

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública  
Diretoria de Formação Profissional  
Coordenação Geral de Especialização

**Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social entre os Estados, o Distrito Federal e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, integrando ações para a Inclusão Produtiva dos Beneficiários Sociais do Governo Federal**

Bráulio Augusto Daldegan

Brasília  
2011

Bráulio Augusto Daldegan

**Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social entre os Estados, o Distrito Federal e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, integrando ações para a Inclusão Produtiva dos Beneficiários Sociais do Governo Federal**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado a Escola Nacional de Administração Pública como requisito para obtenção do título de Pós-Graduado em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social

Orientador: Prof. Trajano Augustus Tavares Quinhões

Brasília  
2011

Bráulio Augusto Daldegan

**Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social entre os Estados, o Distrito Federal e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, integrando ações para a Inclusão Produtiva dos Beneficiários Sociais do Governo Federal**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado a Escola Nacional de Administração Pública como requisito para obtenção do título de Pós-Graduado em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social

Examinadores:

---

Prof. Trajano Augustus Tavares Quinhões

---

Prof. Luciana Jaccoud

Brasília  
2011

## **Agradecimentos**

Agradeço a equipe da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva e a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por me conceder a oportunidade de realizar o curso de Especialização em Gestão de Políticas Públicas de Proteção e Desenvolvimento Social.

A Escola Nacional de Administração Pública e ao meu professor orientador Trajano Augustus Tavares Quinhões, pela paciência e atenção disponibilizada durante o curso.

Aos meus familiares, amigos, colegas, professores, e principalmente a minha esposa Taíze Antônio de Sales, que contribuíram para a chegada deste momento.

Obrigado!

## **Resumo**

Muito se discute sobre a Inclusão Produtiva, mas afinal, o que é Inclusão Produtiva? Para tentar responder esta questão este trabalho analisou a implementação do Decreto nº 6.393/2008, que estabeleceu o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, condicionando em uma de suas metas a Inclusão Produtiva.

Para isso, foi feita uma verificação dos Convênios firmados pela Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva, para saber se o Governo conseguiu alcançar seu objetivo de promover a inclusão social e a cidadania de seus assistidos.

Mas antes disso, o trabalho procurou entender o conceito de Inclusão Produtiva e descrever o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social como Política Pública para que a análise tivesse a maior clareza possível, evitando qualquer tipo de pré-conceito ou direcionamento de opinião.

Após percorrer todo esse caminho, foi avaliado se esse Decreto poderia ser replicado a outras políticas ou se foi mais uma tentativa frustrante de uma Política Pública sem planejamento.

## **Tabela**

Tabela 01 - Situação dos convênios dos Estados que apresentaram projetos para o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social.....	28
--	----

## **Lista de Abreviaturas**

CNDS – Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MF – Ministério da Fazenda  
CGU – Controladoria-Geral da União  
BNDS – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico  
SAIP – Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva  
CGP – Coordenação Geral de Pactuação  
DP – Departamento de Projeto  
SESAN – Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
DEPEF – Departamento de Fomento à Produção e à Estruturação Produtiva  
CGEPF – Coordenação-Geral de Apoio à Estruturação da produção Familiar  
GM – Gabinete do Ministro  
SESEP – Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza  
SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contatos de Repasse do Governo Federal  
CadÚnico – Cadastro Único para Programas Sociais  
PBF – Programa Bolsa Família  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
PNAD – Pesquisa Nacional de Amostra e Domicílios  
PIB – Produto Interno Bruto  
ADESOBRAS – Agência do Desenvolvimento Educacional e Social Brasileiro

## Sumário

1. Objetivos.....	08
1.1 Objetivo Geral.....	08
1.2 Objetivos Específicos.....	08
1.3 Meta.....	08
1.4 Priorização.....	08
1.5 Público Alvo.....	08
1.6 Ações Apoiada.....	09
2. Introdução.....	10
3. Desafios da Inclusão Produtiva para Superar as Desigualdades Sociais Brasileiras.....	11
4. Conhecendo o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social.....	17
5. Proposta de Pesquisa em Relação aos Resultados Esperados.....	23
6. Conhecendo os Convênios de Inclusão Produtiva do CNDS.....	24
6.1 Acre.....	25
6.2 Alagoas.....	25
6.3 Bahia.....	25
6.4 Ceará.....	26
6.5 Minas Gerais.....	26
6.6 Pará.....	27
6.7 Pernambuco.....	27
6.8 Sergipe.....	27
7. O Compromisso Nacional como Política Pública.....	29
8. Considerações Finais.....	32
9. Referências Bibliográficas.....	35



## **1. Objetivos**

### **1.1 Objetivo Geral**

Analisar a implementação da Política do Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social.

### **1.2 Objetivos Específicos**

- Conceituar Inclusão Produtiva e descrever que tipo de conceito de Inclusão Produtiva está sendo empregado no CNDS;
- Descrever o Compromisso Nacional pelo o Desenvolvimento Social;
- Entender o CNDS dentro dos conceitos de Política Pública;
- Verificar o resultado deste projeto para saber se o Compromisso pode ser replicado em outras regiões.

### **1.3 Meta**

Observar se houve oportunidades de trabalho e renda das famílias beneficiárias com os projetos do CNDS, bem como os resultados alcançados por esses projetos.

### **1.4 Priorização**

Beneficiários do PBF e em segundo momento, os do CadÚnico.

### **1.5 Público Alvo**

Os trabalhadores em risco de desemprego, desempregados e autônomos, cooperativas, empresas autogestionárias, associações, agências de fomento da economia solidária e fóruns municipais e regionais de desenvolvimentos.

## 1.6 Ações Apoiadas

- Assegurar apoio técnico e financeiro às propostas voltadas em situação de vulnerabilidade social e/ou econômica, com prioridade para os inscritos no CadÚnico com vistas à inclusão socioprodutiva;
- Promover a alfabetização e documentação cível das famílias;
- Viabilizar a formação, implantação e gestão de empreendimentos produtivos individuais familiares e comunitários solidários voltados prioritariamente para as famílias inscritas do CadÚnico;
- Apoiar projetos de qualificação profissional vinculados a oportunidades de obtenção de emprego e de ocupações geradoras de renda;
- Apoiar a elaboração de planos de sustentabilidade de empreendimentos produtivos individuais, familiares e comunitários solidários prioritariamente para as famílias inscritas no CadÚnico;
- Democratizar o acesso às políticas públicas, por meio da informação, articulação e integração com os diversos programas de governo, na perspectiva do desenvolvimento social;
- Fortalecer a aproximação e articulação entre iniciativas de promoção de geração de trabalho e renda com iniciativas de desenvolvimento local e territorial.

## 2 Introdução

Discutir a inserção produtiva através da capacitação e qualificação profissional está associada à vulnerabilidade social que grande parte da população brasileira se encontra, e para isso, é necessário dar-lhe oportunidades de ser auto-sustentável, ou seja, criar mecanismo para que a população tenha sua própria renda, sem a dependência de programas de qualquer tipo de governo.

Desta forma, é preciso pensar em ações voltadas para a promoção social através da Inclusão Produtiva das famílias com rendimentos insuficientes para o atendimento das necessidades mais básicas, para que essas famílias tenham sua liberdade financeira através da inserção produtiva.

Essa inserção produtiva é considerada por muitos, a melhor solução para o enfrentamento da pobreza, e por conta disso, faz se necessário investimento econômico para grupos mais vulneráveis.

Só que para isso necessita-se conhecer o perfil dessas famílias. E dentro deste perfil, é preciso saber se essas famílias já estão inseridas no mercado de trabalho ou não, e se estiverem inseridas, qual é o tipo de inserção? Só desta forma é que se pode pensar em programas ou ações que melhor caracterize a realidade destas famílias.

Uma forma de verificar o perfil dessas famílias é através do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, instrumento esse que identifica e caracteriza as famílias com renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de três salários mínimos no total. Dessa forma, o Cadastro Único possibilita conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e também dados de cada um dos componentes da família.

Usando essas informações do CadÚnico, e sabendo a necessidade de inserir essas famílias no mercado de trabalho, o Governo, através do Decreto nº 6.393 de 12 de março de 2008, estabeleceu o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, a ser firmado entre a União, os Estados e o Distrito Federal, pactuando metas de desenvolvimento social e combate à fome, direcionadas à inclusão social e promoção da cidadania.

O objetivo desse trabalho é fazer uma análise da implementação da política do Compromisso Nacional em relação à situação das famílias beneficiadas pelos projetos apresentados por diversos Estados e/ou Distrito Federal.

Esse trabalho foi dividido em seções, onde os capítulos 3 e 4 respectivamente, tratam-se de forma mais teórica a inserção das famílias no mercado de trabalho através da Inclusão Produtiva, e descrevem o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social como Política Pública. O capítulo 5, trata da proposta de pesquisa em relação aos resultados esperados. O capítulo 6, realiza uma breve análise dos projetos dos Estados que firmaram convênios com o Compromisso Nacional. No capítulo 7, após uma breve análise dos projetos, enquadra o CNDS dentro dos conceitos de Políticas Públicas. E por último, o capítulo 8 que traz as considerações finais dos resultados observados, que merecem destaque adicional.

### **3 Desafios da Inclusão Produtiva para Superar as Desigualdades Sociais Brasileiras**

Desde o início do processo de desenvolvimento brasileiro, o crescimento econômico tem gerado condições de extrema desigualdade, tanto espaciais como sociais, manifestando entre regiões, estados, meio urbano e meio rural, entre centro e periferia e raças. E essa disparidade econômica se reflete sobre a qualidade de vida da população brasileira, como por exemplo, na expectativa de vida, na mortalidade infantil e no analfabetismo, entre outros.

A desigualdade brasileira pode ser atribuída a fatores sócio-econômicos, como a elevada concentração da riqueza mobiliária e imobiliária agravada pelo declínio histórico dos salários e à persistência dos altos juros. E para piorar, as crises globais afetam negativamente o potencial produtivo brasileiro, reduzindo à entrada de investimento externos, limitando as chances de geração e de distribuição de emprego e renda no Brasil.

Para entender a origem das disparidades no Brasil é necessário lembrar o passado, sem desconsiderar as dimensões continentais do país, e iniciar pelo fator mais evidente que foi a escravidão, considerado por muitos o paroxismo da exclusão.

O Brasil importou o maior número de escravos da África dentre todas as colônias no Novo Mundo, e foi o último a libertá-los, e mesmo livre não tiveram condições de impor às elites uma distribuição menos desigual dos ganhos do trabalho, da mesma forma, não tiveram condições de exigir do Estado o cumprimento de seus objetivos básicos, entre os quais se inclui a educação.

O mesmo aconteceu com os imigrantes estrangeiros, e as seqüelas desse feito representam imenso obstáculo para uma repartição menos iníqua da riqueza, e isso perduram até hoje.

A experiência brasileira é rica em programas e projetos para atuar na desigualdade social. Mesmo que na grande maioria não tenha obtido resultados esperados, há exemplos de políticas sociais que estão tendo impacto favorável, como por exemplo, o aumento real do salário mínimo, a aposentadoria rural, o Bolsa Família e a reforma agrária. No entanto, essas iniciativas não tem sido suficientes para resolver os problemas das desigualdades no Brasil.

E mesmo não sendo suficiente para resolver os problemas das desigualdades, de acordo com a PNAD e do IBGE, revelam que esses programas e projetos contribuíram para que 24 milhões de brasileiros saíssem da pobreza entre 2003 e 2008.

O índice de pobreza baixou de 43% para 29% de pessoas com renda de até meio salário mínimo, enquanto o de extrema pobreza, renda per capita inferior a R\$ 70,00 – baixou de 12% para 5% no mesmo período.

Só que pobreza não se restringe à privação ou insuficiência de renda, ela pode ser considerada uma boa medida para aprendermos outras carências. Pensar a pobreza nesta perspectiva é muito importante quando se fala de Políticas Públicas voltadas para pessoas ou famílias pobres.

No Brasil, embora não haja uma única maneira para mensurar a pobreza, algumas políticas adotam definições próprias sobre o tema. Desta forma, a linha de pobreza é um conceito normativo que representa o valor agregado de todos os bens e serviços considerados necessários para satisfazer as necessidades básicas da unidade de consumo considerada por domicílio ou família.

Normalmente os especialistas definem que a linha que caracteriza famílias extremamente pobres é aquela que considera uma renda que permita atender as necessidades mínimas associada ao consumo de alimentos suficiente para a

sobrevivência da família com as necessidades básicas, tais como, educação, saúde e moradia.

E assim como a pobreza, o conceito de desigualdade é passível de mensuração. Além da renda, a desigualdade também se expressa em outras dimensões, que neste caso, sob a ótica da renda, partiu das comparações entre extremos da distribuição de renda.

E desta forma é possível compreender as linhas de ação, métodos e caminhos que possibilitou o início da promoção da Inclusão Produtiva em todo o território brasileiro.

Mas para isso é necessário entender o conceito de Inclusão Produtiva, que pode ser definido como ações que possibilitem a inserção de indivíduos no mercado de trabalho, contribuindo para o acesso de emancipação social dos indivíduos, diminuindo a dependência de programas e benefícios dos Governos Federal, Estadual e Municipal, gerando trabalho e renda, potencializando a arte e o saber local.

E para promover a Inclusão Produtiva no Brasil, se faz necessário integrar os diferentes eixos de Políticas Públicas entre diferentes instrumentos de ação, de forma flexível e associada às demandas e vocações locais.

“Além da dimensão intra-estatal, nas três esferas de governo, está em jogo à perspectiva de ampliação da esfera, o que significa participação social mais e mais direta, aprofundando o caráter democrático das gestões e o controle social sobre as políticas públicas” (Silveira, 1999).

Com esse parâmetro de integração, as esferas públicas tendem ampliar o controle social com ênfase no local, centralizando a ação pública. Isso pode ser tratado como domínio de onde a participação e o controle social pode ser mais claramente exercido, e onde a integração de ações pode ocorrer de forma territorializada e concreta.

Isto tende reforçar a necessidade de interconexão com espaços locais, que significa um maior acesso a fluxos de bens, serviços e informações. Para isso, é necessário um esforço de capacitação de atores sociais que possam propor novas metodologias e intercâmbio de experiências na construção compartilhada de novos referenciais.

O acesso as novas informações e aos novos conhecimentos dependerá, sobretudo da comunicação e da possibilidade de cada ator agregar a sua ação e o seu conhecimento, sedimentando de forma conjunta os laços locais e os seus resultados.

Mais do que fatores de ligação entre as políticas econômicas e as políticas sociais, é necessário uma maior participação social na formulação e na gestão às Políticas Públicas integradas, tendo como objetivo alavancar a organização da sociedade para a construção de esferas públicas na geração de emprego e renda associada à Inclusão Produtiva, que conceitos hoje há discussões sobre capacitação, qualificação profissional e inserção produtiva, trazendo como premissa a vulnerabilidade social de seus assistidos.

Assistir esta população é oferecer oportunidades de se emancipar conforme descrito nas leis brasileiras, seja na Constituição Federal ou em pontos mais específicos da legislação, como, por exemplo, o Artigo 25, Inciso V da LOAS, nela está descrito que os projetos e programas de capacitação e inserção produtiva são formas de enfrentamento da pobreza e, por conta disso, são pontos de necessidades de investimentos econômicas e sociais voltados para os grupos mais populares.

Resumindo, constitui uma espécie de subsídio técnico e financeiro para iniciativas que garantem a estes grupos mais vulneráveis os meios de superação da pobreza em que se encontram e que possa financiar a transição destes grupos de riscos para uma situação que lhes garantam condições mínimas de sobrevivência.

Por conta disso, podemos afirmar que os projetos de Inclusão Produtiva são projetos intersetoriais, isso quer dizer, que são projetos que precisam ser integrados a outras ações, governamentais ou da iniciativa privada, para o alcance de seus objetivos.

Segundo o IPEA, atribuir responsabilidade de tal porte a um programa somente é um risco alto para os objetivos essenciais deste mesmo programa, principalmente quando se fala de projetos que são intersetoriais, e sugere que é no CadÚnico do Programa Bolsa Família que deve ser procurado o público-alvo preferencial para este tipo de projeto, sendo necessário conhecer melhor o perfil das famílias do CadÚnico, não só das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, mas também das famílias que não são beneficiárias.

Eles ainda afirmam que fazendo uma reflexão deste assunto, faz-se necessário refletir ações voltadas para a promoção social mediante a Inclusão

Produtiva de integrantes de famílias com rendimentos insuficientes para o atendimento de necessidades básicas.

E completam o raciocínio dizendo que é preciso saber se as famílias com perfil no CadÚnico estão inseridas ou não no mercado de trabalho, e se estiverem inseridas, qual é o tipo de inserção e quais são as melhores políticas para ajudá-las a enfrentar a situação de pobreza em que se encontram.

Neste caso, faz-se necessário diferenciar proteção social de promoção social como organizador de sistemas de garantias legais que possa viabilizar o acesso a bens e serviços assegurando bem-estar dos assistidos.

O sistema de proteção social apresenta-se como uma complexa rede de distribuição e redistribuição de renda aplicada, significativas parcelas do PIB em ações e programas sociais buscando a geração de oportunidades e de resultados para determinados grupos sociais e garantindo segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência ou vulnerabilidade social:

“(…) uma intrincada rede de tributos, transferência, provisão de bens e serviços, recursos são distribuídos em múltiplos sentidos, entre ricos e pobres, jovens e idosos, famílias com e sem crianças, saudáveis e doentes. Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinados riscos sociais e igualdades desejáveis, exigindo que o Estado assuma a responsabilidade por sua defesa e proteção” (CASTRO *et al.*, 2009).

No caso do Brasil, tem sido implantada nas últimas décadas uma ampla agenda no que se refere à ação social do Estado, resultando em grandes mudanças no sistema de proteção social.

“De fato, a Constituição de 1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicaram significativas expansões da responsabilidade pública em face de vários problemas cujo enfrentamento se dava, parcial ou



integralmente, no espaço privado. A intervenção estatal, regulamentada pelas leis complementares que normatizam as determinadas constituições, passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza” (CASTRO, SATYRO, RIBEIRO e SOARES apud JACCOUD e CARDOSO JR.,2005).

De acordo com o IPEA, além da expansão e consolidação das Políticas Públicas que visam à proteção social frente aos riscos e vulnerabilidades sociais, na linha da seguridade social clássica, o sistema inclui também ações que buscam a promoção social, agindo sempre sob o princípio da equidade, de modo a possibilitar a equalização de oportunidades e resultados. Políticas distintas podem ser entendidas sob este prisma, indo desde a educação formal e profissional, passando pelas políticas de capacitação e intermediação do sistema público de emprego, e chegando até os programas de apoio ao pequeno produtor rural e à agricultura familiar.

O conceito de promoção social permite construir de forma mais ampla um entendimento sobre políticas de geração de emprego e renda, associada ao desenvolvimento local, permitindo visualizar oportunidades a serem exploradas a partir de uma visão mais integrada destas políticas.

Desta forma, a promoção social se desenvolve mediante dois tipos de ação política:

- A promoção do desenvolvimento de capacidade;
- A promoção do exercício destas capacidades.

Ainda de acordo com o IPEA, tal diferenciação não ignora que o desenvolvimento de capacidades somente se realiza plenamente com o seu exercício, nem ignora também que o exercício de uma determinada atividade somente é pleno se ocorre a partir do desenvolvimento das potencialidades da pessoa. Pelo contrário, ela expõe os dois aspectos de um único processo, enfatizando seu vínculo intrínseco, sua dependência mútua.

Sendo assim, pode se afirmar que o principal fator gerador de oportunidades para a qualificação das pessoas dentro da Inclusão Produtiva somente se dará dentro de um desenvolvimento econômico em âmbito nacional.

Caso contrário, é necessário pensar em políticas e programas capazes de criar oportunidades, voltadas para os indivíduos que se encontram em situações especiais de precariedade e vulnerabilidade socioeconômica.

Neste caso, essas políticas e programas podem direcionar para o estímulo de processos gerais de desenvolvimento regional ou local, com uma maior atenção a inclusão de trabalhadores com maior vulnerabilidade social.

Mais amplamente, seria integrar as políticas de trabalho e renda com outras Políticas Públicas, articulando as questões sociais em relação às questões do desenvolvimento, supondo esforços renovados na gestão de uma nova institucionalidade, e para isso, são necessários fluxos financeiros compatíveis com as ações desejadas até a configuração de modelos organizacionais que possam facilitar ações intersetoriais e transeitoriais que possa alterar a cultura política que supere a lógica histórica de grupos cativos de pobreza atendidos por determinados segmentos das políticas tradicionais.

#### **4 Conhecendo o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social**

O Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social originou-se da vontade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em articular e pactuar as iniciativas de desenvolvimento social dos Estados e do Distrito Federal com vistas à redução das desigualdades e, conseqüentemente, o desenvolvimento do Brasil. O resultado esperado é o fortalecimento institucional, os mecanismos de cooperação e coordenação, a cultura e o conceito de uma agenda compartilhada que permitiria aos Estados e ao Distrito Federal a construção de uma relação com os resultados positivos para a população beneficiária das ações e programas do MDS.

A matéria foi normatizada pelo Decreto nº 6.393, de 12 de março de 2008, que estabeleceu procedimentos para a adesão livre e voluntária ao CNDS, tendo como objetivo conjugar esforços entre a União, Estados e Distrito Federal para a pactuação de metas de desenvolvimento social e combate à fome, direcionadas à inclusão social e promoção da cidadania e a geração de oportunidades de trabalho e renda nos meios urbanos e rurais.

- Erradicação da extrema pobreza, da insegurança alimentar grave, do trabalho infantil e da exploração sexual de crianças e adolescentes;
- Promoção da universalização das políticas de proteção e promoção social;
- Inclusão Produtiva;
- Fortalecimento das instituições e os mecanismos sociais, políticos e econômicos capazes de promover a igualdade de oportunidades a todos os cidadãos brasileiros.

Em 27 de junho de 2008, o MDS encaminhou a todos Estados e ao Distrito Federal o Ofício Circular nº 22/GM/MDS, comunicando sobre a possibilidade de adesão ao CNDS. Os requisitos e procedimentos internos para adesão dos Estados e do Distrito Federal foi regulamentado pela Portaria MDS nº 343, de 10 de outubro de 2008, atualmente revogada pela Portaria MDS nº 185, de 16 de junho de 2009, todavia os convênios celebrados no exercício de 2008, continuam sobre égide da anterior.

Em face da adesão de vários entes, a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva publicou o Edital de Justificativa nº 01/2008-SAIP, de 10 de outubro de 2008, convidando os Estados aderentes a celebrar convênios com objetivo de implementar projetos de Inclusão Produtiva, segundo o inciso III, do parágrafo único do artigo 2º do Decreto 6.393/2008, que resultou na celebração de convênios com os Estados do Acre, Alagoas, Bahia e Ceará.

Posteriormente, no exercício de 2009 foi publicado o Edital de Justificativa nº. 02/2009-SAIP, de 12 de junho de 2009, em continuidade ao exercício anterior, o qual resultou na celebração de convênios com os Estados de Minas Gerais, Pará, Pernambuco e Sergipe.

O Compromisso Nacional tem como objetivo “a conjunção de esforços entre a União, os Estados e o Distrito Federal para pactuar metas de desenvolvimento social e combate à fome, direcionadas a inclusão social e a promoção da cidadania”, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e

solidário, bem como, apoiar e estimular iniciativas que se apresentam alternativas para a geração de trabalho e renda em territórios vulnerabilizados pela pobreza e pela ausência de infra-estrutura básica, na perspectiva da economia solidária.

O CNDS tem como meta, gerar oportunidades de trabalho e renda por meio do fortalecimento das competências familiares e do fomento de empreendimentos sócio-produtivos em cadeias produtivas prioritárias, promovendo a qualificação profissional de jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social, visando a sua inserção no mundo do trabalho, fortalecendo instituições e organizações vinculadas às ações de inclusão social e desenvolvimento sustentável, visando ampliar a capacidade de atendimento às famílias em situação de vulnerabilidade social.

Em relação à legislação o Compromisso Nacional foi redigido pelo:

- a) Decreto nº 6.393, de 12 de março de 2008, que estabeleceu o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, a ser firmado entre a União, os Estados e o Distrito Federal;
- b) Edital de Justificativa nº 01/2008-SAIP, de 10 de outubro de 2008, que tornou público que possuía a expectativa de formalizar 04 (quatro) convênios com os governos estaduais de entes federados que aderiram ao CNDS;
- c) Edital de Justificativa nº 02/2009-SAIP, de 12 de junho de 2009, que tornou público que possuía a expectativa de formalizar mais 08 (oito) convênios com os governos estaduais de entes federados, para implantar projetos de apoio à inclusão sócio-produtivos de jovens e adultos;
- d) Portaria Interministerial MPOG/MF/CGU nº 127/2008;
- e) Portaria MDS nº 343, de 10 de outubro de 2008, que estabeleceu os procedimentos de adesão dos Estados e do Distrito Federal ao CNDS, a ser firmados com a União, e dá outras providências, aplicados aos convênios celebrados em 2008;
- f) Portaria MDS nº 185, de 16 de junho de 2009, que estabeleceu os procedimentos de adesão dos Estados e do Distrito Federal ao CNDS, a ser firmado com a União com a União, e dá outras providências, aplicados aos convênios celebrados a partir de 2009.

Os principais Órgãos Responsáveis foram:

- a) MDS com o apoio técnico e financeiro, regulamentação, supervisão e monitoramento;
- b) SAIP, na supervisão dos pactos pela Promoção da Cidadania e Inclusão Socioproductiva.
- c) Estados e Distrito Federal na execução em articulação com os Municípios, promovendo o aprimoramento e ampliação das políticas públicas de desenvolvimento social e combate à fome em sua esfera de competência;
- d) Secretarias de Governo na participação nas negociações, com vistas a firmar apoio técnico e financeiro por meio de transferência voluntária.

O público alvo do Compromisso Nacional são os trabalhadores em risco de desemprego, desempregados e autônomos, cooperativas, empresas autogestionárias, associações, agências de fomento da economia solidária e fóruns municipais e regionais de desenvolvimentos.

E em relação aos critérios para a seleção, o Compromisso Nacional prioriza os beneficiários do Programa Bolsa Família e em segundo momento, os beneficiários do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

Entre as metas a serem pactuadas entre a União e os Estados e o Distrito Federal, no âmbito do CNDS, inclui-se a Inclusão Produtiva, que diz respeito à mobilização das capacidades sociais produtivas das comunidades, no sentido de induzir ou provocar um processo de desenvolvimento. A Inclusão Produtiva fundamentava-se no fortalecimento das formas de organização e iniciativas de produção em um determinado território, garantindo novos meios e capacidades coletivas de produção e gestão, preservando as formas organizacionais e o patrimônio cultural e artístico das comunidades, em consonância com a LOAS.

A promoção da Inclusão Produtiva foi assim descrita na LOA 2009: “*Co-financiamento de ações socioassistenciais que privilegiem formas de produção e autogestão, bem, como favoreça o processo de organização social numa perspectiva emancipatória, contribua para o desenvolvimento econômico sustentável e solidário,*

*mediante articulação de políticas e ações governamentais, comunhão de esforços e capacidades institucionais de vários atores públicos*”. Ainda de acordo com a LOA, a ação tinha como finalidade: *“Apoiar e estimular iniciativas que apresentem alternativas para a geração de trabalho e renda em territórios vulnerabilizados pela pobreza e pela ausência de infra-estrutura básica, na perspectiva da economia solidária*”. Que tinha como diretriz estratégica o enfrentamento das situações de vulnerabilidade social, a promoção da Inclusão Produtiva focalizada preferencialmente os beneficiários dos programas de transferências de renda do Governo Federal. Nesse sentido, os projetos de Inclusão Produtiva deveriam ter como objetivo a qualificação sócio-profissional dos membros das comunidades beneficiárias ou de um determinado território ou, ainda, a promoção da criação ou fortalecimento de iniciativas locais no campo da geração de trabalho e renda, por meio de investimento em unidades produtivas coletivas orientadas pelas diretrizes e modalidades associativas de Economia Solidária.

No âmbito do MDS, como estratégia de trabalho, a Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva teria por atribuição promover e fomentar a inclusão socioprodutiva dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Nos termos do Decreto nº 7.079/2010, que aprovou a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do MDS, e competia a SAIP apoiar, assistir e acompanhar a implantação e consolidação de projetos de Inclusão Produtiva, no âmbito do Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, estabelecido pelo Decreto nº 6.393/2008. Para a consecução dessa atribuição, a SAIP fundamentou sua estratégia de trabalho, estabelecendo projetos com Estados e o Distrito Federal no CNDS. De acordo com as premissas estabelecidas pela SAIP, no roteiro para elaboração do Termo de Referência para a apresentação de Projetos do CNDS. Os projetos devem:

- a) Assegurar apoio técnico e financeiro às propostas voltadas em situação de vulnerabilidade social e/ou econômica, com prioridade para os inscritos no CadÚnico com vistas à inclusão socioprodutiva desse público;
- b) Contribuir para promover a alfabetização e documentação cível das famílias;

- c) Viabilizar a formação, implantação e gestão de empreendimentos produtivos individuais familiares e comunitários solidários voltados prioritariamente para as famílias inscritas do CadÚnico;
- d) Apoiar projetos de qualificação profissional vinculados a oportunidades de obtenção de emprego e de ocupações geradoras de renda;
- e) Apoiar a elaboração de planos de sustentabilidade de empreendimentos produtivos individuais, familiares e comunitários solidários prioritariamente para as famílias inscritas no CadÚnico;
- f) Democratizar o acesso às políticas públicas, por meio da informação, articulação e integração com os diversos programas de governo, na perspectiva do desenvolvimento social;
- g) Fortalecer a aproximação e articulação entre iniciativas de promoção de geração de trabalho e renda com iniciativas de desenvolvimento local e territorial;
- h) Assegurar o monitoramento e avaliação das ações implantadas;
- i) Reaplicar e articular a execução do pacto com os municípios das áreas de intervenção.

A Portaria MDS nº 185/2009, estabeleceu os procedimentos de adesão ao Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, neste sentido, o MDS informou por meio do Ofício Circular nº 22/GM/MDS, de 27 de junho de 2008, a Estados e Distrito Federal sobre a intenção de implementar o Compromisso Nacional, e solicitou manifestação de interesse dos respectivos Estados/Distrito Federal em participar do Processo, sendo que o único Estado a não assinar o compromisso foi o do Amazonas, o restante delegou a diferentes Secretarias de Governo, a responsabilidade de participar das negociações, com vistas a firmar instrumentos de apoio técnico e financeiro por meio de transferência voluntária. A adesão tornou-se oficial a partir do momento em que os Estados encaminharam respostas ao ofício enviado pelo MDS em 2008.

## 5 Proposta de Pesquisa em Relação aos Resultados Esperados

A proposta deste trabalho é observar o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social no que se diz respeito à conjunção de esforço entre a União, os Estados e o Distrito Federal, que juntos pactuaram metas de desenvolvimento social e combate á fome, direcionadas à inclusão e promoção da cidadania, através do Decreto nº 6.393/2008.

Decreto esse que previa o apoio técnico e financeiro da União, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em forma de transferência voluntária.

Assim, verificamos a execução dos projetos dos Estados que assinaram o Compromisso Nacional e que tiveram Convênios celebrados com o MDS no ano de 2008 e 2009, Convênios estes que se encontram, em sua grande maioria, em fase final de vigência, e por conseqüência, poderiam demonstrar os avanços do pacto, ou não, do CNDS entre a União e os Estados e o Distrito Federal.

Desta forma foi feito uma análise da situação inicial dos projetos e comparando a situação atual, para a conclusão dos resultados.

Essa verificação ocorreu através da análise dos relatórios dos Estados prestados ao MDS, que obedeceram a cronogramas de execução definidos em Planos de Trabalhos elaborados pelos próprios Estados na elaboração de seus projetos e aprovado pela equipe técnica da SAIP/MDS.

Dentro deste cronograma, foi observado ações das equipes executoras através das atividades de coordenação, articulação, acompanhamento, monitoramento, execução e avaliação das diversas etapas de cada projeto, como a organização da produção e das ações proposto por cada um.

Os cronogramas apresentados pelos os Estados deveriam obedecer às metas que foram definidas pelo Decreto, conforme parágrafo único, do artigo 2º, assim escrita:

- I. Erradicação da extrema pobreza, da insegurança alimentar grave, do trabalho infantil e da exploração sexual de crianças e adolescentes;
- II. Promoção da universalização das políticas de proteção e promoção social;



- III. Inclusão Produtiva; e
- IV. Fortalecimento das instituições e dos mecanismos sociais, políticos e econômicos capazes de promover a igualdade de oportunidades a todos os cidadãos brasileiros.

Com os resultados apresentados pelos Estados, entendemos como se deu a mobilização, sensibilização, a formação de lideranças e governanças, a capacitação associativa, tecnológica e gerencial, implantação das unidades de agroindustrial e a eficiência e/ou a eficácia das assistências técnicas aos núcleos das cadeias produtivas, onde foi verificado se houve o fortalecimento ou a criação de um ambiente favorável para a constituição de cadeia produtiva auto-sustentável.

Desta forma é que chegamos ao resultado da análise do Compromisso Nacional como Política Pública, indicando, ou não, se essa política pode ser replicada a outros projetos direcionados à inclusão social e promoção da cidadania, através da Inclusão Produtiva.

## **6 Conhecendo os Convênios de Inclusão Produtiva do CNDS**

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, através da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva, celebraram no ano de 2008, após a publicação do Edital de Justificativa nº. 01/2008-SAIP, os Convênios com os Estados do Acre, Alagoas, Bahia e Ceará, com o objetivo de implantar projetos de Inclusão Produtiva.

No ano de 2009, o MDS através da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva, celebrou mais quatro Convênios, após publicação do Edital de Justificativa nº. 02/2009-SAIP, com os Estados de Minas Gerais, Pará, Pernambuco e Sergipe, com o objetivo de implantar projetos de Inclusão Produtiva, em continuidade ao exercício anterior.

No ano de 2010, não houve lançamento de Edital de Justificativa para projetos do CNDS por motivo de ano eleitoral, e por conta disso, não foram celebrados novos convênios referente o Compromisso Nacional.

Para entender os Convênios do CNDS firmados pelo MDS, vamos descrever o principal objetivo de cada projeto apresentado pelos Estados:

### **6.1 Acre**

O Convênio com o Estado do Acre tem como objetivo promover a inclusão sócio-produtiva das famílias acreanas em situação de vulnerabilidade social, cadastrada no CadÚnico, com geração de trabalho e renda por meio de fortalecimento das cadeia produtivas regionais, fomentados empreendimentos sócio-produtivos de base solidária e comunitária tanto na zona urbana como na zona rural, garantindo a inserção de jovens e adultos em situação de vulnerabilidade social identificados no CRAS e nas organizações que trabalham com a juventude.

A Área de Atuação do projeto alcança cerca de 50% do território do Estado, contemplando 10 municípios, Cruzeiro do Sul, Feijó, Jordão, Mâncio Lima, Manoel Urbano, Marechal Thaumaturgo, Porto Walter, Rodrigues Alves, Santa Rosa do Purus e Tarauacá. E as ações do projeto beneficiariam 6.000 famílias, sendo 4.000 na zona urbana e 2.000 na zona rural, o que representaria 7,2% e 7,7% da população residente nas respectivas zonas.

### **6.2 Alagoas**

O Convênio com o Estado de Alagoas tem como objetivo apoiar o desenvolvimento local, por meio do fortalecimento da cadeia produtiva da ovinocultura, o projeto visa à inclusão sócio-produtiva das famílias mais vulneráveis em municípios alagoanos, que estão cadastrados nos programas sociais do governo.

O projeto tem como finalidade ampliar a melhoria de condições de vida das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, por meio do estabelecimento de vínculo de cooperação governo e sociedade, beneficiando a população de baixa renda e com dificuldade no acesso a recursos técnicos e financeiros nos municípios do Estado de Alagoas.

### **6.3 Bahia**

O projeto apresentado pelo o Estado da Bahia salienta que a ausência de bateadeiras comunitárias para o beneficiamento da fibra do sisal, obriga os pequenos produtores a comercializarem seus produtos a preços menores que as praticadas no

mercado. As fibras produzidas na região são adquiridas por intermediários, beneficiando outras regiões, produzindo renda fora do local da produção.

O projeto tem como objetivo estruturação das unidades produtivas, por meio de investimentos em equipamentos técnicos, capacitação e qualificação dos produtores, assistência técnica rural com o propósito de incluir os pequenos produtores no mercado de forma competitiva e sustentável, combatendo a pobreza.

#### **6.4 Ceará**

O Projeto apresentado pelo Estado do Ceará tem por base diversas ações que possibilitam a inclusão social e produtiva de famílias cearenses cadastradas no CadÚnico, traduzindo-se em um esforço conjunto das esferas de governo integrando ações de diversas políticas públicas com vistas a diminuição dos índices de pobreza, considerando que o Ceará conta com 1.489.995 famílias cadastradas, sendo que destas, 924.923 são atendidas pelo Programa Bolsa Família.

O Projeto do Ceará prioriza atuar nas cadeias produtivas da cajucultura e apicultura, da caprinocultura leiteira, do artesanato, da reciclagem de resíduos sólidos, de óleos e gorduras residuais, bem como na implantação de centrais de formação e serviços profissionais, com estratégias objetivas para a inserção sócio-produtiva das famílias.

#### **6.5 Minas Gerais**

A proposta apresentada pelo o Estado de Minas Gerais fundamenta-se na garantia do diálogo e em resultados efetivos na melhoria de vida das famílias mineiras. Para isso o projeto propõe a constituição de núcleos de Inclusão Produtiva responsáveis pelo diagnóstico da realidade e orientação quanto à implantação e à geração de empreendimentos individuais e coletivos.

O objetivo principal do projeto é promover a Inclusão Produtiva por meio do assessoramento, apoio à infra-estrutura e sustentabilidade das atividades e qualificação profissional dos empreendimentos individuais, familiares e coletivos, beneficiando prioritariamente pessoas de família do CadÚnico.

## **6.6 Pará**

O projeto apresentado pelo Estado do Pará tem como objetivo gerar oportunidades de trabalho e renda às famílias paraenses em vulnerabilidade social e econômica, cadastradas no CadÚnico, prioritariamente as beneficiadas pelo Programa Bolsa Família.

O projeto prevê investimento na implantação e no fortalecimento de empreendimentos sócio-produtivos individuais e coletivos nas áreas urbanas e rurais, envolvendo um universo de 11.218 famílias, com atuação nas Regiões de Integração do Marajó, Metropolitana, Rio Caetés, Baixo Amazonas e Tocantins, potencializando seis cadeias produtivas prioritárias, sendo o açaí, pesca, cooperativas solidárias e populares de serviços, resíduos sólidos reaproveitáveis, cadeia produtiva do caranguejo e apoio à agricultura familiar, através do Bioálcool de amido.

## **6.7 Pernambuco**

O projeto apresentado pelo o Estado de Pernambuco prevê ações de fomento à inclusão sócio-produtiva nas cadeias de moda, confecção, agroindústrias, piscicultura e serviços de reciclagem de resíduos sólidos as famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica no Estado.

O Objetivo é promover a geração de trabalho e renda, fortalecendo o processo organizativo e contributivo para a promoção do desenvolvimento local justo e solidário, firmando o compromisso do Governo do Estado em implantar e implementar uma Política Estadual de Geração de Renda.

## **6.8 Sergipe**

O projeto apresentado pelo o Estado de Sergipe prevê a implantação de seis centros de Inclusão Produtiva, atendendo 4.200 pessoas e duas cadeias produtivas a fim de poder disponibilizar a comunidade sergipana mecanismos capazes de construir uma rede de conhecimentos onde todas as ações são voltadas para a capacitação, treinamento, atualização do público beneficiário e apoio a estruturação da cadeia produtiva.

Todos os projetos acima citados se encontram em andamento, sendo que o projeto do Acre, Bahia e Ceará iniciaram em 2008 e tem seu prazo final de vigência previsto para dezembro de 2011.

Já os projetos de Minas Gerais, Pará, Pernambuco e Sergipe iniciaram no exercício de 2009 e o prazo final de vigência para dezembro de 2012.

O projeto do Estado de Alagoas tem o prazo final de vigência para janeiro de 2013. Esse projeto foi firmado em 2008 com a previsão de vigência de 24 meses, encerrando assim no exercício de 2011, mas teve seu prazo de vigência prorrogado através de Termo Aditivo, o que pode acontecer também com os outros projetos do CNDS.

Fazendo uma análise da execução de cada projeto, encontramos a seguinte situação:

Tabela 01 – Convênios SAIP/CNDS

Conveniente	SICONV	Celebração	Vigência	Valor Global	Repasse MDS	Execução	
						Valor	%
Acre	702028	31/12/2008	30/12/2011	22.031.732,00	13.071.313,00	9.775.049,08	44,37
Alagoas	701865	31/12/2008	31/01/2013	3.615.523,00	1.615.796,00	719.736,88	19,91
Bahia	701940	31/12/2008	31/12/2011	13.241.747,66	8.612.009,50	4.589.424,74	34,66
Ceará	702197	31/12/2008	31/12/2011	16.805.366,00	6.318.343,00	5.537.891,18	32,95
Minas Gerais	717234	31/12/2009	31/12/2012	19.243.009,00	4.715.281,00	2.586,30	0,01
Pará	717465	31/12/2009	12/12/2012	20.000.000,00	900.944,50	505.570,88	2,53
Pernambuco	718538	31/12/2009	30/11/2012	14.431.092,24	4.743.534,05	190.000,00	1,32
Sergipe	717569	30/12/2009	10/12/2012	10.747.900,36	931.995,00	0,00	0,00
TOTAL				120.116.370,26	40.909.216,05	21.320.259,06	17,75

Fonte: SICONV em 21/10/2011

A tabela 01 demonstra o nível de execução dentro do Portal dos Convênios. Para refletir a realidade do nível de execução, faz-se necessário averiguar também o nível de execução através dos Relatórios Trimestrais apresentados pelos Estados ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e dos Pareceres Técnicos aprovando ou não esses relatórios de execução.

Conforme quadro demonstrativo, percebemos que os Convênios firmados em 2009, tem um nível de execução praticamente nulo.

Nos Convênios de 2008, fazendo uma média, encontramos um nível de execução de aproximadamente 33%, isso quer dizer que passado aproximadamente

36 meses, contados a partir da data que o Convênio foi firmado, o nível de execução não chega nem na metade do que era previsto cronograma de execução.

Verificando o quadro geral é fácil perceber que o nível de execução, que está em torno de 18%, apresentando uma expectativa muito abaixo da esperada para o Compromisso Nacional.

Os Estados do Acre, Bahia e Ceará tem o prazo final de vigência para o fim deste exercício e apresenta o nível de execução abaixo de 45%, mas tudo indica que será prorrogado por um período de 12 meses, através de Termo Aditivo, dando assim uma sobrevida para que seja possível o alcance das metas propostas pelo CNDS.

O Estado do Acre, apesar de apresentar o nível de execução maior, apresentou graves falhas na execução física com a empresa contratada para gerenciar o projeto, ADESOBRAS, e por conta disso teve publicado no dia 12 de abril de 2011, no Diário Oficial do Estado do Acre, nº 19.525 o Termo de Rescisão Unilateral, considerando que os produtos dos referidos contratos, até aquela presente data, não tiveram o impacto positivo desejado na execução das ações previstas nos objetos dos convênios que lhes dão suporte, e cabendo a Área Técnica do MDS solicitar o recurso de volta, tendo então o nível de execução muito abaixo do que é apresentado pelo o quadro acima.

No Estado da Bahia, não foi possível averiguar até o momento como está o nível de andamento dos projetos, visto que, o último Parecer Técnico emitido pelo o MDS, no dia 06 de dezembro de 2010, pelo nº 126 DP/SAIP/MDS, o que aparenta que o Convênio está abandonado pela equipe técnica do MDS.

## **7 O Compromisso Nacional como Política Pública**

Para entender Política Pública é necessária uma abordagem que abarque suas diversas dimensões e diferenciações, permitindo contextualizar diversos programas, bem como verificar a capacidade de inserção e efetividade social dentro das estruturas sociais.

Mas é preciso esclarecer que a Política Pública não se refere necessariamente às políticas do Estado, podendo incluir outras ações originárias de movimentos ou instituições não-governamentais que possam contribuir também pela inserção e efetividade social.

Dentro do Compromisso Nacional foi observado que a política foi pensada de forma associada ao universo das políticas econômicas no momento que foi focada a Inclusão Produtiva, na expectativa de criar oportunidades de trabalho e renda.

No entanto, observamos que os projetos apresentados pelos oito estados que firmaram convênios com o MDS, não tinham como foco o conceito da Inclusão Produtiva, isso porque os Estados apresentaram projetos com a preocupação de minimizar a vulnerabilidade de seus assistidos, do que criar de fato mecanismo para a geração de trabalho e renda afim de auto-sustentável, desta forma conclui-se que faltou diálogo entre as partes.

É importante levar em consideração que o CNDS tratava de um contexto mais geral da política macroeconômica quando foi focada a geração de trabalho e renda, mas a forma da implantação dessa política deveria ter sido pensada em diversos contextos institucionais, bem como nos diversos arranjos políticos, isso porque não foram observadas outras políticas de geração de trabalho e renda implantados no passado, e o que foi percebido, o Compromisso Nacional estava querendo fazer uma política iniciando do “zero”.

Faltou reconhecimento, por parte do Decreto, da centralidade da ação pública na construção de uma política social para um público de alto risco social, com múltiplas facetas e com diversas configurações de atores.

Até o momento, o resultado do Compromisso Nacional é insuficiente para dar conta da complexidade da ação, principalmente em relação à política social onde a análise baseadas no cálculo de perdas e ganhos esperados são bastante limitadas quanto ao alcance de suas metas.

E apesar do número expressivo de projetos de Inclusão Produtiva apresentados ao CNDS, e da variedade de atores envolvidos e a diversidade de arenas onde os mesmos são executados, ainda temos pouco conhecimento a respeito dos resultados que se pretendia chegar.

De forma geral, foi verificado a necessidades de ajustes aos projetos do CNDS, e mesmo com todo o esforço da equipe técnica do MDS, foram encontradas diversas pendências por partes dos convenientes, como por exemplo:

- a) Falta de informações a respeito do perfil dos beneficiários dos Projetos do CNDS;

- b) Não detalhamento das informações específicas dos projetos no Portal dos Convênios – SICONV, bem como envio dessas informações para aprovação por parte do MDS;
- c) Cronograma de Execução dos Convênios indefinidos;
- d) Dificuldade nas cotações de preços dos itens de cada projeto.

Fazendo uma análise dos relatórios situacionais dos projetos do Compromisso Nacional, foram observadas as informações mais relevantes sobre a execução de cada projeto, com destaque para a descrição, valores orçamentários envolvidos, objetivos e metas previstas, órgãos atores responsáveis com as suas respectivas atribuições, resumos das razões de implantação e das formas de execução, público-alvo, critérios para a seleção de beneficiários, veículos de divulgação, mecanismo de controle, principais problemas e desvios detectados, possíveis causas, providências adotadas pelo gestor e respectivas repercussões, entre outras questões consideradas importantes para a compreensão de cada projeto.

Foi observado também, que não há uma definição clara e efetiva dos empreendimentos contemplados em todos os projetos, o que deveriam estar indicados desde o momento da celebração dos convênios, por meio dos Planos de Trabalhos aprovados.

Foi constatado que nas maiorias dos projetos não tinham a relação de nomes de todos os beneficiários a serem contemplados, bem como não foram identificados se todos se enquadravam no público alvo dos projetos.

Sobre as formas de seleções dos empreendimentos, foram verificados que não existe uma metodologia específica, sendo selecionados, em geral, projetos em que cada Estado já trabalha algum tempo, ou indicados pelos os parceiros dos projetos.

Foi verificado em todos os projetos, com anuência do MDS, alterações nos Planos de Trabalhos na tentativa adaptarem a execução dos convênios de acordo com as suas necessidades, sendo que na maioria, terceirizou a execução dos projetos.

Em alguns projetos, havia a previsão de várias obras de infra-estrutura, todavia o MDS, não autorizou a realização a realização de nenhuma obra, sendo que a solução encontrada foi à expectativa da parceria com o BNDS para a execução das obras de infra-estrutura. Assim o BNDS teria a função de complementar o projeto.



Quanto ao grau de desenvolvimentos dos projetos, constataram-se consideráveis atrasos na execução física dos Convênios, sendo que na maioria delas encontrava-se na fase de identificação dos beneficiários, cadastramento ou pesquisa de campo para apuração das necessidades dos empreendimentos e suas peculiaridades.

De forma geral, todos os Convênios estão chegando próximo do prazo final de sua vigência, desconsiderando a possibilidade de prorrogação do prazo de vigência, como foi no caso com o projeto com o Estado de Alagoas, e nenhum alcançou 50% de seus objetivos.

E para piorar, quanto às metas físicas de cada projeto, especialmente em relação aos seus beneficiários, foi observado, em sua grande maioria, que os dados constantes das listas de beneficiários divergiam com os dados do MDS, demonstrando inconsistência de tais informações, as quais são fundamentais para a boa gestão dos projetos, visto que a realização de cursos de capacitações e a aquisição de materiais de consumo e equipamentos baseiam-se no número de beneficiários.

E verificando o ocorrido para que os projetos encontram-se praticamente parados, foi observada uma grande mudança interna dentro do MDS, isto porque a SAIP, responsável pelo acompanhamento da execução dos projetos, teve seus trabalhos encerrados com o fim do Governo Lula (2003 a 2010), e os Convênios vigentes foram transferidos para a SESAN, havendo mudança na equipe técnica, principalmente nos cargos consideráveis essenciais para a boa gestão de acompanhamento e monitoramento dos projetos.

## **8 Considerações Finais**

Foi verificado nesse trabalho, a dificuldade de se implantar projetos de Inclusão Produtiva dentro do CNDS, na tentativa de desenvolver soluções no que se diz respeito ao desenvolvimento social e combate à fome.

A adesão praticamente total dos Estados e do Distrito Federal, apesar do Governo Federal ter firmado convênios com apenas oito Estados da Federação, e somente com a exceção do Estado do Amazonas que não aderiu o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, demonstram que todos compartilham as metas de combater a erradicação da extrema pobreza e de promover a

universalização das políticas de proteção e promoção social, na tentativa de possibilitar oportunidades a todos os cidadãos brasileiros.

No entanto todos os Estados, que tiveram convênios firmados com os recursos do CNDS, apresentaram falhas nas execuções de suas propostas.

Mas será que todos os Estados são incapazes de promover a Inclusão Produtiva em seus territórios, ou a estrutura política dificulta o desenvolvimento dos projetos na ponta?

O Brasil apresenta um sistema burocrático extremamente rigoroso, e isso dificulta implantar qualquer tipo de projeto no país. E por problemas estruturais, tanto físicas quanto financeiras, o Governo Federal tende transferir suas responsabilidades para os Governos Estaduais e Municipais, em forma de parceria entre os entes. Mas para isso, seria necessária sintonia com as diretrizes nas três esferas do governo, na tentativa de propiciar uma melhor qualidade na execução dos convênios.

E a realidade é totalmente o contrário, existe carência de profissionais para a realização da análise dos convênios, bem como, precariedade na interlocução entre os agentes e os responsáveis pelos acompanhamentos dos processos e demora na realização de estudos técnicos, e isso acontece em todas as estruturas do Governo, tanto Federal, como Estadual e Municipal.

E sabendo de toda essa dificuldade, o Governo lançou o Compromisso Nacional através do Decreto 6.393/2008, com o desafio de melhorar a Inclusão Produtiva das famílias brasileiras de menor renda.

Só que o sucesso não se dará em uma única tarefa, que neste caso é o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social, e sim em um conjunto amplo de políticas públicas que incorpore como seu objetivo a Inclusão Produtiva.

Inclusão Produtiva não pode ser entendida simplesmente como qualificação de mão-de-obra, e sim, ações e programas que promovam cidadania de seus assistidos, não importando o tipo de inclusão desde que o resultado final seja à inclusão e o desenvolvimento social.

Faz-se necessário conhecer melhor as políticas de inclusão e de desenvolvimento social, e readequá-las para que transcendam a todos os entes federados ações necessárias para a erradicação da pobreza.

Desta forma o Decreto 6.393 de 12 de março de 2008, não atingirá as metas de desenvolvimento social e combate à fome, direcionadas à inclusão social e

promoção da cidadania, conforme estabelecido no artigo 2º. Isso porque os projetos foram firmados através de convênios, e essa modalidade não representa a melhor forma de promover o desenvolvimento social, visto que dificulta a mobilidade na hora de executar as atividades de cada projeto, devido à legislação atual.

Por conta disso, é muito importante o Governo revisar o Decreto e propor uma nova diretriz que possibilite a inclusão social e a promoção da cidadania que não envolva projetos executados por via de convênios, tendo em vista que os resultados do Compromisso Nacional ficaram bem abaixo do esperado, mesmo que prorogue todos os projetos do CNDS, demonstrando que a modalidade não é a melhor forma para combater a pobreza.

## 9 Referências Bibliográficas

BRASIL, Governo do Estado do Ceará. *Projeto: Inclusão Social e Produtiva de Família Cearenses Cadastradas no CadÚnico*. STDS, Fortaleza, 2008.

FARIA, Carlos Aurélio P. *Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas – Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes*. RBCS, Vol. 18 n° 51, 2003.

FLEXOR, Georges Gérard; LEITE, Sergio Pereira. *Análise de Políticas Públicas: Breves Considerações Teórico- Metodológicas*. In: XII Encontro Nacional de Economia Política, 2007, São Paulo.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Desafios Para a Inclusão Produtiva das Famílias Vulneráveis: Uma Análise Exploratória*. Texto Para Discussão n° 1486. Brasília: IPEA, 2010.

MACHADO, Antônio; SILVA, Maria; LEMOS, José de Jesus. *Indicadores de Exclusão Social e Mitigação de Pobreza no Ceará*. IPECE, n° 01, Ceará, 2010.

RATTNER, Henrique. *Globalização, Pobreza e Meio Ambiente*. APED. Pará, 1993.

SACHS, Iganacy. *Inclusão Social Pelo Trabalho Decente: Oportunidade, Obstáculos, Políticas Públicas*. Estud. Av., Vol. 18, n° 51, São Paulo, 2004.

SILVEIRA, Caio Márcio. *Geração de Trabalho e Renda: dos Experimentos às Ações Integradas*. Cidadania-Cidade. Etapas: 4 p. Recife, 1999.