

# O PLANO BRASIL SEM MISÉRIA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

*Francisco Menezes e Maíra Martins*

## A ORIGEM DAS CONQUISTAS ATUAIS

O Brasil realizou avanços expressivos no enfrentamento e na superação de algumas de suas maiores mazelas. Assim foi em relação à fome, que atingia até data recente um contingente significativo de sua população. Da mesma maneira, logrou-se reduzir a pobreza, propiciando dignidade e acesso a oportunidades que milhões de pessoas até então não podiam vislumbrar. Nessas e em outras situações anteriores de nossa história, tais conquistas foram o resultado de uma combinação que sempre demonstrou capacidade de gerar enorme força e efetividade para a transformação. Trata-se do encontro do poder público com a mobilização da sociedade. De um lado, quando o primeiro cria políticas adequadas e as executa com a vontade política necessária para suas realizações. De outro lado, quando a sociedade aparece organizada e engajada e com disposição para uma participação protagonista nesses processos.

Antes de analisar como foi o processo de participação social em pouco mais de três anos de implementação do Plano Brasil sem Miséria, vale observar a situação anterior na luta contra a fome e, em seguida, na busca de superação da pobreza.

Embora o período de maiores realizações, através de políticas públicas, tenha se dado a partir da eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, a sociedade brasileira já vinha gestando muito antes as condições para o que presenciamos nos últimos anos. Alguns brasileiros tornaram-se símbolos desta construção e não há como deixar de destacar o nome de Josué de Castro, por sua obra, sua luta e o martírio a que foi submetido no exílio. Mas a redemocratização do país, iniciada na década de oitenta, abriu espaço para toda uma reorganização institucional e edificação de direitos, que se concretizou na Constituição de 1988, mesmo considerando-se todos os limites ainda impostos. Nessa Carta estabeleceram-se as diretrizes para a participação da sociedade na vida do Estado, através de formas diretas como o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular ou reforçando os chamados Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal.

Pouco após ser promulgada a nova Constituição, as forças políticas mais progressistas e parte representativa da sociedade brasileira começaram a se mobilizar em prol da luta contra a fome, que expressava a manifestação mais aguda da pobreza. Em 1991, como resultado do trabalho empreendido pelo chamado “governo paralelo”, então liderado por Luís Inácio Lula da Silva, que se organizou como alternativa ao governo de Collor de Melo, divulgou-se a proposta de Política de Segurança Alimentar. Dois anos depois essa proposta foi entregue ao recém-empossado presidente Itamar Franco, que substituíra Collor de Mello. Nela, se previa a criação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), como veio a ocorrer em maio de 1993.

Simultaneamente, iniciou-se uma mobilização na sociedade contra a fome, liderada pela Ação da Cidadania, contra a Fome e a Miséria e pela Vida. Formaram-se milhares de comitês de bairros e de locais de trabalho que passaram a enfrentar diretamente o problema da fome, coletando e distribuindo alimentos aos grupos sociais mais necessitados. A opção desse movimento, por não esperar a ação do Estado, revelava a descrença em relação a um Estado fraco e com baixa disposição para cumprir sua responsabilidade de garantia de alimentação para

todos. Expressava-se uma sociedade ativa no enfrentamento dessas ausências de um Estado mínimo, assim definido por opção ideológica.

Em 1994 realizou-se a I Conferência Nacional de Segurança Alimentar, sob a coordenação do Consea, que deixou como legado um conjunto de resoluções que tiveram muita influência no movimento de segurança alimentar no país. Mas veio a significar uma frustração, pois suas diretrizes não puderam ser aplicadas, já que o governo empossado no ano seguinte redefiniu a orientação da política social, deixando de considerar o combate à fome como uma prioridade e extinguindo o Consea.

Os comitês da Campanha contra a Fome, de início, preservaram sua mobilização e elegeram novas bandeiras para congregar seus esforços – primeiro a luta por mais emprego e, depois, pela reforma agrária. Mas, pouco a pouco, foram perdendo seu ímpeto, o que de um lado mostrava a impossibilidade de manter uma campanha por longo tempo e, de outro, a perplexidade diante do novo governo para o qual a participação social não tinha qualquer importância. Esvazia-se, assim, uma mobilização que congregou milhões de pessoas. Por outro lado, desenvolvem-se articulações menores, em torno de temas específicos, como foi o caso do próprio movimento em torno do tema da segurança alimentar, que veio a criar em 2008 o Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN).

Esse contexto, mais fragmentado nas lutas, guarda uma característica importante. Mesmo na adversidade, recupera-se a perspectiva de incidência nas políticas públicas, dentro de uma visão que não aceita o dogma do estado-mínimo, como mostra o exemplo do FBSAN: não encontrando espaço para atuar junto ao governo federal, volta-se para governos estaduais de oposição e criam-se conselhos nesses estados.

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CONTEXTO DE GRANDES AVANÇOS

Na virada para o século XXI, o Brasil ainda se deparava, em seu território, com uma imensa quantidade de pessoas em extrema pobreza e vulneráveis à fome. Diante dessa realidade, foi elaborado pelo Instituto da Cidadania, a partir de 2001, o projeto Fome Zero. A ideia era oferecer ao Presidente da República a ser eleito no final de 2002 uma proposta de enfrentamento da fome e um programa de segurança alimentar para o país. Além de conceituados especialistas no tema, a construção da proposta teve a participação de diversos membros do FBSAN. E, estimulada por esses últimos, a recriação do Consea novamente colocou o Conselho como uma instância chave dentro do arcabouço institucional então desenhado.

Com a eleição do Presidente Lula, a proposta do Fome Zero é adotada e o combate à fome passa a ser uma grande prioridade do governo. O Consea é instituído novamente, iniciando-se um novo tempo para a participação social no país. Não somente na incidência na política de combate à fome e de segurança alimentar, mas em diferentes áreas. Inaugura-se uma nova forma de governar e a sociedade, por sua vez, é desafiada a responder por meios que antes não havia experimentado.

O governo brasileiro atuou a partir de um modelo que poderia ser classificado como democrático-participativo, mesmo que não abdicando de suas atribuições e, ao contrário, assumindo uma disposição fortemente protagonista em sua iniciativa junto às políticas públicas. Essa, possivelmente, é uma das grandes diferenças em relação aos governos que imediatamente o antecederam. Não abdicou de tomar iniciativa na apresentação de inúmeros projetos de lei, que criavam novas possibilidades para a realização de seu programa, ou em decisões cruciais e difíceis sobre questões que exigiam a intervenção do Estado, muitas herdadas dos governos anteriores.

Aqueles setores da sociedade que traziam uma perspectiva de profunda transformação social e econômica do país e pleiteavam ampla participação na construção desse rumo, viram-se à frente de novas questões, muitas delas não

previstas e que, frequentemente, os deixaram em dificuldades para definir seus posicionamentos. Estar presentes ou não nas instâncias oficiais de participação social? Trocar seu papel de movimentos de mera reivindicação e denúncias para o de atores sociais com capacidade de proposição? Ir além de suas políticas específicas e pensá-las dentro de um todo maior?

Deve aqui ser mencionada a importância da realização das conferências de políticas públicas. Foram processos realizados desde o plano local até o nacional em um movimento de extraordinária politização daqueles que tiveram oportunidade de participar. As diversas conferências temáticas realizadas mobilizaram milhões de pessoas da sociedade civil, discutindo, lado a lado com delegados governamentais, diversas das políticas públicas, algumas delas de razoável grau de complexidade. Em alguns casos deliberou-se sobre diretrizes que seriam posteriormente apropriadas pelos conselhos, convertendo-as em políticas reais.

Se por um lado esse modelo de democracia participativa, não em contradição com a democracia representativa vigente no Brasil, foi uma via de fortalecimento da participação social na construção do país, por outro não ficou imune a conflitos e contradições que estão implícitos em sua própria natureza. Sua prática, na medida em que se intensifica, explicita de forma mais clara as divergências presentes no seio da sociedade e, também, no interior de governos que obrigatoriamente se formam com uma composição de forças que nem sempre expressam os mesmos interesses e projetos.

Outro ponto de grande importância para a apreciação do que foi experimentado nos espaços de participação social instituídos refere-se às diferenças e, em muitos casos, disparidades existentes entre o que é exercido no plano nacional e aquilo que ocorre no plano local. Nesse aspecto, foi recorrente o abismo entre as práticas e determinações dos conselhos nacionais e a realidade das instâncias de participação municipais, quando elas existiam. Isso ocorreu especialmente em função da não adesão de governos locais à hipótese de submeterem suas decisões a representações da sociedade. No caso do Fome Zero chegou-se a experimentar a criação de instâncias

paralelas, os chamados Comitês Gestores, com poderes de decisão sobre definições importantes na cobertura dos programas. Evidentemente isso causou muita tensão com prefeituras que viam seu poder ameaçado. A experiência dos Comitês Gestores do Fome Zero acabou inviabilizada devido à expansão acelerada do Programa Bolsa Família, que requeria instâncias de participação social capazes de dar conta da escala que o programa passou a exigir – escala essa que era incompatível com o nível de organização social requerido nos Comitês. Ao longo do tempo, a adesão das prefeituras aos programas do governo federal aumentou, aprimorou-se a interlocução entre as iniciativas federais, estaduais e municipais e ampliaram-se conselhos à semelhança dos nacionais nos níveis estadual e municipal. Ainda assim, a distância entre as instâncias nos três níveis permanece existindo na maior parte dos casos, ainda que de forma mais atenuada.

É preciso considerar, também, que a participação social não se esgota nos espaços institucionais. Ao contrário, ela precisa aparecer e buscar sua incidência através de espaços próprios, sem presença governamental, pela via dos movimentos sociais, das articulações e redes, manifestando com autonomia suas posições e reivindicações. De qualquer forma, diferentes interpretações afloraram desde o momento em que o Brasil passou a vivenciar possibilidades de participação sociais mais ampliadas, desde a multiplicação de conselhos e conferências até as formas tradicionais de mobilização da sociedade. Os conselhos teriam enfraquecido as formas mais autônomas de organização da sociedade e inclusive fragilizado essa autonomia? Por que alguns dos conselhos se mostraram tão efetivos e outros com reduzidíssima capacidade de incidência? Há coerência no fato de o governo, que se apresentou enquanto incentivador da democracia participativa, assistir às organizações sociais se debilitarem a ponto de algumas delas desaparecerem? E por que assistiu impassível à permanente criminalização de algumas dessas organizações, sem esboçar reação mais forte para defendê-las? O fato é que essas questões geraram desgastes e, em alguns casos, afastamento de uma militância antes disposta à construção de um projeto de justiça social para o país.

Por outro lado, nos dois mandatos do presidente Lula, o país assistiu a avanços sociais nunca antes ocorridos e engendrados em um processo de ativa participação social. Não se trata aqui de responder a questões que possivelmente poderão ser melhor elucidadas apenas tendo decorrido o tempo necessário para melhor compreendê-las. Pretende-se sim discutir um processo que ainda está em pleno curso, proporcionando insumos para futuramente responder às questões que requerem mais tempo e amadurecimento do processo e seus resultados.

## O BRASIL SEM MISÉRIA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Em 2011, quando se inicia o governo da Presidenta Dilma Rousseff, a decisão de erradicar a extrema pobreza não era trivial. Os resultados extraordinários alcançados durante os dois mandatos do Presidente Lula permitiram uma mobilidade social positiva que representou histórica inflexão na realidade de um país caracterizado por alojar, ao mesmo tempo, muita riqueza nas mãos de poucos e milhões em condição de pobreza. Mas na medida em que eram implementadas políticas públicas distributivas, que mostraram grande eficácia para fazer ascender parte dos que eram economicamente vulneráveis, percebeu-se também que existia um contingente não desprezível de pessoas, justamente aquelas em condição de maior vulnerabilidade, para quem essas políticas não chegavam.

Essa percepção começou a ser revelada em eventos promovidos pelo governo, assim como em reuniões e outros tipos de manifestações de articulações da sociedade civil. Ela torna-se pública durante a campanha da então candidata à Presidência da República, Dilma Rousseff, que antecipa a prioridade que depois norteará seu governo, ao reconhecer a invisibilidade dos mais pobres e assumir o compromisso de superar a extrema pobreza a partir de políticas que permitam a eles o acesso ao conjunto de programas de enfrentamento da pobreza.

Os primeiros meses após a posse da presidente Dilma Rousseff foram dedicados à elaboração do Plano que iria organizar a execução das políticas voltadas à erradicação da extrema pobreza. Diferente de quando foi construída a proposta do Fome Zero, nesse momento não houve uma articulação prévia junto à sociedade mais envolvida com a questão. O Plano, que foi chamado Brasil sem Miséria, foi concebido no interior do próprio governo.

Mas, por determinação da presidente, a proposta do Plano foi discutida com a sociedade antes de seu lançamento. Nesse sentido, a Secretaria Geral da Presidência da República e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) promoveram a primeira edição de conversações com a sociedade civil, através de uma rodada de oito diálogos<sup>1</sup>, realizados de 15 a 31 de maio de 2011, visando a apresentar a concepção e a estrutura do Plano e receber os comentários e contribuições de representações da sociedade. Nesta rodada foram mobilizadas 354 pessoas, representantes de oitenta organizações de abrangência nacional. Pelo lado do governo federal estiveram presentes 98 participantes, de 13 órgãos públicos.

No transcorrer dos quase quatro anos de execução do Plano Brasil sem Miséria, essa reunião de Diálogos tornou-se a instância de interlocução do governo com as organizações da sociedade civil. Foi o espaço para as organizações sociais trazerem suas contribuições, sendo algumas delas de natureza mais geral, como a substituição do atual modelo de desenvolvimento, bem como a reiteração da necessidade da reforma agrária e a preocupação com os recursos a serem disponibilizados para os programas voltados ao público em extrema pobreza, principalmente tendo em vista o que é despendido com o pagamento dos juros da dívida pública. Foi enfatizada a necessidade de políticas de adaptação às mudanças climáticas, considerando-se que os efeitos de catástrofes causadas pelos problemas climáticos têm lesado com maior severidade as populações mais pobres.

---

<sup>1</sup> Diálogos com: 1) Movimentos do Campo; 2) Movimentos Urbanos; 3) Redes e ONGs; 4) Conselhos de Políticas; 5) Centrais Sindicais; 6) Comunidades Religiosas; 7) Rede de Educação Cidadã; 8) Setor Empresarial.

Manifestou-se, também, a preocupação com a execução do Plano na ponta, considerando-se as dificuldades ainda encontradas com governos no nível local. Registre-se que esta questão seria retomada em todas as outras reuniões dos Diálogos que ocorreram até 2014. Desde a primeira até a última edição, sempre foi manifestada a preocupação em se considerar as especificidades da população extremamente pobre em cada território, evitando a generalização de uma forma única para os procedimentos.

Quanto ao eixo do acesso a serviços públicos de qualidade, propôs-se a articulação entre as redes de saúde, educação, alimentação e assistência social para a promoção de um atendimento integrado e de qualidade à população mais pobre. Estimulou-se a expansão maciça dos equipamentos públicos e serviços básicos, como creches, escolas em tempo integral e restaurantes comunitários. Frisou-se a necessidade do acesso universal à documentação, visto que esse é um fator que impede frequentemente a população em extrema pobreza de usufruir das políticas que a ela são dirigidas.

Sobre a participação social no processo de acompanhamento e aplicação do Plano Brasil sem Miséria, diversas propostas foram apresentadas, entre elas a continuidade dos Diálogos, reivindicando-se participação tanto no desenho como na implementação, no acompanhamento e na avaliação do Plano. Chamou-se atenção para a necessidade de empoderamento das organizações sociais, de forma a poderem exercer o controle social na ponta. Defendeu-se a incorporação de organizações da sociedade civil no processo de busca ativa, justamente por terem, em muitos casos, uma capilaridade que o Estado não consegue ter. Ao lado disso, considerou-se que um objetivo de tamanha magnitude, como o da erradicação da extrema pobreza, deveria vir acompanhado de mobilização social mais ampla.

Essa última manifestação, que chamava por um processo de engajamento maior da sociedade, pairou durante todo o desenrolar do Brasil sem Miséria para um conjunto de organizações sociais, sobretudo aquelas que têm mais diretamente a missão da superação da pobreza e da desigualdade. Ficou a sensação de que o Plano já fora apresentado com um grau de definição muito avançado, e só então a sociedade foi

chamada a discuti-lo e a se posicionar. Se as reuniões de Diálogos tiveram a importância de informar e escutar a sociedade, deixaram a dúvida se o processo de participação social seria episódico e de menor monta, quando comparado ao que antes ocorria.

Um fato relevante ocorreu no primeiro semestre de 2012, portanto pouco antes do Plano Brasil sem Miséria completar um ano. A Action Aid Brasil e o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) realizaram uma reunião com outras 17 organizações sociais, com o propósito de formar uma articulação para o acompanhamento sistemático do Brasil sem Miséria, visando a incidência sobre as políticas abrangidas no Plano do governo. Nessa reunião foi redigida uma declaração que sintetizava as questões consideradas pela articulação como as mais necessárias de serem levantadas como contribuição para o objetivo de erradicação da extrema pobreza. Reproduz-se, aqui, como se inicia a declaração:

*A erradicação da extrema pobreza deve ser um objetivo prioritário de toda a sociedade brasileira. Não podemos mais transigir com uma realidade em que contingente ainda significativo de pessoas vive privado de seus direitos mais fundamentais. A superação dessa condição é possível e, por isso mesmo, obrigação de estado e sociedade. Manifestamos, nesse sentido, nosso apoio ao compromisso histórico assumido pelo Governo brasileiro de alcançar em um curto espaço de tempo essa meta, que nos colocará em um novo patamar de cidadania<sup>2</sup>.*

A declaração arrolou um conjunto de desafios que coincidiam com alguns daqueles levantados na primeira reunião dos Diálogos, acrescentando outros como:

*dificuldades na aplicação de programas e ações vinculados ao Brasil sem Miséria no plano local, que vão desde o desaparelhamento de*

---

<sup>2</sup> Declaração das organizações da sociedade civil sobre o Plano Brasil sem Miséria: “A erradicação da pobreza como direito da cidadania”, 7 de agosto de 2012.

*municípios para atuarem no campo das políticas sociais, falta de pessoal qualificado para tal, ou mesmo pelo não engajamento de governos locais na proposta do Brasil sem Miséria, incluindo aí práticas clientelistas e desvios das finalidades do Plano;*

*... sem dispor dos serviços essenciais, os mais pobres ficam desabilitados a poderem se integrar em um processo de inclusão produtiva;*

*... uma ampliação estratégica do programa de reforma agrária, regularização fundiária, demarcação de terras indígenas e quilombolas, com aumento substancial das metas de assentamentos; e*

*Cerca de metade dos extremamente pobres encontram-se no meio urbano, privados de serviços urbanos essenciais, privados do direito à cidade. São grupos sociais vulneráveis a processos de expulsão das áreas e edificações que ocupam, ou mesmo dos espaços públicos, como ocorre com as populações em situação de rua nos bairros centrais das cidades que sediam grandes eventos. As remoções associadas às obras de infraestrutura e aos megaeventos esportivos violam direitos e ignoram a necessidade de compensações justas. A erradicação efetiva da extrema pobreza no meio urbano requer a eliminação de tais vulnerabilidades, a garantia dos direitos dessas populações, e políticas de desenvolvimento urbano – tais como habitação, mobilidade, iluminação pública, centros esportivos e de lazer, saneamento, creches e segurança pública – orientadas para esse objetivo.*

Em todas as reuniões dos Diálogos realizadas obteve-se a participação de um número representativo de organizações da sociedade civil, entre os quais movimentos sociais do campo e da cidade, conselhos de políticas públicas, organizações não governamentais, centrais sindicais, comunidades religiosas, confederações patronais e organizações de responsabilidade social e empresarial. Da mesma forma, do lado do governo participaram ministros e representantes dos órgãos que têm relação direta com o Brasil sem Miséria. Essas reuniões cumpriram

o importante papel de informar sobre a execução do Plano, por parte do governo, bem como ser um canal para a apresentação de reivindicações e propostas da sociedade. Não se observou, ao longo delas, qualquer contestação aos objetivos finais do Plano. Ao contrário, por muitas vezes, foi reafirmada a convicção de que a erradicação da extrema pobreza no Brasil é uma exigência inadiável para a construção de um país mais justo e verdadeiramente democrático.

Alguns temas mais estratégicos, já citados anteriormente, foram repetidamente colocados nesses eventos, como a questão da reforma agrária, ressaltando-se não ser viável superar a extrema pobreza sem uma solução para o problema do acesso à terra. Da mesma forma, destacou-se a questão da qualificação e estruturação dos assentamentos e da regulação fundiária. E foi reivindicada uma solução para a questão da terra e da miséria vivida pelos povos indígenas, defendendo-se com ênfase a demarcação de suas terras.

À medida que o Plano conseguiu uma ampla cobertura no eixo da transferência de renda, intensificaram-se os já frequentes registros sobre a necessidade de avanços maiores no acesso aos serviços públicos. Admitiu-se que a extrema pobreza pode ter sido superada, se considerada do ponto de vista da renda, mas o acesso aos serviços por aqueles em condição mais vulnerável ainda é o grande desafio para o futuro.

A mais forte manifestação em todas as edições dos Diálogos, contudo, foi justamente sobre o tema da participação social. Sempre foi ressaltada a importância desse evento como espaço para a informação e troca entre governo e sociedade. Mas, ao mesmo tempo, ficou claro o desejo de mais oportunidades de participação. Pediu-se um diálogo permanente. Alguns sugeriram um Conselho específico para o tema, outros um comitê estratégico de governo e sociedade. Considerou-se, também, que outros setores da sociedade deveriam estar envolvidos. Tudo dentro de uma compreensão de que a sociedade precisa ser mobilizada para o esforço de erradicação da pobreza. Reclamou-se, também, que os próprios Diálogos dessem informações sobre parcerias com a sociedade civil e que houvesse o reconhecimento dos esforços das comunidades para que as metas do Plano pudessem ser alcançadas. Ressaltou-

se ainda que processos como o do Brasil sem Miséria, que proporcionam avanços nas condições dos mais pobres, necessitam ser acompanhados da devida politização desse público, como detentor de direitos, para criar a defesa contra retrocessos que possam ameaçar aquilo que se conquistou.

Não menos importante foi a reivindicação de participação social onde efetivamente a política de erradicação da extrema pobreza aconteceu. Ao longo desses quase quatro anos do Plano Brasil Sem Miséria, houve poucos avanços no sentido da promoção de um maior engajamento da sociedade civil na mobilização, monitoramento e execução das ações nos diferentes níveis municipal, territorial e estadual. Conforme mencionado, muitos dos gargalos na execução das ações do Plano relacionam-se com os limites da gestão local. Os principais problemas mencionados, como o pouco engajamento dos governos municipais com o Plano, a ausência de gestores locais qualificados, a falta de transparência e até mesmo a reprodução de práticas clientelistas de alguns governos locais, aliados a fragilidade ou inexistência de instâncias de controle social, tem apresentado desafios imensos para garantir um maior engajamento de organizações da sociedade civil locais nas suas ações, bem como dificultam o monitoramento e acompanhamento das ações e seus resultados.

Nesse sentido, um tema recorrente, tanto nas reuniões entre atores da sociedade civil como nos diálogos dos mesmos com o governo federal, foi a necessidade de tornar mais efetiva a participação social nos estados e municípios, criar mecanismos de diálogos e fortalecer os espaços de controle social existentes, como os conselhos e fóruns. Foi bastante ressaltada, também, a necessidade de ampliar e aprimorar as estratégias de comunicação acerca dos programas e ações do Plano no nível local e garantir mais transparência dos orçamentos locais, resultados e impactos alcançados, como ferramentas de monitoramento e incidência sobre a execução das ações.

Outro aspecto do Plano Brasil sem Miséria que se apresenta como um limite ao fomento da participação social é o fato de o Plano e suas ações, em maioria, serem orientados para o indivíduo ou a família, pouco priorizando iniciativas coletivas, o cooperativismo e o associativismo. Algumas sugestões, como a inserção de um componente coletivo nos projetos de inclusão produtiva, foram apresentadas. Partindo do entendimento de que a participação social é fundamental no processo de empoderamento e luta por direitos, estimular formas associativas e coletivas é um passo importante no aprimoramento das ações para a superação da pobreza.

A participação de organizações locais na implementação direta das ações e dos projetos do Brasil sem Miséria é outra dimensão da participação social no Plano que deve ser avaliada. Embora algumas organizações não governamentais tenham executado chamadas do Brasil sem Miséria na ponta, a exemplo das chamadas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) de inclusão produtiva rural, é ainda incipiente a sua participação tanto na implementação das ações do Plano quanto no processo de busca ativa. As organizações locais têm vivenciado diversas dificuldades para participar na execução do Brasil sem Miséria. Há dificuldades relativas a critérios de editais e chamadas que tendem a excluir organizações locais que, embora com experiência e conhecimento da realidade local, não se enquadram nos requisitos formais. Também existem dificuldades, para aqueles que executam projetos, na operacionalização das ações, devido a sistemas e processos muito burocratizados, inadequação dos mesmos às dinâmicas locais e culturais e lentidão nos repasses de recursos do governo federal, dentre outros problemas.

Valorizar e reconhecer as organizações da sociedade civil que possuem a *expertise* e já atuam com as populações em situação de extrema pobreza, além

de fortalecer os tecidos sociais existentes, tem se mostrado um caminho para garantir maior efetividade das políticas. Experiências do Programa Uma Terra e Duas Águas (P1+2) e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que contam com uma maior participação e operam a partir de redes locais e associativas, têm se mostrado mais exitosas tanto em alcançar aqueles que mais precisam como na perspectiva da sustentabilidade das ações desenvolvidas.

## AS QUESTÕES QUE SE IMPÕEM

Os resultados do Plano Brasil sem Miséria foram bastante exitosos, e a luta prossegue. Mais uma vez fica demonstrado que os maiores problemas do país, aqueles que durante tanto tempo foram considerados insolúveis, como verdadeiras fatalidades que condenavam nossa sociedade a uma condição extremamente injusta e desigual, podem ser revertidos através de políticas públicas bem desenhadas e aplicadas com determinação, mesmo que submetidas às duras críticas dos que desejam perpetuar aquela situação.

Como já foi assinalado, houve participação social nesse processo, embora as organizações sociais tenham uma percepção de que a sua presença poderia ter sido mais intensa nesse contexto, na perspectiva de um contínuo crescimento da prática participativa. Há que se examinar melhor os determinantes que levaram a essa participação de “menor intensidade”. E aqui as questões podem ser mais importantes do que as próprias respostas, pelo que contribuem para o debate sobre o tema. Por isso, arriscam-se algumas, claro que sabendo da existência de muitas outras que poderão a elas se somar.

A erradicação da extrema pobreza não é um propósito particular, específico. Ela é da ordem das questões estruturais, que abarca uma gama de implicações e exige de governos e sociedade uma abordagem abrangente. Em que medida o atual nível de fragmentação da sociedade organizada, há algum tempo afastada de um projeto

maior e repartida entre interesses legítimos, mas particulares, não foi um fator que dificultou seu engajamento? E o atual estado de fragilidade de grande parte dessas organizações, que passaram todo o período em que o Plano foi aplicado debatendo-se frente à ameaça de sua sobrevivência?

Um segundo ponto a discutir refere-se à capacidade de comunicação do governo em relação àquilo que empreende, bem como sua disposição em trabalhar, junto à sociedade, a importância e dimensão de seus objetivos maiores, entre os quais se inscreve o Brasil sem Miséria. E aqui se coloca outra questão: existe a abertura para debate e revisão, quando necessário, das políticas que empreende, em meio ao esforço para alcançar metas tão grandiosas?

Possivelmente uma terceira e não menos difícil questão aparece. Ainda teriam a mesma efetividade os espaços tradicionais de participação, como as reuniões conjuntas com representantes das organizações sociais, em formatos de prestação de contas e rodadas de comentários? Ou nos modelos de conselhos e conferências? No caso do Brasil sem Miséria, qual seria a melhor forma para garantir representatividade e precisão nessa participação? Como as vozes que vivem na prática a aplicação das políticas no âmbito local podem se fazer ouvidas?

Mas essas e outras dificuldades são menores frente à obra realizada. Servem para inspirar respostas para os novos desafios que estão a surgir, liberados a partir daquilo que já se conquistou.