no bom sentido da expressão.

Em uma sociedade complexa, na qual existe uma diversidade de interesses - entre os quais não cabe mais a afirmativa de que "só o que é de meu interesse é legítimo; o do outro é um interesse espúrio" —, a única maneira de avançar é com o fortalecimento dos mecanismos de negociação.

Em uma sociedade em que as estruturas partidárias são frágeis, em uma sociedade na qual existe, permanentemente, o risco de ciclos governamentais de diferentes índoles, é absolutamente fundamental, para o futuro do enfrentamento da questão social, uma rede sólida de organizações da sociedade civil capaz de atenuar as flutuações do ciclo político. Isso é fácil de dizer, mas extremamente difícil de conseguir.

### **As parcerias e o fortalecimento da sociedade civil**

Esses cinco dilemas fazem com que, para o governo brasileiro, neste momento, a estratégia de parcerias e o fortalecimento da sociedade civil não sejam entendidos como periféricos para a política social. Na verdade, fazem parte central dessa estratégia e, portanto, não se pode confundir esse caráter estratégico das parcerias e do fortalecimento da sociedade civil com uma omisão do Estado nas tarefas que lhe são essenciais.

Portanto, o grande desafio em um futuro próximo é como prosseguir nessa convergência, nessa potenciação, tanto das tarefas estatais, por assim dizer, governamentais, de responsabilidade na área da política social, quanto do fortalecimento da sociedade civil.

Nesse sentido, acredito que temos três desafios, ou tarefas, pela frente:

1. Embora se tenham multiplicado de forma significativa as muitas iniciativas de parcerias, de geometria bastante variável entre os dife-

rentes níveis de governo, e entre o governo e diferentes organizações e instituições da sociedade civil, ainda há um longo caminho a ser percorrido. E temos ainda, governo e sociedade civil, a responsabilidade de continuar identificando pontos de estrangulamento constitucionais, legais, políticos, culturais, para que possa ocorrer essa expansão das formas de parceria. Há exemplos de iniciativas desse tipo no passado, como no caso das modificações na Lei de Incentivos para a Filantropia, ou das modificações nos estatutos jurídicos que regulam o trabalho voluntário, ou que podem permitir esse trabalho, e assim por diante. Mas ainda há um grande terreno a ser trilhado.

2. O segundo desafio, extremamente importante, consiste em conseguir institucionalizar as experiências bem-sucedidas de parceria entre os diferentes atores que participam dessa história, sem cair na tentação da burocratização, sem cair na tentação (muito brasileira, talvez latino-americana) de acreditar que só há salvação no Estado. A tarefa a ser enfrentada, do ponto de vista da institucionalização, é alcançar uma estabilidade nessas formas de parceria sem que seja necessário que o Estado termine por incorporá-las. Se assim for, não representará mais do que um passo intermediário, que a longo prazo não fortalece efetivamente a sociedade civil nem os vários tipos de parceria.

3. Como sempre, é preciso ter presente que há uma tarefa séria, complicada, difícil de resolver, ligada ao financiamento dessas iniciativas. De novo, não se pode recorrer à solução má-

gica de sempre, ou seja, à ideia de criar fundos públicos ou estatais para resolver a questão, por duas razões: primeira, porque não resolvriam; segunda, porque seria uma contradição ter esses fundos. Na verdade, reinventar formas de apoio financeiro parece extremamente importante.

### **Expansão das parcerias para o plano internacional**

Também parece importante que procuremos buscar formas de expandir esse tipo de parceria no plano internacional. Nesse sentido, parece fundamental uma discussão, por exemplo, a respeito de como encontrar formas de estimular parcerias no contexto, por exemplo, do Mercosul, ou no contexto das diferentes possibilidades de cooperação internacional, no âmbito da América Latina.

Caberia aqui também uma palavra sobre as organizações internacionais. No caso brasileiro, ninguém pode negar o imenso benefício que tais organizações, de diferentes tipos, têm trazido para o debate em torno dessas questões, para a discussão desses problemas, e até mesmo para o apoio institucional e financeiro. No entanto, seria conveniente submeter ao debate pelo menos dois aspectos.

Primeiro: há certa perversidade, por assim dizer, embutida na atual estrutura dos organismos multilaterais, no que tange à questão social. Seja por intenção (que eu não acredito),

seja por efeitos perversos, o fato é que os países e as comunidades muitas vezes se veem aprisionados naquilo que alguns chamam "a política do porrete e do sopro". Isto é, existem, na arquitetura das organizações internacionais, contradições, conflitos funcionais ou ideológicos que levam a essas disjunções. Seria salutar que discutirmos mais a fundo esses conflitos, essas dificuldades.

Segundo: em alguns nichos das organizações internacionais existe um risco extremamente grave: o de usar a boa causa para justificar, na área internacional, práticas de legitimidade discutível. No caso brasileiro, chamo a atenção, por exemplo, para eventuais usos de um problema verídico, contra o qual é legítimo lutar, como o caso do trabalho infantil; não cabe dúvida alguma quanto a sua crítica — e o Brasil acaba de assinar convenções internacionais que deixam isso bastante claro. Mas é preciso discutir a diferença entre um problema e o uso desse problema em fóruns internacionais, para mascarar políticas que, na verdade, são discriminatórias e competitivas.

Sei que tocamos em questões complexas, delicadas e difíceis. Mas creio que um seminário desse porte — que é um exemplo da importância que tem um debate racional, bem fundado, voltado para produzir o que é de interesse público —, em um contexto como esse, não poderia deixar de focalizar tanto os aspectos positivos quanto os aspectos negativos desse problema extremamente complexo.

## **Envolvimento da sociedade civil em políticas sociais**

Meu ponto de vista é o de quem, neste momento, está exercendo funções de governo e, portanto, possui esse viés. Mas temos um problema realmente fundamental para discutir: a questão do envolvimento da sociedade civil em políticas sociais. Os problemas são muitos e variados, mas já houve iniciativas da Comunidade Solidária nesse sentido.

Faço três observações importantes. Antes de mais nada, é preciso ter presente que, com todos os problemas que temos, com todas as dificuldades e com todos os aperfeiçoamentos, que são, sem dúvida, necessários, vivemos em um país que atualmente tem uma institucionalidade democrática.

Isso pode parecer trivial para muitos, mas é um ponto importante. Por quê? Porque para pensarmos as formas pelas quais a sociedade civil se faz presente na formulação da agenda governamental, devemos passar por três aspectos das instituições democráticas, uns mais desenvolvidos, outros menos.

Em primeiro lugar, é preciso não esquecer — especialmente em um país grande e diferenciado como o Brasil — que existem instituições na democracia representativa e que essas instituições funcionam, têm responsabilidades constitucionais, legais etc. Isso faz parte do mecanismo para o fortalecimento da presença da sociedade civil na formulação da agenda.

Em segundo lugar, tais instituições fazem parte da democracia participativa. Mesmo com problemas, defeitos, imperfeições e com os avanços que precisam ser feitos, essas instituições também se multiplicaram. No caso específico do governo federal — no qual existem coisas que vieram de antes e coisas que foram criadas neste governo — multiplicaram-se os espaços de diferentes naturezas nos quais essa interlocução ocorre de alguma maneira. Vejamos três exemplos bem diferentes.

1. Conselhos tripartites, nos quais estão presentes o governo, o setor empresarial, digamos assim, e o setor sindical. Esses conselhos gerenciam políticas relativamente importantes, a exemplo da política do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e da política do Fundo de Amparo aos Trabalhadores.
2. Outro tipo de Conselho se refere àqueles de natureza um pouco mais paritária, como o Conselho Nacional de Assistência Social, para dar um exemplo tradicional e antigo, no qual há pessoas do governo e pessoas da sociedade civil (escolhidas ou não de forma corporativa), que também têm o que dizer em certas áreas de formulação de políticas.
3. Uma experiência mais recente, com conselhos do tipo da Comunidade Solidária, que é um espaço de interlocução entre segmentos de representação qualificada do governo, ministros (que, embora poucos, têm funções de coordenação) e diferentes segmentos da sociedade civil.

Em terceiro lugar, precisamos tratar do desenvolvimento daquilo que pode ser chamado de "democracia deliberativa", isto é, espaços em que interesses diferentes e legítimos ficam frente a frente para conversar, dialogar, debater, e, por meio da negociação e da procura do bem público, encontrar áreas para onde possam convergir a ação governamental e a ação da sociedade civil.

Quando falamos de fortalecimento da sociedade civil, em sentido amplo, estamos nos referindo ao fortalecimento dessas três dimensões democráticas. E a ausência de qualquer uma delas prejudica o funcionamento do conjunto.

Não pode ser deixada de lado a conexão que existe com a questão: "Onde estão os interlocutores?". Feliz ou infelizmente, em uma sociedade pluralista, eles estão em vários lugares. É da natureza dessa sociedade pluralista que seja assim. E uma parte importante do processo de incorporação da opinião da sociedade civil, no seu conjunto, consiste precisamente nesse tipo de articulação, negociação e conversação.

Com relação à multiplicação de experiências de envolvimento de diferentes atores na oferta de serviços de natureza social, o fato é que isso está crescendo de forma bastante significativa. Acho que o governo vê com extrema simpatia esse tipo de coisa. Mas, de novo, onde estão os pontos de interlocução?

Depende um pouco do assunto. Há questões relacionadas à legislação trabalhista, questões relativas a problemas de legislação tributária etc.

Mas existem espaços onde isso pode ser discutido. E considero importante a ideia de que esses espaços precisam ser vivificados e que os canais que levam a eles têm de estar desobstruídos.

Mas creio que não se deve ter a ilusão de que seja possível ter um lugar centralizado e privilegiado para isso, porque não é assim. Tenho certeza de que se fôssemos discutir a questão em sociedades mais desenvolvidas que a nossa, e provavelmente mais complexas, veríamos que não existem esses centros que tudo podem e que tudo sabem. Infelizmente as decisões sempre requerem muita negociação.

### **Organizações multilaterais e sociedade civil**

Tenho a impressão de que seria desejável que as organizações multilaterais tivessem um diálogo fecundo com as organizações da sociedade civil, assim como seria desejável que o Banco Mundial pudesse apoiar financeiramente iniciativas desse tipo.

O problema não está nesse nível geral e filosófico da questão, e sim em quais são as implicações, seja para o funcionamento do Banco, seja para o funcionamento do governo.

Por exemplo: qual é a relação entre concessão de empréstimo e déficit público? Qual é a relação entre a necessidade funcional que o Banco tem de emprestar e as exigências de cálculo do déficit? Que empréstimos entram, e de que maneira, no cálculo do déficit público?

Embora essas questões sejam muito técnicas, não deixam de ser políticas. E se tais implicações forem também levadas às organizações da sociedade civil, irão contribuir para aprimorar o caráter do debate.

É complicado quando o diálogo ou os fluxos financeiros não revelam todo o iceberg, contentando-se em analisar apenas a ponta que está à tona. Isso daria a impressão de que o dinheiro do Banco Mundial não tem custo; daria a impressão de que não se sabe muito bem quem paga os recursos do Banco Mundial, introduzindo distorções que precisam ser levadas em consideração.

O caso dos empréstimos é típico. Sempre se tem de ponderar se os custos dos empréstimos que estão sendo oferecidos compensam. Muitas vezes é preferível apoiar programas sem recorrer

a empréstimos, porque há fontes menos custosas de financiamento. Com isso quero dizer que não se vence a complexidade com simplificações. Vence-se a complexidade com atenção aos múltiplos pontos que precisam ser avaliados, para processar demandas cada vez mais complexas, cada vez mais diferenciadas, em uma sociedade crescentemente pluralista. Considero fundamental, no âmbito das organizações multilaterais, aprofundarmos o exame dessas questões, pois parece complicado haver uma certa especialização funcional entre as organizações multilaterais, na qual algumas ficam com o "porrete" e outras com o "sopro". E nós, quando temos a responsabilidade de desenvolver políticas governamentais, precisamos responder tanto ao "porrete" quanto ao "sopro", e dessa maneira fica efetivamente complicado.



Posse do Conselho Consultivo do Programa Comunidade Solidária. Brasília, 30 mar. 1999. Autoria: Fernando Bizerra. Fonte: Arquivo Ruth Cardoso/Acervo Pres. F. H. Cardoso.

F U N D A Ç Ã O

---

F E R N A N D O  
H E N R I Q U E  
C A R D O S O

U M L E G A D O E M M O V I M E N T O



F U N D A Ç Ã O

---

F E R N A N D O  
H E N R I Q U E  
C A R D O S O

