

FOME ZERO E ECONOMIA SOLIDÁRIA

*O Desenvolvimento Sustentável
e a Transformação Estrutural do Brasil*



EUCLIDES ANDRÉ MANCE

IFiL Editora Popular

Fome Zero e Economia Solidária

Copysol © Euclides André Mance

A reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio ou processo, seja reprográfico, fotográfico, eletrônico, gráfico, microfilmagem etc., pode ser feita apenas por empreendimentos e organizações de economia solidária ou por entidades do setor público (estatal ou não-estatal), após autorização expressa e específica do titular do copysol, tendo em vista fortalecer o conjunto das organizações de economia solidária.

Ecosol

Este livro foi elaborado, impresso e distribuído no circuito da economia solidária, com *preferência* – sempre que possível – a processos e materiais ecologicamente mais adequados e ao emprego de softwares livres.

IFIL – Instituto de Filosofia da Libertação

Rua Gardênio Scorzato, 740 – Pilarzinho

CEP 82100-240 – Curitiba, PR

Tel: (41) 338-2470

correio eletrônico: ifil@ifil.org

sítio eletrônico: www.ifil.org

Gráfica Editora Popular

Rua Othoniel Taborda Reinhardt, 221

Vila São Pedro – Xaxim – Curitiba – PR

Fone/Fax: (41) 346-0034

correio eletrônico: e.g.p@brturbo.com

Softwares Livres Utilizados

Sistema Operacional: GNU/Linux Kurumin 2.12

Editoração: Open Office 1.1

Arte e Gráficos: Gimp 1.3 e Tkpaint 1.52

Capa e Editoração Eletrônica

Euclides André Mance

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Bibliotecaria Responsável: Mara Rejane Vicente Teixeira

Mance, Euclides André

Fome Zero e Economia Solidária: o desenvolvimento sustentável e a transformação estrutural do Brasil / Euclides André Mance. - Curitiba:

Instituto de Filosofia da Libertação: Editora Gráfica Popular, 2004.

276p.: il ; 21 cm

ISBN 85-98201-02-2

Inclui Bibliografia.

1. Política Alimentar – Brasil. 2. Agricultura e Estado – Brasil. 3. Brasil
- Fome. 4. Alimentos – Consumo – Brasil

CDD (21° ed.)

338.1981

Euclides André Mance

Fome Zero e Economia Solidária

O Desenvolvimento Sustentável e a
Transformação Estrutural do Brasil

IFIL - Editora Popular

2004

Sumário

Prefácio: *Perspectivas de Emancipação Brasileira*, Frei Betto, 9

Introdução, 11

Capítulo 1 - Um Cenário Brasileiro em Perspectiva

1. Um Olhar sobre o Brasil Contemporâneo, 17
 - 1.1. A concentração de Renda, 17
 - 1.2. Os Adensamentos Humanos, 20
 - 1.3. Territorialização Cultural e Etnodiversidade, 29
 - 1.4. Territorialidade e Questão Ambiental, 31
 - 1.5. A Concentração Fundiária, 33
 - 1.6. O Desenvolvimento Endividado, 35
 - 1.7. A Realidade é mais complexa que nossos conceitos..., 38
2. Desenvolvimento Sustentável e Crescimento Econômico, 52
 - 2.1. Desenvolvimento Sustentável, Cidadania e Segurança Alimentar, 58
 - 2.2. A Inconsistência do Modelo Liberal de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável, 60
 - 2.3. A Economia Solidária na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para as Primeiras Décadas de 2000, 65

Capítulo 2 - O Programa Fome Zero

1. O Início de uma Revolução nas Prioridades, 73
2. O Controle Social das Políticas Públicas de Transferência de Renda, 74
3. Combate à Fome, Segurança Alimentar e Soberania Alimentar, 78
4. Economia Solidária e Programa Fome Zero, 81
 - 4.1. Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local - CONSAD, 82
 - 4.2. Ações Emergenciais e Estruturantes de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, 112
 - 4.2.1. Políticas Estruturais de Combate à Fome, 113

- 4.2.2. Políticas Específicas de Combate à Fome, 118
- 4.2.3. Políticas Locais de Combate à Fome, 121
- 4.2.4. A Sociedade Civil e o Mutirão Contra a Fome, 131
- 4.2.5. Prefeituras no Programa Fome Zero – Sistema Municipal de Segurança Alimentar, 135
- 4.2.6. Projetos Inovadores de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local, 142
- 4.3. Inclusão Digital e Economia Solidária, 142
 - 4.3.1. Tecnologia da Informação e Desenvolvimento Sustentável, 143
 - 4.3.2. Inclusão Digital e Qualificação das Atividades de Economia Solidária Locais, 145
 - 4.3.3. Tecnologia da Informação, Redes de Comunicação e Portais de Economia Solidária, 146
 - 4.3.4. Desenvolvimento de Software Livre que Atenda às Necessidades dos Arranjos Socioeconômicos, 150

Capítulo 3 - Avançando na Transformação Estrutural do Brasil

- 1. Desenvolvimento Sustentável, Transferência de Renda e Economia Solidária, 153
- 2. Um Horizonte Alcançável, 171
 - 2.1. O Desenvolvimento Regional Integrado Nacionalmente: Planos de Desenvolvimento Sustentável, 171
 - 2.2. Parcerias Locais, 174
 - 2.3. Ações Federais de Suporte, 175
 - 2.4. Ação Integrada com Estados e Municípios, 178
 - 2.5. Gestão dos Programas, 180
- 3. A Potencialidade da Produção sob Demanda para o Desenvolvimento Sustentável, 181
 - 3.1. Diagnósticos de Consumo e Produção Visando a Organização de Arranjos Sócio-Produtivos Sustentáveis e Redes Econômicas Solidárias, 188
- 4. Projetando o Desenvolvimento Sustentável, 201
 - 4.1. Desenvolvimento Sustentável e Arranjo Institucional Local, 202
 - 4.2. Projetos Estruturantes, Arranjos Socioeconômicos Solidários e Plano de Desenvolvimento Sustentável, 203
 - 4.3. Diretrizes Orientadoras de Conteúdo: Campos Intersetoriais e

- Eixos Estratégicos, 208
 - 4.3.1. Reforma Urbana e Reforma Agrária, 210
 - 4.3.2. Defesa da Cidadania, 211
 - 4.3.3. Democratização do Estado, 213
 - 4.3.4. Integração Regional, 215
 - 4.3.5. Socioeconomia Solidária, 216
- 4.4. Diretrizes Orientadoras de Método: Diagnóstico, Planejamento e Gestão Participativos, 217
 - 4.4.1. Fases de Elaboração de Projetos Estruturantes ou de Planos de Desenvolvimento, 218
 - Fase 1: Mobilização e Acordo Inicial, 220
 - Fase 2: Elaboração de um Diagnóstico de Demandas, Problemas e Potencialidades, 220
 - Fase 3. Elaboração de Projetos Estruturantes ou do Plano de Desenvolvimento Sustentável, 222
 - Fase 4: Validação e Acordo Coletivo, 226
 - Fase 5. Elaboração da Agenda de Execução Integrada, 226
 - Fase 6. Execução e Gestão, 227
 - Fase 7. Avaliação Permanente e Autocorreção do Plano: Impactos e Processos, Acertos e Equívocos, 230
 - 4.4.2. Passos Metodológicos – Visão Geral, 232
- Conclusão, 235
- Anexo 1* – Instrumento para Pesquisa e Diagnóstico de Gastos e Consumo Mensal Familiar, 239
- Anexo 2* – Instrumento para Pesquisa e Diagnóstico de Produção e Serviço, 244
- Anexo 3* – Transferência de Renda como Microcrédito Produtivo para Segurança Alimentar, 247
- Anexo 4* – Extensão Territorial e Adensamento Humano de Estados e Municípios no Brasil, 250
- Anexo 5* – Estrutura Organizativa do Programa Fome Zero, 253
- Anexo 6* – Roteiro para Elaboração de Projeto Técnico, 256
- Anexo 7* – Autonomias e Articulação de Planejamento Estratégico entre Governos Federal, Estadual, Municipal e Organizações da Sociedade Civil, visando o Desenvolvimento Sustentável, 258
- Anexo 8* – Princípio Solidarista de Subsidiariedade e Transferência Direta de Renda, 262

Perspectivas de Emancipação Brasileira

Frei Betto*

Esta obra de Euclides André Mance é, com certeza, a que melhor apresenta as perspectivas, possibilidades, dimensões e limitações do Fome Zero – a política pública priorizada pelo Governo Lula e que engloba um conjunto de programas, entre os quais se destacam o Bolsa Família e os CONSADs - Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local.

Com apurado rigor científico e fundado na experiência acumulada no MESA (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar, já extinto), em 2003, e no MDS (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome), em 2004, o autor, que acompanhou de perto a implantação dos CONSADs e das redes de economia solidária, socializa com o leitor sua aguçada análise das distorções da realidade brasileira, dos desafios que se apresentam ao crescimento econômico que assegure desenvolvimento sustentável, e da economia solidária como alternativa frente ao atual modelo econômico. São temas imprescindíveis ao interesse de quem persegue o objetivo de promover a inclusão social do enorme contingente de brasileiros e brasileiras que vivem abaixo da linha da pobreza.

“Fome Zero e Economia Solidária” combina um rigoroso trabalho de pesquisa, um consistente embasamento teórico e – o que é mais raro – uma prática, um “trabalho de campo”, uma experiência efetiva na implantação da mais ousada política social da história de nosso país – o Fome Zero.

A obra oferece uma descrição minuciosa do Fome Zero, suas propostas, seus obstáculos, suas articulações (parcerias locais, setores públicos, empresas, movimentos sociais etc.) e critérios à avaliação de seus resultados.

Eis aqui o país visto de baixo para cima, a partir de iniciativas populares de geração de emprego e renda, da agricultura familiar e do microcrédito, em busca de superar políticas assistencialistas e compensatórias para emancipar-se, como nação, através de políticas estruturantes, de projetos solidários de desenvolvimento regional, de uma democracia participativa fundada numa economia de partilha. Só assim o Brasil será, de fato, “um país de todos”.

* Frei Betto é escritor, autor de “Gosto de Uva” (Garamond) e coordenador de Mobilização Social do Fome Zero.

Introdução

A transformação estrutural do Brasil não será fruto da ação isolada de um governo ou de uma aliança de partidos políticos, mas depende da viva articulação de um conjunto de redes sociais-populares que, agindo autonomamente, visando essa mudança, intervenha de maneira orgânica e sinérgica no maior conjunto possível de relações sociais que permeiam o país nos campos da economia, da política e da cultura.

A atuação dos governos, entretanto, é decisiva, pois o fortalecimento de uma viva democracia substantiva implica em consolidar, legítima e legalmente, as transformações – requeridas e em curso – desencadeadas pelo conjunto dessas redes, para que se garanta uma ambiência de liberdade e de justiça (social, política e econômica), legitimando a nova ordem que se constrói, condicionada pela atuação do conjunto dessas organizações, que se entrelaçam articuladamente, de maneira autônoma e estratégica, reforçando o movimento de transformação estrutural do país e conduzindo os governos à defesa dessas mudanças.

Os governos podem facilitar ou dificultar esses processos históricos, em tal medida que, para muitos, até parece que são os próprios governos os sujeitos dessas transformações estruturais. Mas, com efeito, elas somente são possíveis porque um conjunto de relações sociais nos campos econômico, político e cultural foi profundamente abalado por essas redes, que desencadeiam e alimentam processos de mobilização, organização e educação popular, pressionando, propondo, formulando, forçando e consolidando essas mudanças.

Dependendo do caráter dos governos, essas ações se convertem em participação popular e estes são fortalecidos em sua capacidade de operar tais mudanças. Quando isso não acontece, os governos podem ser alvo da pressão popular, para que se efetive a sua abertura democrática – a fim de que o Estado promova e assegure o bem-viver de todos os cidadãos e cidadãs e não reduza sua atuação à mera defesa de interesses de segmentos que renegam o bem-público.

Quando analisamos o panorama de articulação das redes sociais em nosso país nas últimas décadas, percebemos que uma transformação

profunda começou a ocorrer na sociedade brasileira. Não apenas política, mas igualmente ética e econômica. Não é por acaso que floresceram e se consolidaram tantas organizações e movimentos sociais e que seus acúmulos ensejaram a constituição de partidos comprometidos com suas causas, convertendo-se uma parcela significativa de suas proposições em políticas públicas e projetos de lei. Não é por acaso que crescem rapidamente entre nós as diversas práticas de economia solidária, que passam a ter projeção cada vez maior no cenário das políticas governamentais. Não foi por acaso que este anseio generalizado por mudanças veio promovendo, democraticamente, a substituição de governos, elegendo-se representantes e partidos historicamente comprometidos com essas transformações estruturais.

Vivemos um movimento histórico de inflexão para um outro paradigma, em que o desejável crescimento econômico deve estar subordinado ao desenvolvimento sustentável, socialmente justo e ecologicamente correto. Em que a segurança alimentar é compreendida nos quadros da soberania alimentar, em que a realização do bem-viver de cada cidadão e cidadã deve estar eticamente relacionada às nossas condutas cotidianas, seja no que se refere às dimensões de gênero, étnicas e ambientais, mas especialmente às nossas atitudes de consumo.

A eleição do Governo Lula significou, no campo político, um avanço nesse movimento de transformação do Brasil. Mas não se deve confundir a eleição de um governo com a própria transformação estrutural de um país, pois esta somente ocorre quando a sociedade, organizada, mobilizada e consciente estabelece, autonomamente, objetivos estratégicos como eixos articuladores de sua intervenção organizada – capazes de promover mudanças profundas em prol do bem-viver de todos os cidadãos e cidadãs – e os implementa com base no acúmulo de forças sociais que em torno desses eixos se solidarizam.

Neste contexto, o desafio do presente livro é expor, de maneira articulada, o conjunto de ações em execução no Programa Fome Zero e ao mesmo tempo apontar um conjunto de possibilidades que permitam desdobrá-lo sob a referida perspectiva de transformação estrutural do país, nos quadros do desenvolvimento sustentável, conferindo centralidade à economia solidária como um dos eixos estratégicos na reorganização das forças produtivas nacionais, integrando milhões de brasileiros como protagonistas desta mudança.

A luta contra a fome no Brasil é componente central na mobilização popular pela transformação estrutural do país. Pois sem essa transformação, qualquer alternativa que se encontre para o problema da fome não promoverá simultaneamente a emancipação popular.

O debate promovido pela grande imprensa sobre este Programa enfatizou, todavia, vários aspectos secundários. Com efeito, a maioria da população, mesmo em se tratando dos segmentos mais organizados, ainda não percebeu suas implicações estruturais. Apresentá-las de forma concatenada, permitindo uma visão orgânica do Programa, também foi uma das motivações que nos levou a elaborar este livro.

Assim, sistematizamos aqui um elenco de *materiais publicados* pelo Governo Federal sob vários formatos e com vários objetivos (sites, documentos de divulgação e materiais pedagógicos de capacitação com fins diversos) bem como reflexões próprias, resultantes de elaborações anteriores sobre programas de governo e do diálogo com inúmeras redes e organizações solidárias com as quais mantemos cotidiana interlocução no Brasil e no exterior.

Com esta obra buscamos propiciar uma reflexão aprofundada sobre esses temas, visando subsidiar a práxis das pessoas comprometidas com a construção desse novo Brasil, particularmente das pessoas que vêm atuando como consumidores e trabalhadores no campo da economia solidária em nosso país bem como das pessoas que atuam como gestores públicos em áreas de geração de trabalho e renda e desenvolvimento social, para que se perceba o alcance de ações estrategicamente combinadas, articulando políticas públicas e economia solidária. Veremos claramente no decorrer do livro que, quando conectamos os programas de transferência de renda e combate à fome com as diversas práticas de economia solidária, temos não apenas a possibilidade de gerar trabalho e renda de maneira duradoura, enfrentando a exclusão social, mas, igualmente, de implantar e implementar um outro modelo de desenvolvimento nacional, ecologicamente sustentável, socialmente justo e economicamente viável, capaz de promover o bem-viver do conjunto da população.

Dividimos essa publicação em três capítulos.

No primeiro, lançamos um rápido olhar sobre como os modelos de *desenvolvimento insustentável* adotados nos últimos quarenta anos, com a lógica de crescimento econômico e concentração de riqueza, fizeram o país chegar a essa complexa situação de exclusão social e de organização territorial. Apresentamos algumas concepções de

desenvolvimento, mostramos algumas insuficiências do modelo de *Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável* que foi difundido marginalmente no Brasil na segunda metade dos anos 90 e destacamos o importante papel que a economia solidária pode ter na estratégia de *desenvolvimento sustentável*, que veio tomando corpo nos primeiros anos da década de 2000. Esse capítulo situa o leitor para podermos avançar ao segundo, quando tratamos do Programa Fome Zero, uma vez que somente se compreende o conjunto de opções estratégicas nele assumidas na medida em que se compreenda a realidade concreta que se busca transformar.

No segundo capítulo, portanto, tratamos em detalhe do Programa Fome Zero, no que se refere às políticas do Governo Federal. Esse programa, que aponta para uma necessária revolução nas prioridades dos governos, avançou, em 2003, no favorecimento do controle social das políticas públicas de transferência de renda, na promoção da segurança e soberania alimentar do conjunto da população e abriu espaço para ações estruturantes de desenvolvimento sustentável, na perspectiva da economia solidária, particularmente no programa dos *Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local*, que apresentaremos com maior acuidade, destacando os instrumentos para a organização dos arranjos socioeconômicos solidários. Ainda neste capítulo, faremos uma releitura do conjunto das ações emergenciais e estruturantes de segurança alimentar do Fome Zero e de como elas podem avançar na perspectiva da economia solidária. Igualmente, trataremos dos Sistemas Municipais de Segurança Alimentar que podem ser implantados em todos os municípios do país com recursos federais e dos projetos inovadores de segurança alimentar e desenvolvimento local, a serem gestados e efetivados nas regiões dos CONSADs.

No terceiro capítulo, abordamos de maneira prospectiva alguns elementos para a difusão, aprofundamento e consolidação do desenvolvimento sustentável no Brasil. Com essa finalidade, apontamos algumas iniciativas simples que podem ser adotadas pelo Governo Federal e ações concretas adotáveis pela sociedade civil ou em parceria desta com os governos locais, possibilitando desencadear-se ações de desenvolvimento sustentável em todo o país. Para que se compreenda claramente o que estamos propondo, faremos uma análise bastante didática acerca dos *fluxos econômicos* que atravessam os territórios – dos quais participam as populações que vivem abaixo da linha de pobreza, integradas ou não nos programas de transferência de

renda – e explicitaremos os passos metodológicos que podem servir de referência tanto para a elaboração de projetos estruturantes de geração de trabalho e renda – sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável, implementando-se ações de economia solidária –, quanto de Planos de Desenvolvimento Regionais, que possibilitem reorganizar as cadeias produtivas dos territórios, de maneira socialmente justa, ecologicamente sustentável e economicamente consistente.

Como objetivos secundários deste livro incluem-se:

- servir de material de apoio para atividades de capacitação relacionadas à elaboração e implementação participativas de projetos de desenvolvimento territorial;
- apresentar instrumentos de economia solidária adequados à organização de arranjos socioeconômicos duradouros e ecologicamente equilibrados;
- fornecer instrumentos para diagnósticos de demandas de consumo e produção regional, com vistas à organização de atividades produtivas sustentáveis em seu atendimento;
- apresentar uma visão geral da elaboração de planos de desenvolvimento e das suas etapas de formulação;
- fornecer elementos para que se perceba: a) como os projetos de geração de trabalho e renda, propostos no Programa Fome Zero, podem ser articulados na constituição de arranjos socioeconômicos solidários e integrados em um Plano de Desenvolvimento Regional; b) possíveis etapas sequenciais para a constituição adequada desses arranjos e planos; c) um método simplificado para a sua elaboração;
- apresentar como se pode ativar cadeias produtivas regionais, valendo-se dos diversos instrumentos de desenvolvimento sustentável, integrando consumo, comercialização, produção e finanças solidários;
- fornecer uma análise crítica de alguns indicadores normalmente utilizados para compreender-se a situação conjuntural do país.

Como se vê por essa introdução, *não se trata de considerar nessa obra todos os aspectos do desenvolvimento sustentável, nem tampouco apresentar propostas para o conjunto dos problemas*

nacionais. Trata-se de explorar o maior número de interfaces possíveis entre o Fome Zero e a economia solidária, sob o eixo do desenvolvimento sustentável e da transformação estrutural do Brasil. Isto é, de explicitar como as ações do Fome Zero, sendo implementadas com os instrumentos da economia solidária, podem se converter em ações de desenvolvimento sustentável, que contribuem para superar estruturas seculares de exploração e de exclusão em nosso país.

Ao final da leitura deste livro perceber-se-á claramente que se os programas de transferência de renda forem estrategicamente organizados para induzir um reordenamento dos assentamentos humanos no país e forem conectados com ações de economia solidária, remontando-se cadeias produtivas nesses territórios, de maneira ecológica e socialmente sustentável, torna-se possível avançar na transformação estrutural de vários aspectos socioeconômicos do Brasil, no prazo de pouco mais de uma década, desencadeando-se um movimento progressivo de desconcentração de riqueza e revertendo-se a complexa situação à qual o país chegou por ter adotado práticas insustentáveis de desenvolvimento ao longo de sua história.

Capítulo 1

Um Cenário Brasileiro em Perspectiva

1. Um Olhar sobre o Brasil Contemporâneo

Podemos analisar o processo de desenvolvimento do Brasil nos últimos 40 anos sob vários aspectos. Vamos aqui considerar apenas alguns deles: a concentração de renda, a formação dos adensamentos humanos, a organização dos espaços territoriais, a dimensão cultural e ecológica, a concentração fundiária, as dívidas interna e externa e a distribuição da população abaixo da linha de pobreza nas várias regiões do país.

1.1. A Concentração de Renda

Nas últimas décadas houve um aprofundamento da concentração de renda no país. Os modelos de desenvolvimento adotados, tanto no período da ditadura militar quanto na fase neoliberal, revelaram-se insustentáveis, provocando grave exclusão social, endividamento externo e interno e dramáticos impactos ambientais.

Se observarmos a concentração de renda no período de 1960 a 2000, veremos que os 20% mais ricos saltaram de 54% para 68% na apropriação da renda nacional. No ano de 2000, cerca de 52% da renda estava concentrada nas mãos de apenas 10% da população. Dez anos antes, em 1990, aproximadamente 44% dos pobres do continente latino-americano viviam em território brasileiro, embora o país tivesse apenas um terço da população da região¹. Conforme dados do IPEA, aproximadamente 40% das famílias possuíam uma renda per capita de

¹ IPEA. *Brasil: Indicadores Sociais*. IPEA, 1992, p.6 *apud* CNBB. *Brasil – Alternativas e Protagonistas (Instrumento de Trabalho)*. CNBB, 1994, p. 33

0,5 salário mínimo e outros 15% de famílias uma renda per capita de 0,25 salário mínimo.

Figura 1 – Evolução da concentração de renda no Brasil, 1960-2000 (percentagem)

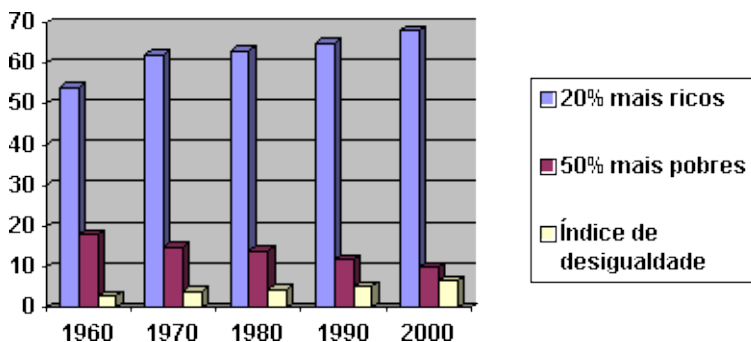


Tabela 1 – Percentual da Renda Apropriada por Classes Sociais no Brasil em Anos Seleccionados e Índice de Desigualdade

	1960	1970	1980	1990	2000
20% mais ricos	54	62	63	65	68
50% mais pobres	18	15	14	12	10*
Índice de Desigualdade	3	4,1	4,5	5,4	6,8

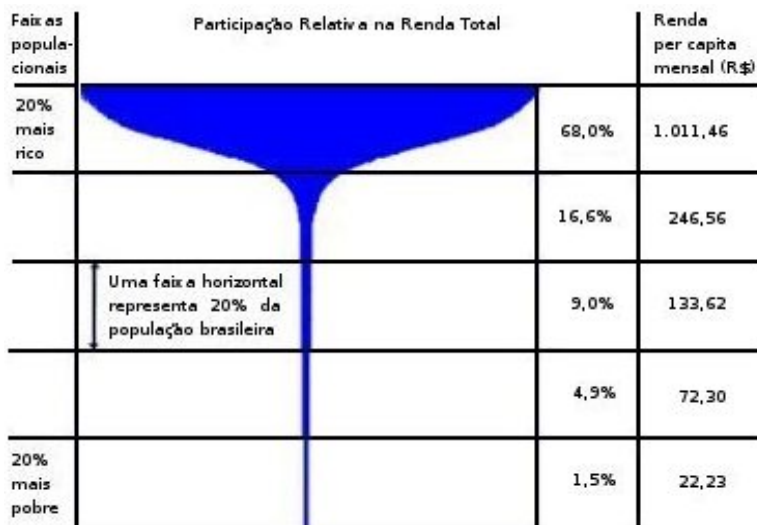
Fonte: IPEA/IBGE

* Estimativa com base no Atlas do Desenvolvimento Humano.

Embora estatisticamente, segundo o *Atlas do Desenvolvimento Humano*, o número de indigentes tenha diminuído na última década, de 20% em 1991 para 16% em 2000 (pois a renda média mensal domiciliar per capita de 4% da população brasileira, que eram considerados indigentes, ficou acima de R\$ 37,75), por outro lado, a *intensidade da indigência* acentuou-se de forma aguda nesse mesmo período no que se refere a esses 16%, saltando de 42,04 para 53,87. O mesmo ocorre com os que estavam na pobreza, que ficaram mais pobres ainda. Em 1999, o percentual de renda apropriada pelos 20% mais pobres foi de 1,896%, ao passo que em 2000 esse número caiu ainda mais, chegando a 1,496%. Em síntese, enquanto um quinto dos indigentes teve ligeira melhoria de renda, a totalidade dos pobres em seu conjunto (que inclui a classe dos indigentes), considerando-se a renda total apropriada no país, ficou ainda mais pobre. De fato, o

Atlas da Exclusão Social – Os Ricos no Brasil, com base em dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio realizada em 2000, mostra que 2,4% das famílias brasileiras detêm 33% da renda no país.

Figura 2 – Concentração de Renda no Brasil – Ano 2000



Fonte: *Atlas do Desenvolvimento Humano*, 2003

Como todos os indicadores desse tipo revelam fenômenos complexos², alguém poderia argumentar que embora os ricos tenham ficado mais ricos e que os pobres, em geral, tenham melhorado de vida nessas quatro décadas – considerando-se a sua fruição atual de certas classes de serviços e de mercadorias em relação ao momento anterior –, ocorre que, como a renda absoluta no país aumentou e a apropriação absoluta das classes inferiores não aumentou em igual medida, então esta aparece relativamente como tendo diminuído.

² Um dos aspectos dessa complexidade é a própria percepção social de ser *rico* ou *pobre*. Um levantamento feito pela Fundação Getulio Vargas no final de 2000, na cidade de São Paulo, surpreendeu os pesquisadores, uma vez que 32,6% das classes A-B afirmaram ser pobres ao passo que 40,6% das classes C-D afirmaram ser de classe média. Na amostragem levantada ninguém se definiu como rico. Marta BARCELOS. “Rico não se considera rico, pobres acham que são classe média”. *Jornal Valor*, 18 mar 2003, p. A5

Mas, de fato, o que esses números revelam é que tanto sob o modelo desenvolvimentista dos anos 60 a meados de 80, sob a ditadura militar, quanto sob o modelo neoliberal de meados de 80 ao final dos anos 90, a metade pobre da população brasileira ficou ainda mais pobre em comparação com os 20% mais ricos, que ficaram cada vez mais ricos. O índice de desigualdade na apropriação de renda, comparando-se esses dois segmentos, saltou de 3 em 1960 para 6,8 em 2000. Isto é, enquanto em 1960 os 20% mais ricos se apropriavam de uma renda correspondente a 3 vezes aquela apropriada pelos 50% mais pobres, no ano de 2000 essa diferença saltou para quase 7 vezes. Assim, chegamos ao século XXI com mais de 11 milhões de famílias vivendo o drama da fome no Brasil. Uma das conclusões que podemos inferir é que essa situação somente será superada de maneira sustentável sob um outro modelo de desenvolvimento, que intrinsecamente desconcentre a riqueza. Essa é a grande oportunidade histórica de nosso momento presente e o principal desafio lançado ao conjunto de ações estruturantes do Programa Fome Zero.

1.2. Os Adensamentos Humanos

Podemos igualmente considerar, com relação ao desenvolvimento do Brasil, a concentração dos adensamentos humanos em pólos regionais. Avançando da costa marítima em direção ao centro do continente, o processo de ocupação do território, sob a lógica do desenvolvimento que concentra a riqueza, foi gerando uma teia de cidades interligadas, com pólos centrais de industrialização próximos à costa, provocando uma ocupação profundamente desigual do território.

Com efeito, sob a lógica do mercado, o movimento de industrialização e urbanização capitalistas se concentrou, no caso de nosso país, em algumas regiões que dispõem de melhor infra-estrutura e mercados de trabalho e de consumo. Milhões de pessoas, buscando condições mais favoráveis de vida e emprego, deslocaram-se para essas regiões. Por sua vez, as empresas, na disputa pelo mercado consumidor que aí se concentrou, também se instalaram nessas áreas. Esse círculo vicioso levou a uma ocupação extremamente desigual do território e à segregação de regiões inteiras, nas quais não há significativos investimentos dos agentes privados, ficando desse modo relegadas à pobreza, o que induz a migração de seus habitantes em direção aos grandes centros, que se conformam, assim, como sociedades de massa. Os dados do *Censo Demográfico* realizado pelo

IBGE em 1991 mostram que cerca de 26% dos municípios do Brasil tiveram taxas geométricas de crescimento negativo no período de 1980 a 1991, na faixa de 0% a -6% ao ano. Neste particular, há também que considerar-se o fenômeno de divisão de territórios, dando origem a novos municípios. Nos anos 90, tem-se o surgimento de novas cidades-pólo regionais em vias de converter-se em metrópoles. Entre 1991 e 1996, por exemplo, 43 cidades no eixo Curitiba-Florianópolis cresceram duas vezes acima da média dos estados do Paraná e Santa Catarina, integrando 500 mil novos habitantes³.

Essa lógica de desenvolvimento, operada sob o princípio de ofertas e demandas, fez a população urbana crescer de 36% em 1950 para 81% em 2000, gerando um acentuado êxodo rural e graves distorções regionais. Atualmente, a região mais industrializada e urbanizada no país vai da Grande São Paulo ao Grande Rio, formando uma megalópole que abarca apenas 0,5% do território nacional. Esta pequena área, contudo, abriga aproximadamente 22% da população brasileira, sendo responsável por cerca de 60% da produção industrial do país. Conectada a esta megalópole estão as metrópoles regionais. Apenas nos 13 maiores municípios do Brasil – algumas capitais e cidades com mais de um milhão de habitantes – moram mais de 34 milhões de pessoas, aproximadamente 20% dos habitantes do país. Esses municípios e suas regiões metropolitanas, formam gigantescas cidades com problemas interligados. Conectadas a essas metrópoles estão as cidades-pólo regionais. No final da teia, têm-se as outras cidades, menores, a elas interligadas⁴.

³ “Censo revela 'metrópoles emergentes' nos anos 90 – Cai a migração para São Paulo e Rio”. *Folha de São Paulo*, 16 fev 1997, p. A1

⁴ Vários estudiosos no Brasil divergem sobre a configuração rural ou urbana da população de nossos municípios, falando-se inclusive de uma “ficção estatística” que fortaleceria a idéia de uma progressiva extinção da população rural no país, o que tornaria irrelevante qualquer política que se volte à dinamização da sociedade rural. Com efeito, não obstante o IBGE já tivesse elaborado, em 1991, categorias mais complexas para caracterizar áreas urbanas e rurais, o *Censo 2000* identificou como urbanas 1.176 sedes de municípios com menos de 2 mil habitantes, outras 3.887 com menos de 10 mil e um conjunto de 4.642 com menos de 20 mil – uma vez que a metodologia adotada, descartando aquelas categorias, considerou como urbana toda sede de município e de distrito, independentemente de suas características. Frente a isso, o professor José Eli da Veiga propôs uma tipologia alternativa, combinando o volume populacional do município, sua densidade demográfica e sua localização. Por esse critério, tomando-se igualmente por referência os dados do *Censo 2000*, seria definida como

Com o crescimento acelerado das cidades-pólo, metrópoles e da megalópole citada, ocorre um processo de elevada capitalização de agentes econômicos do setor imobiliário que, atuando na especulação de terras, passam a desenvolver ingerências cada vez maiores nos governos municipais visando a valorização de suas áreas. A espoliação urbana, aí verificada, ocorre basicamente sob duas formas. No primeiro caso, o especulador é beneficiado pela elevação do preço dos seus imóveis, resultante do “desenvolvimento” da região em que estão localizados, graças aos investimentos públicos e da população que ali reside. Conforme alguns geógrafos, os vazios utilizados para fins especulativos chegam a ultrapassar a 40% das áreas construídas nas capitais brasileiras⁵. Outro modo de valorização do imóvel é a modificação dos Planos Diretores Urbanos, realizada pelos governantes municipais, alterando-se coeficientes de aproveitamento do solo (quantos metros quadrados pode-se construir em uma determinada área) ou sua destinação para residência, comércio, serviços etc.

Essa lógica de crescimento urbano é repleta de conflitos, provoca concentração de riquezas, traz uma série de impactos ambientais e uma trágica degradação do tecido social.

A emergência das *contradições urbanas* envolve dois elementos importantes. Em primeiro lugar, o inchamento das cidades, desacompanhado de políticas de emprego ou distribuição de renda e de políticas sociais eficientes que atendam ao conjunto das *demandas vinculadas à reprodução social da vida* desses segmentos

rural a população de aproximadamente 4 mil municípios, com menos de 20 mil habitantes. Por sua vez, uma pesquisa do IBGE, Ipea e Unicamp identificou um conjunto de municípios rurais um pouco maior, nos quais viveriam aproximadamente 52 milhões de pessoas. A mesma pesquisa considerou como urbana uma rede formada por 455 municípios, com uma população de 96,3 milhões residindo em 12 aglomerações metropolitanas, somadas a outras 37 aglomerações e 77 centros urbanos. Veja-se: “As insatisfatórias fronteiras entre o Brasil urbano e o Brasil rural”. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/reportagens/cidades/cid08.htm>>. Acesso em: 30 ago 2003.

⁵ “Em São Paulo, por exemplo, cerca de 45% da cidade é constituída de terrenos ociosos ou vazios. [...] Esse fato ocorre devido à chamada *especulação imobiliária*...”. José Willian Vesentini, “Espaços Ociosos e Especulação Imobiliária”, in José W. VESENTINI e Fernando PORTELA. *Êxodo Rural e Urbanização*. Coleção Viagem Pela Geografia, 3ª Edição, São Paulo, Editora Ática, 1991, p. 22

marginalizados, faz emergir contradições relacionadas à distribuição e gestão dos meios de consumo coletivos: habitação, transporte, saúde, equipamentos públicos etc., aumentando o contingente de pessoas paupérrimas e desassistidas morando em favelas, cortiços e nas ruas das grandes cidades. Ao final da década de 90, considerando-se a situação de todo o país, cerca de 66% dos residentes em domicílios não dispunham de acesso à rede de esgoto, 23% não dispunham de ligação à rede de abastecimento de água tratada e quase 65% dos municípios usavam lixões como destino do material descartado, provocando contaminação do solo, de rios e de lençóis de água⁶. Durante aquela década, verificou-se, por falta de saneamento básico, o reaparecimento de doenças que haviam sido controladas e o aumento de doenças contagiosas. Cerca de 16 milhões de crianças estavam desnutridas, sendo que milhares delas morriam por ano com doenças agravadas pela fome, ao mesmo tempo em que crescia o número de crianças pelas ruas, nos grandes centros, pedindo esmolas ou vendendo produtos, enquanto um elevado número de adolescentes se rendia à prostituição em todo o território nacional⁷. Em 1990, cerca de 25 milhões de pessoas com dez anos e acima eram analfabetos e cerca de 4 milhões de crianças entre 7 e 14 anos não freqüentavam a escola. Naquele período, em vários momentos, a situação de recessão e fome levou setores da população a promoverem saques, especialmente em regiões do Rio de Janeiro, de São Paulo e do nordeste.

Por um lado, com esse movimento de urbanização, ocorre também uma *nova organização social do espaço urbano*, pois além da concentração de pessoas com poucos recursos nas grandes cidades e da inexistência de mecanismos econômicos para a satisfatória reprodução social destes contingentes, verifica-se igualmente a inexistência de *mecanismos sociais adequados ao controle da reorganização social do espaço urbano* – especialmente quanto à

⁶ Fonte: IBGE *Atlas de Saneamento*

⁷ CNBB – Setor Pastoral Social. *Brasil: Democracia com Exclusão Social?* Brasília, CNBB-SPS, 1993, p. 9. As estatísticas acerca dos segmentos mais vulneráveis da população são bastante precárias. Muitas crianças nascem e morrem sem mesmo ter tido um registro de nascimento. Segundo o IBGE cerca de 30% dos bebês nascidos no Brasil ficam sem registro no seu primeiro ano de vida e cerca de 50% dos óbitos de bebês ocorrem nos primeiros seis dias de vida. Veja-se: Marta SALOMON. “No país, 29,4 dos bebês não tem registro”. *Folha de São Paulo*, 9 mai 2003, p. C1; e Antônio GOIS. “50% dos bebês morrem com até seis dias”. *Folha de São Paulo*, 14 abr 2004, p. C3

ocupação do território. A violência urbana – inerente a este modo capitalista excludente e marginalizador – tende a acentuar-se proporcionalmente à exclusão desses segmentos sociais de condições dignas de trabalho, moradia e educação e à sua segregação em regiões urbanas abandonadas, que permanecem nessas condições porque emergiram e cresceram fora dos padrões da legalidade: são pessoas que moram em ruas que legalmente não existem, em casas que conforme a lei não deveriam existir, com ramificações ilegais de redes elétricas, de encanamentos de água etc. Comenta Raquel Rolnik que, com essa urbanização, vai surgindo uma verdadeira cidade paralela, oculta, irregular, fora dos padrões do planejamento previsto, que coexiste com a cidade oficial, desenhada nas pranchetas⁸.

Enfrentando essas contradições surgem movimentos sociais por moradia, transporte, saúde e outros movimentos populares que avançaram estrategicamente articulando suas lutas sob o eixo da reforma urbana, passando de um estágio reivindicativo a um estágio de proposição de políticas públicas⁹. Aos poucos, as redes públicas de proteção social nesses territórios vão sendo expandidas, mas permanecem todavia incapazes de solucionar os problemas, pois os atacam em seus efeitos e não em suas causas, operando sob essa mesma lógica de desenvolvimento urbano, ao invés de promover políticas de reforma urbana.

Como outro resultado dessas lutas sociais e políticas pelo controle dos territórios, permeadas por interesses conflitantes de segmentos sociais diversos, multiplicou-se também o número de municípios no país, particularmente nas regiões que mais concentravam atividades econômicas. Vemos na *Tabela 2* que a quantidade de municípios no Brasil foi duplicada nos últimos 40 anos e que, em números absolutos, a maioria destes foi eregida nas regiões nordeste, sudeste e sul – na metade leste do país – como vemos no mapa seguinte.

⁸ Raquel ROLNIK, “Morar, atuar e viver.” in: *Teoria e Debate*, N.9 p.18-23 jan-mar 90. São Paulo.

⁹ Para uma análise dos desdobramentos dessas lutas sociais sob a perspectiva da reforma urbana, ética e cidadania, veja-se: MANCIE. *A Cidade e os Cidadãos*. Curitiba, abril de 1999. Disponível em: <www.milenio.com.br/mance/cidade.htm>. Acesso em: 11 out 2003

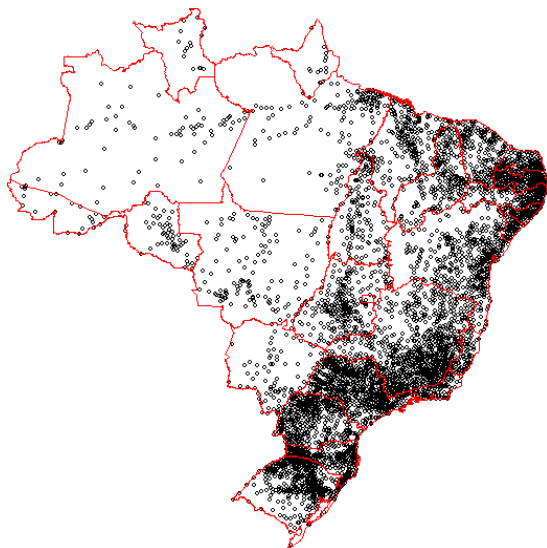
Tabela 2 – Número de Municípios no Brasil

Região	1940	1950	1960	1970	1980	1990	2001
Brasil	1.574	1.889	2.766	3.952	3.974	4.491	5.561
Norte	88	99	120	143	153	298	449
Nordeste	584	609	903	1.376	1.375	1.509	1.792
Sudeste	641	845	1.085	1.410	1.410	1.432	1.668
Sul	181	224	414	717	719	873	1.189
Centro-Oeste	80	112	244	306	317	379	463

Fonte: IBGE¹⁰

No mapa que vemos abaixo, *Figura 3*, cada ponto indica a sede de um município.

Figura 3 – Sedes de Municípios Brasileiros – Ano 2001

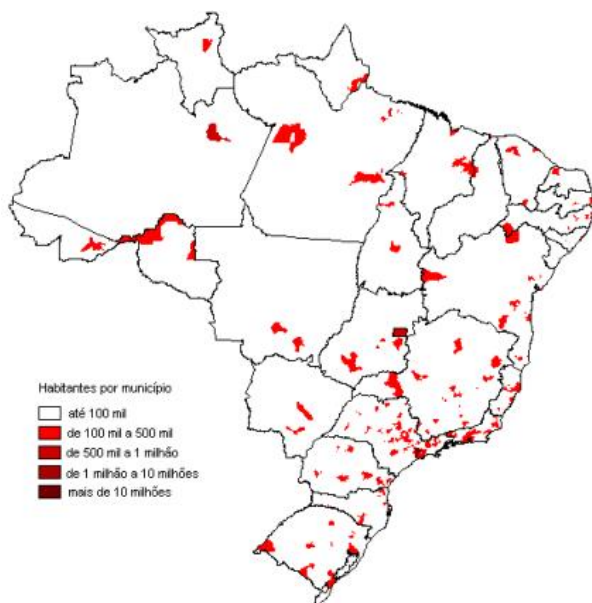


Fonte: IBGE

¹⁰ À exceção dessa tabela, todas as outras referências sobre o número de municípios, sua população e extensão advém do *Banco de Dados Agregados do IBGE*, acessível na Internet através do *Sistema IBGE de Recuperação Automática - Sidra*. Utilizamos assim essa base – com dados de 2000, quando havia 5.507 municípios no país – em razão de podermos cruzar informações nela obtidas sobre a população e a extensão territorial, tanto dos municípios, quanto dos estados e do Distrito Federal.

Neste outro, *Figura 4*, vemos a existência de pólos que efetivamente se interligam em uma rede compondo uma megalópole, 12 metróplés, 18 pólos regionais e 193 pólos locais, aos quais se integram os demais municípios. Não desenhamos as interligações para manter a visibilidade dessas regiões, nas quais residem cerca de 87 milhões de brasileiros. Portanto, metade da população brasileira está concentrada nessas áreas.

Figura 4 – Número de Habitantes por Município – Ano 2000



A *Tabela 3* mostra o número de municípios em relação ao seu número de habitantes. Vemos que a grande maioria dos municípios brasileiros, 90% deles, têm menos de 50 mil habitantes.

Tabela 3 – Número de Municípios por Faixa de Habitantes

Faixa de Habitantes	Número de Municípios
de 0 a 50 mil	4.982
mais de 50 mil a 100 mil	301
mais de 100 mil a 500 mil	193
mais de 500 mil a 1 milhão	18
mais de 1 milhão a 10 milhões	12
mais de 10 milhões	1

Fonte: IBGE

Do mesmo modo que a concentração da atividade econômica em centros regionais de desenvolvimento leva a um processo de migração das populações empobrecidas a esses locais em busca de trabalho, igualmente a concentração de investimentos públicos nesses territórios – gerando serviços urbanos e sociais voltado ao atendimento de demandas de reprodução social da população aí instalada (saúde, educação, abastecimento, lazer etc.) – leva ao processo migratório de populações empobrecidas em direção a esses mesmos centros, com a expectativa de serem atendidas por tais serviços. Para boa parte dessa população, é preferível morar em uma favela, mas perto do posto de saúde e da escola para os filhos, podendo integrar-se em alguma rede (pública ou da sociedade civil) de proteção social e “tentar a sorte na cidade grande”, com a esperança de encontrar emprego, do que permanecer desassistida em seu território de origem, sem nenhuma perspectiva de futuro para si ou para seus filhos.

A situação se agrava ainda mais porque, como nesses territórios reside cerca de metade da população do país, neles igualmente são eleitos aproximadamente a metade dos deputados federais, estaduais e senadores – sendo territórios decisivos também para a eleição de governadores e presidentes. Justamente por isso, tais personalidades concentram obras e projetos nessas regiões, visando manter o seu eleitorado fiel, assegurando o sucesso da continuidade de sua carreira política. Desse modo, essas regiões, beneficiadas com tais obras e políticas públicas, são ainda mais realimentadas em seu adensamento demográfico.

Assim, os investimentos de capital nessas regiões, as políticas públicas municipais e estaduais nelas implementadas bem como a importância eleitoral desses territórios, que os converte em áreas prioritárias para atuação parlamentar e dos governos estaduais e federal, concorrem para um adensamento humano ainda maior nessas regiões, com todos os efeitos já analisados anteriormente.

Por outra parte, os investimentos públicos, quando são realizados sob essa mesma lógica de desenvolvimento em territórios menos adensados, têm um impacto social imediato bem menor e, em geral, acabam articulados ao processo de valorização de territórios que, quase sempre, se vinculam a processos especulativos imobiliários, concentrando ainda mais as riquezas¹¹.

¹¹ Usaremos, neste livro, a expressão *adensado* (na falta de melhor palavra) não para caracterizar a alta densidade demográfica do município ou o seu elevado volume populacional. Como a *densidade demográfica* de um

Para que se tenha uma idéia dessa complexidade da relação entre populações, territórios e âmbitos de governança política destes, tenha-se em mente que:

- a população do município de São Paulo, que é o maior do país, contando com 10.434.252 pessoas é superior à população dos 2.256 menores municípios do país somados (quase a metade dos 5.507 municípios brasileiros) ou de 8 estados da Federação (Roraima, Amapá, Acre, Tocantins, Rondônia, Sergipe, Mato Grosso do Sul e Mato Grosso) igualmente somados em seu conjunto, ficando abaixo apenas dos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia, Rio Grande do Sul e Paraná em número de habitantes;
- a população de homens e mulheres, crianças, jovens, adultos e idosos dos 133 municípios com menos habitantes no país, totaliza em seu conjunto 229.551 habitantes, o que não seria suficiente para, em uma tarde de domingo, lotar completamente o Maracanã e o Mineirão que, somados, têm capacidade para 230 mil espectadores;
- a extensão territorial de Altamira, no Pará, que é o município mais extenso do Brasil, com 160.755 km², corresponde à área dos 1.304 municípios com menor extensão territorial somados;
- a área do município de Altamira é maior do que a área dos estados de Sergipe, Alagoas, Rio de Janeiro e Espírito Santo somados, que totalizam 139.625 km² e, isoladamente, ainda

município é o quociente entre a *população* nele residente e a sua *área terrestre* – isto é, o número de habitantes que tem por km², independentemente da conformação espacial dos assentamentos humanos nele existentes –, pode ocorrer que territórios com maior densidade demográfica tenham assentamentos humanos menos adensados que outros, os quais, tendo um volume populacional semelhante ao primeiro e uma área territorial superior, alcançando portanto menor densidade demográfica, abriguem, por outro lado, assentamentos humanos com maior concentração populacional em determinadas áreas de seu território e, portanto, mais adensados. Com efeito há municípios pequenos que têm uma *densidade demográfica* mais acentuada do que municípios com um número superior de habitantes e com um território proporcionalmente bem mais extenso. Mas com frequência, os municípios que têm um número muito superior de habitantes revelam assentamentos humanos proporcionalmente mais adensados que os municípios com pouca população.

fica à frente dos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Santa Catarina, Pernambuco, Amapá, Ceará e Acre;

- a área de 5 municípios (Altamira - PA, Barcelos - AM, São Gabriel da Cahoeira - AM, Oriximiná - PA e Tapauá - AM) somando 589.439 km² é mais extensa do que toda a região sul do Brasil, que soma 576.300 km²;
- enquanto toda a região norte do país (compondo os estados de Amazonas, Acre, Amapá, Pará, Tocantins, Rondônia e Roraima) tem 449 municípios, somente o estado de Minas Gerais tem 853 municípios;
- muitos dos maiores municípios do Brasil compõem extensas áreas de preservação ambiental;
- o orçamento da cidade de São Paulo em 2004 foi de R\$ 14,294 bilhões, sendo superior ao orçamento de muitos estados somados e ficando à frente do orçamento de estados como Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, sendo aproximadamente 4 vezes maior que o orçamento de Alagoas e 3 vezes maior que o orçamento do Pará – que, por sua vez, é o segundo maior estado em extensão territorial do país.

Assim, quando se fala em desenvolvimento local, tomando-se o município como referência, cabe ressaltar que não existe homogeneidade entre eles no que se refere, entre outros aspectos, a extensão e população, a não ser para uma certa parcela – ver o *Anexo 4*. Igualmente diferem muito quanto a investimentos de capital, orçamentos públicos e prioridade na agenda política estadual e nacional.

1.3. Territorialização Cultural e Etnodiversidade

Cabe também destacar que, concomitante ao processo de urbanização e de alta concentração demográfica nas cidades polarizadoras, sob esse modelo de desenvolvimento concentrador, passa a ocorrer, também, a partir da década de 60, uma produção cultural especialmente destinada às massas urbanas, difundida principalmente através da televisão e do rádio, mídias centrais dessa cultura. Com o surgimento da sociedade de massas nos centros urbanos e o agenciamento cada vez maior da subjetividade das pessoas através dos

aparelhos culturais, em especial pela mídia eletrônica, afirmam-se padrões de consumo, normas éticas e estéticas, entre outros aspectos de caráter político, favorecendo-se a manutenção central de interesses das classes econômica, política e culturalmente hegemônicas. Elementos culturais, levados pelas populações migrantes de diversos territórios e etnias a esses espaços, são capturados sob os jogos sógnicos da cultura urbana e um sincretismo cultural se implanta como baliza de individuação. Antigas referências culturais que demarcavam o comportamento feminino, jovem e dos vários segmentos sociais são desterritorializadas neste novo espaço de micro-poderes que se exercem difusamente por toda a cidade. Em face das contradições culturais, envolvendo ações de preconceito, discriminação, marginalização e imposição de valores autoritários, surgem também movimentos sociais, como os movimentos de mulheres, negros, estudantis e outros, articulando suas lutas em torno do eixo da cidadania.

Quando analisamos a diversidade cultural no Brasil, percebemos como a dimensão territorial está presente na sua regionalização, reinvidicando-se identidades comuns associadas a amplos territórios, como a identidade nordestina, articulada a inúmeras manifestações peculiares a diversas subregiões ou territórios no horizonte de uma mesma região geográfica nacional.

A relação entre território e cultura é ainda mais acentuada – como não poderia deixar de ser – no que se refere aos povos indígenas. Temos cerca de 200 nações indígenas em nosso país, com aproximadamente 400 mil índios, dos quais 115 mil estão matriculados em 1.684 escolas indígenas, adequadas às suas peculiaridades culturais e diversidades lingüísticas, uma vez que no Brasil são praticadas mais de 180 línguas autóctones ao par da língua portuguesa trazida pelos colonizadores, que em algumas pequenas localidades do país não é a língua hegemônica. Estima-se, conforme a Funai, que cerca de 1.300 línguas indígenas diferentes eram praticadas no Brasil há 500 anos atrás. Comparativamente, a população indígena aldeada em nosso país corresponde à população total dos 209 menores municípios do país, tendo maior participação absoluta nos estados do Amazonas, Mato Grosso do Sul, Roraima e Pernambuco, onde vivem cerca de 207 mil índios¹².

No Brasil há 382 reservas indígenas, perfazendo 11,4% do território nacional, e mais 533 áreas de preservação. Considerando-se as terras

¹² Sua distribuição pelos estados pode ser vista em <<http://www.funai.gov.br>>

reservadas aos índios e os locais de proteção ambiental, Roraima aparece em primeiro lugar, com 72% e 23% de sua área territorial respectivamente com tais finalidades. Por sua vez estão destinadas a comunidades indígenas 30% das terras do Amazonas, 29% do Amapá, são 26% de Rondônia e 24% no Pará e Mato Grosso. O único estado que não tem área de preservação ou locais de demarcação de terras indígenas, referidos no mapa lançado pelo IBGE em 2003 sobre o tema, é o Rio Grande do Norte¹³. Este panorama se insere em um quadro mais amplo da situação geral de 580 áreas relacionadas pelas Funai.

Tabela 4 – Situação das Terras Indígenas no Brasil

SITUAÇÃO	N.º	%	REVISÃO DE LIMITES	
			a revisar	em revisão
A Identificar	63	10,86	-	-
Em Identificação	76	13,10	-	-
Identificadas	26	4,48	-	-
Declaradas	15	2,59	-	5
Em Demarcação	31	5,35	-	-
Demarcadas	17	2,93	-	1
Reservadas/Dominiais	12	2,06	1	-
Homologadas	22	3,80	2	2
Registradas	318	54,83	13	26
T O T A L	580	100	16	34

Fonte: Funai, 2004 <<http://www.funai.gov.br/indios/terras/conteudo.htm#>>

1.4. Territorialidade e Questão Ambiental

O processo de organização espacial, de produção econômica insustentável no país e de colonização de seu território, provocou igualmente nos últimos 40 anos, um acelerado processo de degradação ambiental e de pressão continua sobre os territórios de comunidades indígenas, além dos graves problemas ambientais urbanos. Entre 1992

¹³ Pedro SOARES. “IBGE lança mapa digital do país com perfis ambientais”. *Folha de São Paulo On Line*, 04/12/2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u10688.shtml>>. Acesso em: 6 dez 2003

e 2000, o índice de desmatamento da Amazônia alcançou uma taxa média 56,5% superior em relação ao de 1991. Nesse período foram eliminados 156.893 km² de florestas na região, desconsiderando-se o impacto das queimadas e exploração predatória da madeira¹⁴. Em 2003, aproximadamente três quartos do desmatamento da Amazônia ocorreram nos estados de Mato Grosso e Pará, em razão da expansão da fronteira agrícola, com o cultivo do soja e com a pecuária¹⁵. Em outras regiões, áreas de cerrado foram igualmente convertidas em plantio de soja. Entre 1990 e 1995, a mata atlântica perdeu 5,7% de suas florestas. Os focos de queimadas e incêndios florestais subiram a partir de 1994, contabilizando a cada ano uma média superior a 110 mil focos.

Nos espaços urbanos, a destinação dos resíduos, como já vimos anteriormente, e o impacto sobre os recursos hídricos, entre muitos outros aspectos que não abordaremos aqui, estão igualmente associados à insustentabilidade do modelo de desenvolvimento adotado. As cidades perdem entre 40% e 65% da água tratada distribuída. Em várias cidades, a excessiva impermeabilização do solo pelos padrões construtivos e de pavimentação adotados, a retificação de rios, reduzindo áreas de expansão e aumentando a velocidade dos cursos de água, somados ao lixo que se espalha no ambiente e que é tragado pelas enxurradas, vem agravando cada vez mais o problema das inundações.

Em face da degradação ambiental e das pressões sofridas pelos povos das florestas, movimentos sociais se organizaram em defesa da manutenção do equilíbrio dos ecossistemas, do asseguramento dos direitos das populações indígenas, no combate à biopirataria e à intervenção predatória sobre a fauna e flora, na defesa da reciclagem dos resíduos, da utilização de energias renováveis e da regorganização das cidades nos marcos da Agenda 21, entre outras ações. Avançou-se, em razão da pressão social, na demarcação de diversas reservas e parques, como se pode ver na figura abaixo. Destaque-se que as comunidades indígenas, em geral, ocupando uma área 5 vezes maior do que as áreas protegidas oficiais, preservam os territórios tão bem quanto os parques¹⁶. O cruzamento dos mapas de parques e reservas

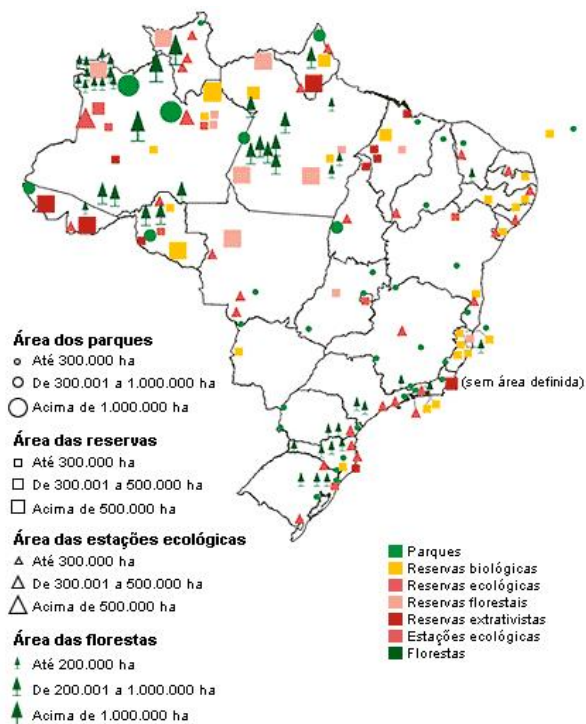
¹⁴ João Paulo Ribeiro CAPOBIANCO. “Desenvolvimento Insustentável”. *Folha de São Paulo*, 24 ago 2002. Caderno Especial: Rio + 10, p.6

¹⁵ Luciana CONSTANTINO. “Desmatamento em 2003 supera 21 mil km²”. *Folha de São Paulo*, 7 abr 2004, p. A 14

¹⁶ Claudio ANGELO. “Índios preservam tão bem quanto parques”. *Folha de São Paulo*, 23-07-2004, p.A-14

com os de demografia e extensão territorial pode ser valioso para considerar a conformação diversa de certos municípios quanto a estes aspectos.

Figura 5 – Unidade de Conservação Federais



Fonte: IBGE¹⁷

1.5. A Concentração Fundiária

Outro item estrutural desse processo de ocupação do território nacional é a concentração fundiária. Paralelamente à marginalização de grandes segmentos sociais nas atividades de produção e consumo, verificou-se igualmente no país, como um desdobramento dos modelos

¹⁷ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/default.htm>. Acesso em: 18 nov 2003

de desenvolvimento adotados, tanto na ditadura militar quanto na fase neoliberal, um acentuado processo de concentração fundiária, rural e urbana, provocando inúmeros problemas que lhe são correlatos.

Sob o projeto de desenvolvimento e industrialização, implantado a partir da ditadura, teve-se a modernização da agricultura. Exemplos maiores dessa política são o plantio extensivo e altamente mecanizado do soja e outros grãos para exportação, bem como da cana para produção de álcool. A substituição de diversas culturas de subsistência – em terras que eram cultivadas sob um regime de arrendamento e parceria – e o surgimento da agroindústria foram conseqüências dessa política que alavancou as exportações do setor primário ao mesmo tempo em que provocou a concentração de terra e o êxodo rural, com milhões de camponeses migrantes indo para as cidades, em busca de trabalho e de melhores condições de vida, ou dirigindo-se para outras regiões mais ao norte do país, avançando-se as fronteiras agrícolas com práticas insustentáveis de cultivo, acentuando-se a degradação ambiental.

Tal concentração fundiária verificou-se tanto na área rural, pelo que acabamos de expor, quanto na área urbana, como já analisamos anteriormente, acirrando contradições que levaram à morte muitas lideranças camponesas, assassinadas por pistoleiros a mando de latifundiários. Conforme estudos que subsidiaram, em 1993, a preparação da *Semana Social Brasileira*, organizada pela CNBB, “em todo o país existem apenas 5 milhões de proprietários rurais. Os 20 maiores proprietários são donos de mais de 20 milhões de hectares e os 3 milhões e 300 mil pequenos proprietários têm, todos juntos, menos de 20 milhões de hectares. Fazendo a média de um milhão de hectares para cada grande proprietário e 6,6 hectares para cada pequeno.”¹⁸ Em 1980, 0,8% dos proprietários rurais com mil ou mais hectares controlavam 45,8% das terras agricultáveis do país, sendo que 75% dessa área estava ociosa, enquanto 4,8 milhões de famílias sem-terra não dispunham de terra para plantar. De igual gravidade era a situação de 8 mil trabalhadores rurais na condição de “cativo por dívida”, isto é, de trabalho escravo, conforme dados registrados pela Organização Internacional do Trabalho no país¹⁹. Segundo a Comissão Nacional da Pastoral da Terra, contudo, esse número chegava a mais de 16 mil²⁰. Por outro lado, somente no Estado de São Paulo, 4

¹⁸ CNBB-Regional Sul II. *Semana Social Paranaense*, Curitiba, 1993, p. 2

¹⁹ *Folha de São Paulo*, 09-03-93, p. 1-9

²⁰ Comissão Pastoral da Terra. *Conflitos no Campo no Brasil*. Goiânia.

milhões de hectares de terra agricultáveis, no ano de 2000, estavam em avançado estágio de degradação²¹.

1.6. O Desenvolvimento Endividado

Encerrando esse rápido e dirigido lançar de olhos no cenário nacional, cabe destacar o tema das dívidas externa e interna.

A dívida externa, em volumes mais acentuados, foi contraída no período da ditadura militar, quando os acordos e o destino do dinheiro não foram discutidos com o legislativo ou com a sociedade. Antes da ditadura, esta dívida era de US\$ 2,5 bilhões, mas já em 1979 somava US\$ 52,8 bilhões. Parte deste endividamento contribuiu para a realização do chamado “Milagre Econômico” e do II Plano Nacional de Desenvolvimento, financiando obras de infra-estrutura e integração nacional que contribuíram para o crescimento econômico daquele período. Outra parte teve destino variado, estimando-se que certo montante tenha sido desviado pela corrupção, com superfaturamento de obras, comissões pela obtenção de empréstimos ou outros expedientes. Justamente por isso, a Constituição Federal de 1988, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no artigo 26, afirma que: “no prazo de um ano, a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro”. Afirma também que, “apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de 60 dias, a ação cabível”. Este artigo da Constituição, todavia, nunca foi cumprido.

Com efeito, os juros internacionais que incidiam, inicialmente, sobre esta dívida eram baixos, mas flutuantes. Com o aumento internacional dessas taxas, a dívida externa do Brasil saltou para valores de grande magnitude. No início da década de 70, essas taxas eram aproximadamente de 4,5% ao ano, saltando para 21,5% ao seu final – aumento esse praticado pelos países ricos, tendo em vista combater a sua inflação doméstica, que fora pressionada pela elevação internacional do preço do petróleo naquela década. Esta situação transformou o nosso país em exportador de capitais. Assim, somente

CPT/Loyola, 1993, p. 78

²¹ CAPOBIANCO, *Art Cit*, p.6

de 1975 a 1990 o Brasil pagou US\$ 100 bilhões de juros e serviços, mas a dívida que era de US\$ 25 bilhões em 75, passou a US\$ 115 bilhões em 1990. De 1994 até 2002, o país pagou em juros e amortizações a cifra de US\$ 341 bilhões, mas chegamos a este ano com um estoque de US\$ 195 bilhões a saldar. Como o país teve capacidade de pagar apenas parcialmente os valores devidos, pois o crescimento econômico no período não foi expressivo, teve que fazer empréstimos para pagar outras parcelas de vencimentos. Assim, parte deste dinheiro que aparece como pagamento não foi riqueza produzida no Brasil, mas recurso que veio de fora para sair novamente. Sobre ele, entretanto, paga-se juros. Para pagá-los, realizam-se novos empréstimos que, por sua vez, são incorporados ao estoque da dívida.

Durante a década de 80, com a finalidade de ampliar-se a entrada de dólares para saldar-se os débitos, implantou-se um amplo programa de privatizações que, entretanto, não solucionou o problema, quase não gerando recursos, uma vez que houve gastos para o saneamento financeiro de empresas privatizadas e que, em parte dos leilões, foram recebidos títulos da dívida pública como forma de pagamento, recebidos pelo seu valor de face, muito superior ao seu valor de mercado, por isso mesmo sendo chamados de “moedas podres” – numa operação que, embora diminuísse o estoque da dívida, revelou-se desvantajosa para o país. Reduziu-se também a capacidade do Estado brasileiro em induzir o desenvolvimento econômico, pois empresas que eram públicas e que, em tese, podiam operar com vistas a esse fim, tornaram-se privadas e passaram a operar exclusivamente com fins de lucro.

A fim de captar recursos para honrar seus compromissos, particularmente com os credores internacionais, o Governo Federal acabou gerando igualmente uma elevada dívida interna, pois passou a tomar recursos na poupança nacional, interna, a fim de pagar os serviços da dívida externa. Para captar dinheiro internamente, oferecia títulos a juros mais elevados que os do exterior, atraindo capitais externos e internos para seus papéis. Assim, conseguia-se dólares para pagar os juros e serviços da dívida externa, mas ampliava-se acentuadamente o seu grau de endividamento e a instabilidade econômica, pois quaisquer fugas acentuadas de capitais tornariam o país insolvente. Os banqueiros, por sua vez, criavam inúmeras maneiras de captar e ganhar com a intermediação. Como o Governo não tinha dinheiro para resgatar todos os títulos que colocava no mercado, acabava emitindo mais títulos para pagar o valor devido nos

anteriores acrescido de juros, e assim veio rolando a dívida interna que cresceu progressivamente, alcançando em 2002 a casa de R\$ 623,2 bilhões. Nesse período, o setor financeiro manteve elevados lucros e mesmo assim passou, na última década, por um processo de reestruturação com recursos públicos, descobrindo-se posteriormente vários indícios de fraudes na contabilidade dos ganhos e perdas de alguns bancos. Em 2003, o conjunto dos bancos e seguradoras listados na Bolsa de Valores de São Paulo alcançou o lucro aproximado de 10 bilhões de reais²². Estima-se que os bancos brasileiros dividam suas aplicações na seguinte proporção: 66,6% em títulos públicos, 29% em operações de crédito e 4,4% em outras operações²³. Conforme uma entidade de classe, “o lucro de 17 bancos e seguradoras superou o desempenho de 205 empresas de capital aberto não-financeiras (incluindo a Petrobrás), que, segundo outro levantamento, registram juntas um lucro líquido de 9,2 bilhões de reais no ano passado [2003]. Para se ter uma idéia da dimensão do resultado do setor financeiro, basta lembrar que os 9,9 bilhões registrados pelos bancos bateram o superávit primário de 8,5 bilhões de reais alcançado com o esforço de caixa dos 27 Estados brasileiros.”²⁴ Mesmo com a progressiva queda na taxa de juros, operada pelo Conselho da Política Monetária em 2003, a dívida pública atingiu R\$ 737 bilhões em janeiro de 2004. Neste período, diminui-se o montante em títulos com variação cambial e aumentou-se o de títulos pré-fixados – o que, segundo a Fazenda, tornaria a dívida melhor administrável, embora o prazo médio de pagamento desses títulos tenha sido encurtado, retornando-se aos patamares de dezembro de 2000²⁵. Fato é que, em 2003, o Banco Central teve um lucro de R\$ 31,3 bilhões que foi repassado ao Tesouro Nacional, com excessão de R\$ 1,8 bilhão que permaneceu no próprio Banco para facilitar a execução das políticas monetária e cambial. No ano anterior, em 2002, ele havia registrado um prejuízo

²² Sobre isso, veja-se <<http://www.sintestrn.com.br/info-exploracao.htm>>.

²³ Carlos Alberto dos SANTOS. *Acesso das Micro e Pequenas Empresas ao Sistema Financeiro: Chances e Desafios para as Microfinanças*. II Seminário Banco Central Sobre Microfinanças. Fortaleza, 10 nov 2003

²⁴ Leilton LIMA. *Lucro dos bancos é maior que o superávit de todos os estados brasileiros*. Disponível em: <<http://www.sintestrn.com.br/info-exploracao.htm>>. Acesso em: 26 jun 2004

²⁵ Lu Aiko OTTA e Renato ANDRADE. “Dívida pública atinge R\$ 737 bilhões em janeiro”. *O Estado de São Paulo*, 19 fev 2004, p. B4; e Sílvia MUGNATTO. “Prazo da dívida é o menor desde dezembro de 2000”. *Folha de São Paulo*, 21 abr 2004.

de R\$ 17,2 bilhões²⁶. O resultado positivo, em 2003, deveu-se basicamente à valorização do Real e à valorização da carteira de títulos do próprio Banco. Por outra parte, salienta Marcos Arruda, que dividindo-se pelos dias do ano o valor do serviço total da dívida pública pago em 2003, que foi de R\$ 145,3 bilhões, chegamos ao valor de desembolso de R\$ 398 milhões por dia. Com esse raciocínio, tem-se que em 11 dias de pagamento do serviço da dívida pública ultrapassa-se o montante total de R\$ 4,3 bilhões destinados em 2003 aos programas de complementação de renda integrados no Bolsa Família.

Com efeito, como as reservas cambiais do país haviam diminuindo nas últimas décadas, as várias equipes econômicas que se sucederam no Governo Brasileiro recorreram ao FMI, que concedeu empréstimos ao país exigindo a geração de superávits primários, isto é, que o Governo gastasse menos do que o arrecadado para, com a diferença, saldar progressivamente o pagamento da dívida pública. A fim de assegurar-se esses superávits, os sucessivos governos vieram, nas últimas décadas, cortando despesas, inclusive nas áreas sociais. No último período, embora tenha-se intensificado o volume em pagamentos da dívida, as reservas cambiais do país cresceram ultrapassando a casa dos US\$ 50 bilhões.

1.7. A realidade é mais complexa que nossos conceitos e é preciso cuidar para que as aparentes soluções não agravem ainda mais os problemas.

Pensar o desenvolvimento sustentável, considerando essa desigual conformação sócio-espacial e a diversidade cultural de nosso país, a situação de dependência, os fluxos de capitais que migram da produção para para o sistema financeiro e o quadro ambiental e de exclusão social implica em constituir uma estratégia global capaz de operar satisfatoriamente com as disparidades regionais e a complexidade dos diversos dos fenômenos desses mesmos territórios, que são atravessados por processos microeconômicos e macroeconômicos de um mundo cada vez mais globalizado²⁷. Pensar a

²⁶ Sílvia MUGNATTO. “Melhora de indicadores econômicos rende lucro de R\$ 31,3 bilhões ao BC”. *Folha de São Paulo*, 20 fev 2004, p. B1

²⁷ Para uma análise dos efeitos da globalização no Brasil, veja-se *Globalização, Dependência e Exclusão Social – O Caso Brasileiro*, conferência que realizamos na Universidade Católica de Milão em 1999,

realidade concreta do desenvolvimento sustentável considerando a complexidade do Brasil implica compreender a lógica do desenvolvimento que gerou essa ocupação do território, os processos de concentração de riqueza, renda, terras, valores mobiliários, dependência a capitais externos etc., e de como desencadear uma outra dinâmica que alcance uma situação socialmente justa e ecologicamente sustentável, compartilhando a riqueza produzida em favor do bem-viver de toda a população brasileira.

Muitos dos conceitos e indicadores, utilizados para a analisar genericamente os fenômenos do desenvolvimento no Brasil e para projetar soluções, são inadequados – se levamos em conta a complexidade dos territórios, a diversidade cultural e de práticas econômicas no país. Além disso, em geral, são muito mal compreendidos e manejados pela imprensa em geral, por personalidades políticas e por técnicos, em particular, induzindo a críticas, elaboração de políticas e ações equivocadas.

Por exemplo, na linguagem cotidiana de vários argumentos favoráveis ao chamado Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, as pessoas tratam de *municípios* e *estados* como entes genéricos, pensando com representações que são incongruentes à realidade concreta, seja em suas dimensões territoriais, populacionais ou culturais. Em outras palavras, ninguém se pergunta sobre quantos estados brasileiros cabem dentro de um município brasileiro e o que significa, nesse caso, tratar do município como espaço da política local.

Quando se trata do PIB como indicador básico do desenvolvimento econômico temos inúmeros problemas, seja considerando a sua magnitude total, seja considerando sua divisão *per capita*. No primeiro caso, destaque-se que a maior parte da atividade econômica do setor informal não é contabilizada no PIB. Portanto, o PIB não expressa realmente todo o produto nacional brasileiro. No segundo caso, a distorção da análise, considerando-se o PIB *per capita*, leva jornalistas e outros menos atentos ao equívoco de afirmar que se o PIB *per capita* diminui, então, todos ficam, em tese, um pouco mais pobres. Mas essa *tese* é um equívoco, pois se um setor exportador qualquer incrementa suas vendas externas e o PIB nacional cresce, a situação da maior parte da população do país permanece inalterada, uma vez que o

com o título “Gli effetti della globalizzazione in Brasile”. Disponível em: <<http://www.euclidesmance.pro.br>>. Acesso em: 11 out 2003

resultado não é efetivamente rateado entre todos, sendo portanto um equívoco afirmar que, em razão deste crescimento, todos tenham ficado um pouco mais ricos. O crescimento do PIB, sob o padrão de concentração de renda no país, leva ao *enriquecimento* daqueles que, em geral, estão integrados aos setores que dinamizam os ciclos do capital, detendo maiores rendas em relação ao restante mais pobre. Seu crescimento, portanto, não significa que todos fiquem igualmente mais ricos em um certo percentual.

Quando se trata do desemprego, os indicadores são ainda mais frágeis. As pesquisas são feitas somente nas regiões metropolitanas, o que não é representativo do conjunto do território nacional, uma vez que amostras somente são generalizáveis seguindo-se padrões de certa homogeneidade. A pesquisa mensal de emprego do IBGE, por exemplo, levanta dados apenas de seis regiões metropolitanas: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre. Por sua vez, a Pesquisa de Emprego e Desemprego, realizada pelo DIEESE em parceria com a Fundação SEADE e órgãos públicos locais, é um levantamento domiciliar contínuo, realizado mensalmente, nas regiões metropolitanas de São Paulo, Porto Alegre, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Belém e no Distrito Federal. Como amostragem científica, para uma *indução pragmática*, dão base a uma universalização cujos resultados somente se aplicam a casos idênticos, isto é, territórios com similares configurações sociais e econômicas, o que, com certa margem de erro, alcançaria no máximo apenas metade da população brasileira. Em segundo lugar, as pesquisas levantam, com certa diferença de metodologia, o número de pessoas que, em um certo período anterior à pesquisa, procurou emprego, relacionando-o ao conjunto da população economicamente ativa²⁸. Assim, se um número maior de pessoas procura emprego, o desemprego aberto aumenta; se pessoas deixam de procurar emprego, o desemprego

²⁸ O IBGE levanta o *desemprego aberto*. Na Pesquisa Mensal de Emprego, o Instituto apura quem está sem trabalho no dia da pesquisa, procurou emprego nos últimos 30 dias anteriores ela e não trabalhou nos sete dias que a precederam. O DIEESE, por sua vez, na Pesquisa de Emprego e Desemprego, considera, além do desemprego aberto, também o *desemprego oculto* (*trabalho precário e desalento*). *Trabalho precário* refere-se aos que atuam por conta própria, por exemplo, biscateiros e ambulantes, mas que procuraram um emprego. O *desalento* se refere a quem procurou emprego nos últimos doze meses, mas desistiu de procurá-lo. A pesquisa do DIEESE considera uma média trimestral. Desse modo, os dados para o mês de março, por exemplo, se referem ao período de 1 de janeiro a 31 de março.

aberto diminui. Se se difunde nas regiões metropolitanas pesquisadas a percepção social de que há mais ofertas de vagas e a população que está atuando na economia informal, por conta própria, passa igualmente a procurar emprego, então aumenta o percentual de desemprego. Mas de fato, nesse caso, nem aumentou o número de pessoas desempregadas, nem diminuiu o número de pessoas que atuavam na economia informal. Se na maioria dos municípios pequenos, que não são pesquisados por esses institutos, populações desempregadas que aí procuravam emprego migrarem para as metrópoles, que são campo das pesquisas, o desemprego diminuiria na maior parte dos pequenos municípios do país, mas as pesquisas, desconsiderando esses territórios, apontariam um aumento do desemprego – sendo que, de fato, o número de pessoas procurando emprego seria o mesmo, nem maior nem menor, apenas mudando o local onde as pessoas o estariam procurando.

Com efeito, em fevereiro de 2004, em relação ao mês anterior, o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED, com dados fornecidos por empresas de todo o país e divulgados pelo Ministério do Trabalho, apontava a criação de aproximadamente 40 mil novas vagas formais no país, preenchidas com a contratação de trabalhadores com registro em carteira. Não obstante, o IBGE e o DIEESE apontavam para aquele mês elevação do desemprego em suas pesquisas, uma vez que mais pessoas passaram a procurar emprego²⁹. Somente para considerarmos a contradição dos números, tomemos como exemplo um único Estado da Federação: São Paulo. Enquanto, com base na pesquisa SEAD/DIEESE os jornais informavam que, no balanço total, 21 mil postos de trabalho haviam sido eliminados na indústria no mês de fevereiro na região metropolitana da cidade de São Paulo, por outro lado, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo informava que haviam sido criadas 7.442 vagas a mais na indústria, em todo o Estado de São Paulo. Por sua vez, o CAGED informava a criação de 4.120 empregos com carteira assinada na indústria de transformação na região metropolitana de São Paulo no mesmo período³⁰. Dados do IBGE mostravam que a indústria paulista também registrava expansão em suas atividades, mantendo taxas de crescimento naquele período em torno de 2,6%³¹. Assim, o aumento do emprego formal naquele Estado levou um maior número de pessoas a

²⁹ *Folha de São Paulo*, 26 mar 2004, p. B5

³⁰ *Folha de São Paulo*, 25 mar 2004, p. B4

³¹ Pedro SOARES. “Indústria Paulista aumenta pelo quarto mês seguido, diz o IBGE”. *Folha de São Paulo*, 15 abr 2004, p. B12

procurar emprego na região metropolitana da sua capital, fazendo com que as pesquisas mencionadas indicassem um aumento do desemprego que, por sua vez, foi o foco das atenções da grande imprensa que pouco evidenciava o aumento das vagas formais no período em todo o país. Com efeito a região metropolitana de São Paulo concentrou, em fevereiro de 2004, a cifra de 48,5% de todos os desempregados somados das seis regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE³². Mas não se pode transportar para o país os indicadores de uma ou seis regiões metropolitanas. De fato, no primeiro trimestre de 2004 o CAGED registrou, para o Brasil em seu conjunto, o melhor desempenho na geração de emprego com carteira assinada desde 1992, quando teve início esse levantamento. Houve, de janeiro a março, um saldo positivo de 347,4 mil novas vagas em empregos formais no país, confirmando um possível ciclo de crescimento na oferta de vagas, pois durante o ano de 2003 teve-se 645.433 novos postos de trabalho formais criados em todo o território nacional, embora a massa salarial na indústria tenha caído 4,18% naquele período³³. Caberia igualmente considerar se o número de postos criados absorve o crescimento da PEA e, em que medida, os programas de transferência de renda, retirando crianças e adolescentes do mercado de trabalho, interferem no cenário da ocupação na economia informal e como isso impacta no quadro da população ocupada e na renda das famílias.

Nota-se, igualmente, inferências equivocadas relacionadas à renda média dos trabalhadores. Certos jornais, periodicamente, estampam manchetes que poderiam ser resumidas do seguinte modo: “aumentou o desemprego, o que é ruim, mas subiu o nível médio dos salários, o que é bom”. Outra ilusão dos números. Se, em uma empresa, os trabalhadores que ganham menos forem demitidos, então sobe a média aritmética dos salários recebidos pelos que permanecem contratados, pois estes empregados já ganhavam mais do que os que foram dispensados. Mas de fato, nesse caso, não ocorreu qualquer aumento nos ganhos dos que continuam contratados.

Quando se trata do *consumo das famílias*, igualmente, há significativas distorções. Para avaliar-se a evolução do consumo familiar no Brasil nas últimas décadas, as investigações recorrem a várias pesquisas, tais como o Estudo Nacional de Despesa Familiar (ENDEF, de 1974/75 – do IBGE), a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF – do IBGE) e a Pesquisa de Padrões de Vida (PPV / 1996 –

³² Folha de São Paulo, 26 mar 2004, p B5

³³ Folha de São Paulo, 11 fev 2004, p. B6

IBGE e Banco Mundial). Como esclarecem alguns pesquisadores,

“o ENDEF é uma pesquisa abrangente mas foi realizada na década de 70 e não foi mais atualizada. A POF é uma pesquisa que, embora não tenha a mesma natureza do ENDEF, é abrangente na mensuração do consumo das famílias, mas tem a desvantagem de ser realizada apenas nas regiões metropolitanas, Goiânia e Brasília. Os estratos urbanos não-metropolitanos e rurais não foram investigados pela POF. A PPV, ao contrário da POF, abrange as áreas urbanas não-metropolitanas e rurais, mas tem menor cobertura amostral, restringe-se às regiões Nordeste e Sudeste (a amostra total corresponde a cinco mil domicílios) e tem metodologia e questionários mais reduzidos em comparação aos da POF.”³⁴

Outro indicador de maior repercussão, por ser trimestral, refere-se ao *Consumo das Famílias*, que ganhou destaque nos jornais em Abril de 2004 quando se divulgou que este encolhera em R\$ 25,8 bilhões em 2003 em relação a 2002, alcançando o seu pior resultado desde 1990³⁵. Ao se tratar em conjunto do consumo de famílias ricas e pobres, sejam de carros importados e cirurgias estéticas à farinha de mandioca e refresco em pó, o resultado não permite uma análise da complexidade desse consumo por segmentação social, uma vez que a ele se chega por desagregação do PIB.

Com efeito, a partir de outubro de 2000, o IBGE passou a divulgar estatísticas para o PIB brasileiro através das Contas Nacionais Trimestrais, sendo os dados apresentados em uma série encadeada de índices de volume, publicados sob a forma de números-índice e de taxas de variação³⁶. Conforme o Banco Central do Brasil, “os dados

³⁴ Darcilene Cláudio GOMES et alli. *Indigência e Pobreza em Uberlândia*. in João Antonio de Paula & et alli (ed.) *Anais do X Seminário sobre a Economia Mineira*, 2002. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2002/textos/D43.PDF>>. Acesso em: 27 mar 2003

³⁵ Pedro SOARES. “Consumo das Famílias encolheu R\$ 25,8 bi”. Folha de São Paulo, 01 abr 2004, p. B1

³⁶ Para o IBGE, o Produto Interno Bruto indica os “bens e serviços produzidos no país descontadas as despesas com os insumos utilizados no processo de produção durante o ano. É a medida do total do valor adicionado bruto gerado por todas as atividades econômicas.” Mas ao tratar das Contas Nacionais Trimestrais, o Banco Central afirma que “o PIB em preços correntes mede o valor total de bens e serviços para uso final produzidos durante o trimestre antes da dedução do consumo de capital fixo.” Tratam-se de definições diferentes, uma vez que insumos (matérias-

são compilados pelo método da produção e cobrem toda a economia brasileira.”³⁷ Os cálculos realizados no Sistema de Contas Nacionais seguem de perto as recomendações internacionais subscritas pela Organização das Nações Unidas e por outros organismos internacionais, tais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

As Contas Nacionais Trimestrais são divulgadas em quatro grupos de atividades: Agropecuária, Indústria, Serviços e Serviços de Intermediação Financeira Indiretamente Medidos. Por sua vez, “os dados da demanda final são divulgados desagregados no Consumo das Famílias, Consumo das Administrações Públicas, Formação Bruta de Capital Fixo e Exportações, divulga-se também os dados de Importações.”³⁸

Conforme o IBGE, o *consumo final efetivo das famílias* corresponde à “despesa de consumo das famílias mais o consumo realizado por transferências sociais em espécie das unidades das administrações públicas ou das instituições sem fins lucrativos a serviço das famílias.”³⁹ Por sua vez, as *despesas de consumo final das famílias* correspondem às “despesas com bens e serviços realizadas pelas famílias.”⁴⁰

Efetivamente, os dados compilados não “cobrem toda a economia brasileira”, como gostaria o Banco Central. Boa parte da economia real do país, permanece invisível a esses indicadores. Basta que se pergunte a qualquer empreendedor informal qual é “o valor adicionado bruto gerado por sua atividade econômica” para concluir-se que, se nem mesmo ele o sabe, quanto menos tal valor poderia aparecer na totalização do PIB do conjunto da economia brasileira, simplesmente

primas e materiais secundários) que fazem parte do Capital Variável não se confundem com máquinas, equipamentos e congêneres que fazem parte do Capital Fixo. Veja-se: a) BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Contas Nacionais – Padrão Especial de Disseminação de Dados*. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pec/sdds/port/ctasnac_p.htm>. Acesso em: 28 mar 2004; b) IBGE. *Metodologia das Contas Nacionais Trimestrais*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/ctrivolmetod4t03.shtm?c=2>>. Acesso em: 26 mar 2004

³⁷ BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Contas Nacionais...*

³⁸ *Ibidem*

³⁹ IBGE. *Metodologia das Contas Nacionais Trimestrais*.

⁴⁰ *Ibidem*

porque tal dado não está disponível para totalizações e não pode ser deduzido de outros que o estejam, mas teria de ser calculado para cada empreendimento informal, considerando-se a diferença entre o faturamento do empreendimento e uma certa classe de custos – e não todas elas. Não havendo, pois, como saber-se o volume de recursos disponibilizado para o consumo das famílias em atividades da economia informal.

Com efeito, o *consumo das famílias* é normalmente referido para indicar a variação do padrão de vida da população. Conforme Roberto Olinto, gerente de Contas Nacionais do IBGE, “o consumo é, basicamente, determinado por duas variáveis, que são a massa salarial e a disponibilidade de crédito.”⁴¹ Frente a essa afirmação, caberia, portanto, questionar-se em que medida as atividades de produção para consumo próprio e da economia informal são captadas pelo indicador. A ampliação do consumo de mais de dois milhões de famílias, residentes em milhares de pequenos municípios, alcançadas pelo Fome Zero em 2003, teria sido captada por esse indicador? Ora, se todos os agricultores familiares no Brasil triplicassem, em um semestre, a produção para consumo próprio, esse volume de consumo não seria contabilizado no nível de *consumo das famílias*, pelo método de desagregação do PIB pois ele permanece invisível ao PIB. Pelo contrário, ocorrendo uma aumento da produção para o consumo próprio, haveria uma diminuição nas vendas de alimentos, pois menos alimentos seriam comprados. Curiosamente, por um lado, tal incremento de produção não seria contabilizado no PIB do país – não entrando, por isso mesmo, no rateio para o PIB per capita – e por outro a redução da venda de alimentos sinalizaria uma falsa queda no consumo final familiar de alimentos! Assim, todas as ações de Governo Federal que reforçam a segurança alimentar pelo aumento da produção para consumo próprio e por formas alternativas de intercâmbio, que ampliaram o nível de consumo de inúmeras famílias no último ano, simplesmente não existiram para esse indicador de consumo familiar ou foram diluídas por outros em amostragens que, territorialmente, não conseguem captar a globalidade dessa elevação. Pior do que isso, uma possível redução da compra de alimentos decorrente do aumento da produção para consumo próprio ou do intercâmbio alternativo desses produtos, poderia vir a sinalizar – pela metodologia utilizada para mensurar o consumo das famílias – uma diminuição do consumo familiar de alimentos. Além disso, cabe ainda

⁴¹ SOARES, *art cit*

considerar que a compra federal dos produtos da agricultura familiar é, no desembolso, um consumo do Governo, pois é ele quem paga pelo produto. Entretanto, os produtos são efetivamente consumidos pela população atendida em equipamentos da rede pública. Portanto, os indicadores que temos não são satisfatórios para compreender-se a complexidade da evolução do *consumo real das famílias* no país, especialmente as de baixa renda.

Sobre o consumo das famílias de baixa renda, em particular, uma pesquisa realizada em nove centros urbanos, mostrou que, no segundo semestre de 2003, um maior número de consumidores com renda de um a quatro salários mínimos (classes D e E, que no universo brasileiro compõem aproximadamente 76 milhões de pessoas, com dez anos ou mais) passou a comprar um volume maior de mercadorias consideradas supérfluas, como frios, pratos congelados e semi-prontos, requeijão, doces em caldas, leite condensado, enlatados (atum e sardinha), entre outros produtos. Foram identificados pela pesquisa 22 itens que, mesmo não constando na cesta básica, tiveram um pequeno aumento de consumo por essa classe de consumidores⁴².

No que se refere aos estudos sobre *pobreza e indigência*, o que se percebe é que embora estas sejam fenômenos complexos, que não se reduzem à dimensão econômica, a maior parte dos estudos prefere tratá-las basicamente em relação a carências materiais, tomando a renda como critério central para aferir o bem-estar das famílias. O método mais freqüente de mensurar a pobreza e a indigência consiste em

“determinar que um indivíduo pertence à categoria pobre quando sua renda familiar *per capita* é menor que o valor mínimo necessário para viver adequadamente em determinada sociedade – a chamada linha de pobreza. A linha de indigência diz respeito ao valor necessário para satisfazer apenas necessidades alimentares. Para determinação da linha de pobreza e de indigência existe um conjunto de métodos específicos... Determinados os valores das linhas de pobreza e indigência, o passo seguinte é a estimativa de indicadores agregados, obtida a partir da comparação da situação de renda dos indivíduos com essas referências.”⁴³

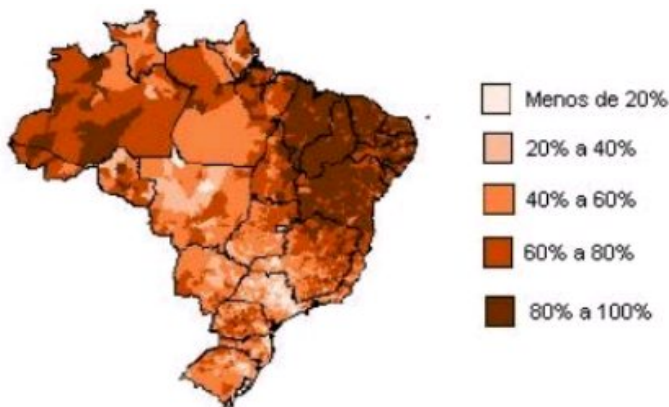
⁴² Adriana MATTOS. “Baixa Renda amplia a compra de supérfluos”. *Folha de São Paulo*, 04 abr 2004, p. B6

⁴³ Darcilene Cláudio GOMES et alli. *Indigência e Pobreza em Uberlândia*. in João Antonio de Paula et alli (ed.) *Anais do X Seminário sobre a Economia*

Assim, alguns estudos não apenas indicam quantos são e como estão distribuídos por estados e municípios os pobres e indigentes, como também os valores necessários para que a sua integração em programas de transferência de renda possa posicioná-los acima dessas linhas. Se analisarmos a distribuição dos pobres pelo território nacional, considerando números absolutos e relativos, comparando municípios maiores e menores, chegamos a indicadores que revelam aspectos da complexidade desse problema, que devem ser compreendidos para que se possa enfrentá-los adequadamente.

Quando analisamos o mapa da fome, *Figura 6*, vemos que, em termos relativos, o percentual da população em condições de insegurança alimentar é maior nas regiões escuras do mapa. Porém, se analisarmos em números absolutos, *Tabela 5*, veremos que certas regiões de maior adensamento humano, embora tenham percentualmente menos pobres que outras regiões, contém um maior número de pessoas em situação de indigência.

Figura 6 – Mapa da Fome no Brasil



A *Tabela 5* nos mostra a proporção de indigentes no país por estados, em números relativos e absolutos. Projetamos aqui os valores apontados no Mapa da Fome para 1991 sobre os dados populacionais do *Censo 2000*, chegando assim a um número estimado de indigentes por estados. Vemos que São Paulo, com 10,41%, é o estado com

Mineira, 2002. Disponível em: <<http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2002/textos/D43.PDF>>. Acesso em: 27 mar 2003

menor número relativo de indigentes no Brasil. Todavia, quando consideramos esse percentual sobre a população total, vemos que é o quinto estado com maior número de indigentes no país, ficando atrás apenas da Bahia, Minas Gerais, Ceará e Pernambuco.

Tabela 5 – População Indigente no Brasil em 2000

Estados	População Total	Proporção de Indigentes em %	Número Absoluto de Indigentes
Brasil	169.799.170	29.26	49.683.237
Acre	557.526	31.28	174.394
Alagoas	2.822.621	55.43	1.564.578
Amapá	477.032	36.56	174.402
Amazonas	2.812.557	38.79	1.090.990
Bahia	13.070.250	54.80	7.162.497
Ceará	7.430.661	55.73	4.141.107
Distrito Federal	2.051.146	16.21	332.490
Espírito Santo	3.097.232	26.31	814.881
Goiás	5.003.228	25.46	1.273.821
Maranhão	5.651.475	63.72	3.601.119
Mato Grosso	2.504.353	25.89	648.376
Mato Grosso do Sul	2.078.001	22.26	462.563
Minas Gerais	17.891.494	26.79	4.793.131
Pará	6.192.307	41.75	2.585.288
Paraíba	3.443.825	50.22	1.729.488
Paraná	9.563.458	20.88	1.996.850
Pernambuco	7.918.344	50.95	4.034.396
Piauí	2.843.278	61.75	1.755.724
Rio de Janeiro	14.391.282	14.68	2.112.640
Rio Grande do Norte	2.776.782	46.93	1.303.143
Rio Grande do Sul	10.187.798	16.76	1.707.479
Rondônia	1.379.787	22.35	308.382
Roraima	324.397	20.16	65.398
Santa Catarina	5.356.360	14.40	771.315
São Paulo	37.032.403	10.41	3.855.073
Sergipe	1.784.475	50.14	894.735
Tocantins	1.157.098	51.27	593.244

Fonte: *Mapa da Fome* sobre dados do Censo 2000

Conforme os critérios adotados pelo Governo Federal – gestão 1995 a 2002 – que tomou por base certos indicadores do censo de 2000, o número de famílias abaixo da linha de pobreza naquele ano era de 9.314.535, totalizando 39 milhões de pessoas⁴⁴. Conforme os critérios adotados pela gestão atual, apoiados igualmente em dados do IBGE, esse número alcança 11,4 milhões de famílias. Por sua vez, o Instituto Brasileiro de Economia (Ibre), vinculado à Fundação Getulio Vargas (FGV), indicou em 2003 que 57,7 milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza no Brasil, o que perfaz cerca de que 35% da população nacional⁴⁵. A própria FGV, por sua vez, publicou posteriormente o número de 56 milhões de pessoas abaixo da linha de pobreza, perfazendo 33% da população brasileira e informou que, com R\$ 2,4 bilhões por mês, seria possível erradicar a pobreza no Brasil⁴⁶. Esses números variam, basicamente, como vimos, em razão dos próprios critérios adotados na definição das linhas de pobreza.

Pode-se ainda considerar a relação entre níveis de renda *per capita* e atividade econômica das regiões, em relação às médias nacionais. Assim, podemos ter: a) regiões com elevada atividade econômica e alto nível de renda *per capita*; b) regiões que experimentam uma acentuada redução da atividade econômica, mas nas quais o nível de renda *per capita* ainda se mantém alto em relação à média nacional; c) regiões que experimentam elevação da atividade econômica, mas que têm níveis de renda *per capita* abaixo da média nacional; d) regiões que tem baixa atividade econômica e baixa renda *per capita* em relação aos indicadores nacionais.

Essa relação permite considerar que em regiões com elevada atividade econômica ou que estejam experimentando crescimento, a partir de um certo patamar de volumes produzidos, existe maior arrecadação pública o que possibilita a estruturação e manutenção de redes de proteção social que alcancem os excluídos. Ao passo que em regiões decadentes ou com baixa atividade econômica, as redes municipais de proteção social se fragilizam ou são inexistentes, exigindo-se uma atenção diferenciada por parte dos governos estaduais e federal. Entretanto o indicador de renda *per capita* falseia a análise da situação concreta da população, pois seria necessário

⁴⁴ Ranier BRAGON. “Lista não contempla 18,7 milhões de pobres”. Folha de São Paulo, 09 nov 2002, Caderno Brasil 2, p. A1

⁴⁵ “35% da população vive abaixo da linha da pobreza”. *Invest News On Line*. 20 set 2003

⁴⁶ *Folha de São Paulo*, 14 abr 2004, p. C1

considerar as taxas diversas de concentração de renda nesses territórios para ver-se efetivamente a situação de pobreza neles existente. Assim, uma região exportadora, com um arranjo produtivo altamente mecanizado, pode ter um nível de renda *per capita* mais elevado que outra, voltada ao mercado local e mais intensiva em mão de obra. Entretanto, a renda da primeira pode estar concentrada em uma classe reduzida de pessoas, tendo a maioria da população daquele território um padrão de consumo inferior ao da outra região aparentemente estagnada, por não ter indicadores de crescimento elevados, mas que de fato tem um nível de distribuição de renda mais acentuado.

Igualmente, o Índice de Pobreza Humana, utilizado pela ONU em estudos nesta área – incorporando PIB *per capita*, expectativa de vida ao nascer e nível de escolarização –, não está isento de contrafações, como já analisamos em outra ocasião⁴⁷.

Com efeito, todos esses indicadores comparativos de indigência ou pobreza são construídos com base – ou com forte centralidade – em dados sobre rendimentos e amostragens sobre a sua concentração. Revelam, basicamente, pessoas que têm uma renda inferior a um certo patamar. Como a renda de cada pessoa está posicionada em margens diferenciadas em relação a esse patamar, a quantidade de recursos *per capita* e em totais absolutos para atender a um mesmo número de pessoas, a fim de que possam sair da indigência ou da pobreza, varia em cada uma das regiões pesquisadas. Esses estudos são muito valiosos e nos ajudam a perceber que se pode erradicar a situação de fome no Brasil transferindo uma certa quantidade de reais por mês a essas pessoas para que, somado aos reais que elas conseguem obter de outras fontes, possam totalizar um valor que supere o patamar da indigência.

Todavia, esses mesmos estudos não dão conta da complexidade da realidade em que vivem essas famílias e da atividade econômica que ocorre nesses territórios, a qual não é captada por esses indicadores, não se analisando os fluxos econômicos que perpassam tais territórios. Por exemplo. Os reais, distribuídos pelas transferências de renda e que são gastos em consumo por essas famílias, se deslocam para quais

⁴⁷ MANCE. “La pobreza y la Colaboracion Solidária” in *Revista Anthropos*, n.194, 2002, p. 100-108, em especial o item “La pobreza y el Desarrollo Humano”. Uma variação dessa análise está publicada em: MANCE, *Redes de Colaboração Solidária*. Petrópolis, Vozes, 2002.

regiões do país? Em que regiões do país, esses recursos distribuídos nos diversos estados provocarão maior elevação de atividade econômica? Se os produtos consumidos em uma localidade vem de outras regiões do Brasil, tal consumo estará provocando, em maior medida, a elevação da atividade econômica naquelas regiões produtoras. Assim, em que medida essa transferência de renda, que possibilita às pessoas ultrapassarem o nível da indigência com seu consumo, romperia a lógica estrutural de concentração de riquezas analisada anteriormente?

Por outro lado, esses estudos, em geral, também não conseguem quantificar, por exemplo, quantas toneladas de aipim, batata-doce, abóbora, milho ou feijão são produzidas por esses famintos e consumidos por eles mesmos a cada ano. Quantas toneladas de peixe são pescadas para consumo próprio por essas famílias na região norte do país a cada mês? Como nada disso é comercializado, essa riqueza não apenas não aparece considerada nesses estudos sobre renda e fome, como igualmente não é contabilizada no Produto Interno Bruto do país ou na atividade econômica da região ou no chamado *consumo da famílias*. Em outras palavras, se fosse multiplicada por dez essa produção para consumo próprio, e nenhuma parte dela fosse vendida, seguramente o nível real de pobreza ou indigência teria diminuído, mas as estatísticas habituais de renda permaneceriam inalteradas, como se nada tivesse mudado.

Justamente em razão de todo esse quadro – e considerando-se que programas anteriores de benefícios às populações mais pobres, iniciados em metrópoles e cidades-pólo, que já dispunham de uma rede de proteção social, acabaram por acentuar uma tendência migratória em direção a esses territórios, agravando-se nessas regiões diversos outros problemas relacionados a habitação, saneamento, abastecimento de água etc. –, as transferências diretas de renda do Programa Fome Zero, de caráter federal, principiaram pelos menores municípios e por regiões que têm baixa atividade econômica e baixa renda per capita em relação aos indicadores nacionais – como no caso do semi-árido nordestino e no norte de Minas Gerais – e progressivamente foram alcançando municípios maiores, articuladas a ações de caráter estadual e municipal em todo o país, implementadas por governos estaduais e municipais que se comprometeram com o Programa. Ao final do primeiro ano, aproximadamente 2 milhões de famílias, as mais empobrecidas dos menores municípios de regiões com baixa atividade econômica, estavam integradas no Programa

Cartão Alimentação, por ações do Governo Federal, alcançando-se cerca de 9 milhões de pessoas em um terço do território nacional. Com esse processo, milhões de reais estavam sendo injetados, mês a mês, nessas regiões, incrementando o potencial de consumo nesses territórios – alcançando-se no mês de dezembro um valor próximo a R\$ 100 milhões. Isso, entretanto, sem desencadear processos inflacionários, uma vez que esta transferência mensal de renda estava distribuída pelo conjunto desses territórios, não ficando concentrada em alguns poucos municípios, sendo igualmente articulada a ações estruturantes de produção regionais, visando-se fomentar através do microcrédito e de compras governamentais da produção familiar, inicialmente, a atividade econômica produtiva nessas regiões e não apenas os processos de consumo ali realizados.

Assim, não se trata apenas de distribuir renda, mas de promover um processo duradouro, sustentável, de desenvolvimento regional que integre ao tecido socioeconômico o conjunto da população empobrecida. Mas de que desenvolvimento estamos falando?

2. Desenvolvimento Sustentável e Crescimento Econômico

Nas últimas décadas, três concepções de desenvolvimento, entre outras, estiveram colocadas em debate no país. Estas possuem algumas variantes que, aqui, abdicamos de detalhar. Em outra seção, à frente, problematizaremos uma certa versão do chamado desenvolvimento local, integrado e sustentável.

Destas três, a que teve maior destaque foi a *neoliberal*, cuja ênfase está na competição entre os agentes privados no mercado, abrindo-se espaço à mais ampla participação do *capital externo*, seja nas privatizações de empresas públicas, quanto nas fusões com empresas privadas nacionais ou na incorporação destas, entre outras ações, operando-se desse modo a pretendida internacionalização do mercado interno, buscando-se com isso que o país viesse a sair da situação de *dependência*, para chegar-se à situação de *interdependência*. Pois, com a ampliação da presença das corporações transnacionais no país, estas mesmas, visando preservar seus próprios ganhos, buscariam consolidar suas posições, o que favoreceria a estabilidade econômica e o crescimento do país. O desenvolvimento por elas provocado levaria a disseminar o crescimento econômico nacional, impactando positivamente em diversas cadeias produtivas, trazendo por consequência maiores ganhos para o conjunto da sociedade. Mas, de

fato, esse caminho nos levou a uma *hiperdependência*, a um desemprego massivo e à subalternidade da política econômica em face dos fluxos de capitais financeiros (movidos a taxas de juros elevadas), dependendo-se deles cada vez mais para sustentar-se a estabilidade econômica⁴⁸.

A segunda delas é a *desenvolvimentista*, cuja ênfase está no *capital nacional*, que criaria um amplo mercado de massas, graças à distribuição de renda pela remuneração de salários, operada em larga medida por grandes, médias e pequenas empresas. Aqui apresenta-se a aliança entre o capital nacional e os trabalhadores em defesa dos empregos, do aumento das exportações, da redução das taxas de juros como forma de ativar a economia e gerar postos de trabalho com progressiva distribuição de renda. Salienta-se o papel do Estado na defesa dos interesses do capital nacional e persegue-se o crescimento econômico, analisado com macro-vetores, desconsiderando-se os impactos sociais e ambientais do modelo de desenvolvimento, a ausência de participação da sociedade na sua definição ou o seu caráter concentrador da renda – uma vez que a acumulação do proprietário bem sucedido é, em geral, maior do que a distribuição de riqueza por ele operada –, dissimulada pela ilusão do incremento do PIB *per capita*, o que por sua vez traz igualmente a ilusão de uma elevação do Índice de Desenvolvimento Humano, independentemente de acentuar-se a concentração de renda.

A terceira é o *desenvolvimento sustentável*, que considera todas as dimensões do assentamento humano em um determinado ambiente, para que o arranjo social e econômico que nele se constitua seja justo, equilibrado e duradouro, enfatizando os seguintes aspectos:

- ***econômico***, promovendo crescimento econômico regional com equidade distributiva, conferindo atenção especial à reorganização solidária das cadeias produtivas locais, à geração de trabalho e renda e à melhoria dos indicadores de bem-viver das comunidades; recolhendo o saber fazer acumulado por estas, derivado de sua permanência em seus territórios, aprimorando-o com novos conhecimentos científicos e tecnológicos e com intercâmbios práticos;

⁴⁸ Para um detalhamento exaustivo sobre como essa concepção foi propagada e implementada recentemente no Brasil, veja-se MANCE. “Subjetividade, Globalização e Totalitarismo – Elementos para um Estudo de Caso : O Governo Fernando Henrique Cardoso”. Curitiba, Arquivos Mance, 1998. Disponível em: <<http://www.euclidesmance.pro.br>>. Acesso em: 4 out 2003

- **social**, viabilizando relações responsáveis do indivíduo para com a coletividade e vice-versa; integração de produtores e consumidores em redes sociais solidárias mais abrangentes, constituindo arranjos socioeconômicos que integrem os territórios, sua culinária, seu modo de viver e de se organizar, fortalecendo-os; conferindo atenção especial à educação, saúde, lazer e seguridade social em sentido amplo; recomposição do tecido social, superando dinâmicas de exclusão, reafirmando a dignidade humana de cada pessoa e seu direito ao exercício pleno da cidadania;
- **político**, promovendo a participação cidadã, a autogestão social e o pleno respeito aos direitos sociais, econômicos, políticos, pessoais, culturais e ambientais; compartilhamento democrático do exercício do *poder*, afirmando a soberania popular; fortalecendo as instituições sociais e governamentais, consolidando em seu conjunto o poder público democratizado;
- **cultural**, compondo a valorização das identidades no respeito às diferenças; afirmação da solidariedade como princípio ético e vetor econômico; geração de novas solidariedades locais dialogicamente construídas; a valorização da produção local e da cultura popular e regional;
- **ético**, afirmando valores que viabilizam as relações humanas centradas na promoção das liberdades, da justiça, dos direitos humanos, da solidariedade e do bem-viver de todas as pessoas e povos, bem como da paz entre as nações;
- **ecológico**, considerando as dimensões de integração do ser humano com a natureza, do rural e do urbano; a manutenção do meio ambiente saudável e da biodiversidade do país; buscando satisfazer as necessidades presentes, sem entretanto comprometer a capacidade das gerações futuras em suprir suas próprias necessidades, tendo em conta a disponibilidade dos recursos vivos e inanimados dos territórios e as vantagens e inconveniências, a curto, médio e longo prazos, das ações neles empreendidas; instaurando padrões sustentáveis de produção e consumo; promovendo o desenvolvimento de tecnologias adequadas ao baixo impacto ambiental e à sustentabilidade dos assentamentos humanos, considerando a diversidade dos territórios e das culturas;

- **pedagógico**, implementando práticas educativas que promovam a cultura da cooperação e da solidariedade, a autogestão social, o trabalho emancipado, o consumo responsável e solidário; resgatando o saber acumulado de trabalhadores e trabalhadoras, criando uma nova cultura do e no trabalho solidário como princípio educativo; esclarecendo os impactos do consumo final e produtivo sobre o conjunto das cadeias produtivas, sobre as relações sociais de produção e sobre os ecossistemas;
- **metodológico**, afirmando o desenvolvimento que se efetiva de baixo para cima, respeitando o poder local da sociedade civil, tendo no Estado uma instância coordenadora e orquestradora; considerando o contexto local – respeitando-se a diversidade de cada região, suas peculiaridades geoestratégicas, culturais, ecológicas etc. – e compondo o maior conjunto possível das forças sociais em seu atingimento;
- **gênero**, desconstruindo a cultura patriarcal, em que se baseia o individualismo e a competição; problematizando a questão do masculino e do feminino, escapando da simplificação dos antagonismos e chegando a uma compreensão mais adequada da complexidade das relações de gênero, reconhecendo que tanto o masculino quanto o feminino fazem parte de todos nós em uma relação de solidariedade, que nos permite renascer como pessoa a cada dia;
- **ritmo**: considerando a velocidade do desenvolvimento, que deve ser adequada a não provocar impactos prejudiciais aos ecossistemas e à organização sócio-cultural das comunidades; não há um padrão e um ritmo únicos de desenvolvimento, devendo respeitar-se a autogestão social das comunidades locais no estabelecimento dos parâmetros sustentáveis de seu desenvolvimento, particularmente os relacionados aos aspectos ecológicos e sociais.
- **território**: constituído como conjunto de relações que se realimentam, possibilitando a sinergia de uma integração que promove e aprimora o bem-viver de assentamentos humanos dinâmicos em seu espaço e seu tempo, geográfico e cultural, superando a desintegração e a exclusão.

Assim, o desenvolvimento sustentável considera todos os *fluxos que atravessam um território*: a) sejam naturais – chuvas, rios, ventos, energia solar, as cadeias do ecossistema local; b) sejam econômicos – fluxos de consumo, produção, poupanças, circulação de bens e serviços nesses território, fluxos de valores monetários etc.; c) sejam fluxos culturais – conhecimentos, comunicação, linguagens, realimentação de padrões éticos e morais, aprimoramentos tecnológicos, fluxos de poder na dinâmica própria de manutenção das comunidades nesses territórios e de seus arranjos institucionais etc. Trata-se de considerar como esses fluxos podem ser aproveitados ou reorganizados de maneira sustentável para o bem-viver de todas as pessoas, transformando tanto os arranjos sócio-produtivos injustos e danosos aos ecossistemas, em particular, quanto o conjunto das relações humanas, em geral, para que sejam ecologicamente equilibrados e eticamente solidários⁴⁹.

O *sujeito* do desenvolvimento sustentável são as forças sociais e econômicas, operando sob autogestão e atuando em redes sociais e econômicas solidárias, tendo por meta de médio prazo integrar, econômica e socialmente, as famílias que vivem abaixo da linha de pobreza em nosso país, cujo potencial de geração de riqueza não é aproveitado sob os modelos desenvolvimentista ou neoliberal – para os quais esse contingente representa apenas um segmento marginal ao mercado, que deveria ser alvo de políticas compensatórias.

No que se refere ao aspecto econômico, a ênfase está no *trabalho emancipado*, autogerido, na produção de bens e serviços que atendem às necessidades e vontades da população daquele território, não se subordinando às demandas de mercado, isto é, às demandas dos que possuem dinheiro para convertê-las em consumo. Ao enfatizar igualmente o *consumo solidário*, reafirma o significado do consumo enquanto relação social basilar à existência humana, que integra consumidores e produtores na promoção recíproca e ampliada do bem comum.

As diversas modalidades de economia solidária são expressão desse desenvolvimento endógeno, *prioritariamente* voltado ao atendimento das necessidades e vontades dos setores majoritários da população nacional (particularmente dos setores excluídos dos mercados),

⁴⁹ A melhor estratégia para a compreensão e reorganização desses fluxos que atravessam os territórios é valer-se da teoria da complexidade que pensa a natureza, as sociedades e culturas sob sistemas de rede.

necessidades essas a serem satisfeitas com o trabalho realizado pelos setores igualmente majoritários e excluídos: a) implementando uma estratégia que permita a tais setores passar à condição de agentes produtivos sob parâmetros de sustentabilidade econômica, ecológica e social; b) desenvolvendo tecnologias adequadas à diversidade regional do país; c) reduzindo-se progressivamente as jornadas de trabalho de todos; d) promovendo-se uma integração econômica internacional soberana, voltando-se, *secundariamente*, ao intercâmbio internacional, visando equilibrar os fluxos de valores, produtos e serviços com outras nações. Para alcançar o conjunto desses objetivos foram desenvolvidos, sob esta concepção, vários instrumentos de organização solidária das finanças, produção, comercialização e do consumo que melhor aproveitam os recursos humano e social dos territórios, constituindo redes de inovação, visando reorganizar o conjunto das cadeias produtivas e os fluxos econômicos, considerados em suas dimensões locais, nacionais e internacional.

Sem colaboração solidária não existe rede social que possa promover o bem-viver do conjunto das coletividades. A colaboração solidária somente existe onde a dignidade humana de cada pessoa é respeitada e ninguém é tomado como objeto, mas sempre considerado como sujeito de sua própria história, de sua própria libertação, sujeito de sua palavra, de seu trabalho e de seu consumo, sujeito das decisões de sua vida em relação permanente com as outras pessoas, sujeito participante das decisões coletivas sobre os destinos de sua comunidade, de sua cidade e de seu país. A colaboração solidária é, igualmente, elemento indispensável ao sucesso do desenvolvimento sustentável, quando considerado do ponto de vista social e econômico⁵⁰.

Tendo essas concepções como contra-face, pode-se dizer que o Governo Lula, em seu primeiro ano, iniciou um processo de transição de um modelo econômico neoliberal para um modelo sustentável. Essa transição, entretanto, apenas começou, pois dada a situação de vulnerabilidade encontrada na economia nacional, foi necessária uma

⁵⁰ Nesta perspectiva cabe salientar que ninguém liberta ninguém, ninguém se liberta sozinho, as pessoas se libertam juntas. Eu não posso me libertar sozinho, pois qualquer ação que eu realize exige uma mediação cultural e eu não posso pensar sozinho, nem pelos outros, nem para os outros, mas somente com os outros – como nos ensinou Paulo Freire. Pois de fato eu me constituo como sujeito na intersecção dinâmica de milhares de redes, cujos fluxos permeiam o meu existir.

ênfase nas exportações e redução de gastos, visando respectivamente a entrada de divisas e maior capacidade do Estado na administração da dívida pública. Assim, veio sendo praticada uma transição do modelo neoliberal para um misto desenvolvimentista e sustentável. A perspectiva que apontamos neste livro é a de que as ações de desenvolvimento social no país, integrando iniciativas governamentais e civis, devem articular, entre outros aspectos, tanto a constituição de fundos públicos que assegurem um sistema de transferência direta de renda cidadã à população empobrecida quanto ações estruturantes de desenvolvimento sustentável, com base na economia solidária. Sem a consolidação de um modelo de desenvolvimento sustentável no país, ampliando níveis de produção e consumo sob parâmetros ecologicamente sustentáveis e socialmente distributivos, não serão alcançados os objetivos do desenvolvimento social e nem as metas últimas do Programa Fome Zero. Em nossa opinião, as condições para avançar-se nesta perspectiva são cada vez mais favoráveis, possibilitando uma transformação durável do país, para que seja mais justo e robusto economicamente.

Como se pode ver, ao considerar-se a história do Brasil na segunda metade do século XX, o crescimento econômico, por si só, é insuficiente para promover o desenvolvimento social. Pode inclusive estar associado ao aumento de exportações e incremento tecnológico da produção, sem que haja igualmente uma elevação significativa no número de postos de trabalho ou distribuição massiva de renda pela remuneração do trabalho empregado. É justamente neste aspecto que o neodesenvolvimentismo fracassa, pois não consegue incorporar tecnologia e distribuir renda simultaneamente, uma vez que a incorporação da tecnologia é operada normalmente com vistas à redução de custos, particularmente do custo do fator trabalho, visando especialmente a competitividade externa.

2.1. Desenvolvimento Sustentável, Cidadania e Segurança Alimentar

De fato, nenhum desenvolvimento é sustentável se não garantir a segurança alimentar de todos os habitantes do território em que tal desenvolvimento ocorre. Entretanto, não basta assegurá-la para que este seja sustentável. É preciso considerar, como vimos, todas as diversas dimensões requeridas ao pleno exercício da cidadania de cada

pessoa e os aspectos relacionados à manutenção do equilíbrio dinâmico dos ecossistemas.

Por isso mesmo, as *ações estruturantes de desenvolvimento socioeconômico local* do Programa Fome Zero devem ser implementadas em todos os municípios do país, envolvendo o conjunto das famílias atendidas pelo *Bolsa Família*, para que estas possam alcançar a satisfação do conjunto de suas necessidades pelo exercício de seu próprio trabalho – sob parâmetros de sustentabilidade ambiental e social – e, igualmente, alcançar o crescimento humano e o pleno exercício da cidadania de seus membros, como resultado de sua participação ativa no desenvolvimento de sua comunidade, especialmente no que se refere à educação, cultura e à defesa de direitos pessoais e coletivos.

Cabe, portanto, *articular as ações emergenciais – que atendem às populações desassistidas – e as políticas específicas de segurança alimentar da população em geral com as ações de caráter estruturante*, constituindo arranjos socioeconômicos duradouros, contemplando a segurança alimentar nos quadros do desenvolvimento sustentável, considerando-se as diversidades regionais, ecológicas e culturais de cada território do país. Nesses arranjos, a dimensão econômica é compreendida como meio para a realização de fins *sociais*, articulados à promoção da cidadania plena de cada pessoa. Nesta *socioeconomia* solidária, o mercado deixa de ser o foco do desenvolvimento, substituído pelo bem-viver de cidadãos e cidadãs. O desenvolvimento sustentável, portanto, deve oportunizar a inclusão social de todo o conjunto da população do território na constituição de um tecido social solidário, contemplando as diversas dimensões de sua existência. No que se refere à *Segurança Alimentar*, trata-se de fortalecer as atividades já existentes de produção, comercialização e consumo – que sejam economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis – e criar novas oportunidades aos segmentos excluídos, para que possam reinserir-se, com dignidade, no tecido produtivo assim constituído e, com isso, obter satisfatoriamente as mediações requeridas ao seu bem-viver.

Como cada realidade muda ao seu modo, não há modelo de *desenvolvimento sustentável* a ser difundido que não dependa das realidades concretas. Cabe, por isso mesmo, realizar um amplo diagnóstico da realidade local e, criativamente, projetar as soluções mais adequadas.

Conforme a situação concreta, é possível, após esse amplo diagnóstico de todo o território, estabelecer uma estratégia orgânica para o fortalecimento do conjunto das cadeias produtivas locais e das redes sociais, a partir da qual se desenham projetos de inclusão socioeconômica, elaborando-se Planos de Desenvolvimento Regionais. Em outros casos, o diagnóstico localizado e a elaboração de projetos para atender apenas a uma certa região ou apenas aos grupos alcançados pelo Programa, é o que se pode fazer inicialmente. A partir desses diagnósticos e projetos pode-se, igualmente, avançar em seguida na elaboração de um Plano de Desenvolvimento Local. Seja qual for o caminho escolhido, o fundamental é alcançar a meta de garantir-se a segurança alimentar e o bem-viver da coletividade como resultado da inclusão socioeconômica de todo o conjunto da população do território, principiando-se pelos segmentos mais empobrecidos.

2.2. A Inconsistência do Modelo Liberal de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável

Na segunda metade da década de 90 e nos primeiros anos de 2000, sob o influxo de diferenciadas práticas e vertentes teóricas, ganhou projeção no Brasil a expressão *desenvolvimento local*, que foi recebendo novas adjetivações, até chegar-se ao termo *desenvolvimento local, integrado e sustentável*, cuja sigla, DLIS, popularizou-se em meio ao Terceiro Setor.

Não havia, entretanto, como atualmente também não há, uma mesma compreensão de DLIS pelos atores que se serviam – e se servem – dessa expressão, mas um leque de muitos matizes. Para alguns, ela estava muito próxima da concepção de *desenvolvimento sustentável* que apresentamos há pouco; para outros estava mais próxima de uma visão liberal acerca do *micro-empendedorismo*, da fomação de *capital humano e social*, voltado à concorrência de mercado. Uma certa visão de DLIS, em particular, obteve significativa projeção, sendo promovida através de iniciativas do Governo Federal, na gestão de 1995-2002, e integradas nos programas Comunidade Solidária, Comunidade Ativa e Comunidade que Faz.

Quando analisamos as práticas de DLIS relacionadas a esses programas, percebemos vários equívocos de concepção teórico-prática e de execução governamental. Apontamos em poucas linhas algumas dessas limitações.

Em primeiro lugar, marcada pela visão liberal de que o bem estar coletivo é fruto da competição entre atores no *mercado*, centrou-se a estratégia de desenvolvimento local no empreendedorismo de tipo capitalista, que enfatiza a formação de capital humano e a organização de micro-empresendimentos voltados a disputar entre si o mercado consumidor. Sob essa lógica, busca-se operar em nichos de atuação que viabilizem o sucesso individual das iniciativas e, igualmente, alcançar, em geral, escalas mais amplas de produção, visando a conquista de maiores mercados e a obtenção de maiores lucros. Como, entretanto, a maioria dos pequenos municípios não se caracteriza como mercado suficientemente amplo para o consumo dessa produção em escala, a orientação é conquistar mercados mais adensados, buscando-se estratégias de comercialização que atinjam outros municípios e estados, ou até mesmo regiões de outros países. Todavia, como a estratégia de mercado é a de cortar custos e vencer os concorrentes, enfatizando o interesse privado de maximização do lucro e de sucesso do empreendedor, esse modelo de desenvolvimento local é incapaz de promover a cidadania da grande maioria dos excluídos nos territórios, dos analfabetos e despossuídos, que, ao não conseguirem se tornar empreendedores bem-sucedidos, sendo derrotados pela concorrência, são responsabilizados pelo seu próprio fracasso, sendo orientados a frequentar atividades de capacitação, para que venham a se tornar capital humano de melhor qualidade. Os defensores dessa concepção, preocupados com a demanda dos mercados e com a geração do lucro, não colocaram como prioridade de sua pauta debelar a fome da população que vivia no próprio município em que essas ações de desenvolvimento local eram implantadas; não apresentavam alternativas para incrementar o consumo da população que perdeu todas as concorrências no mercado – até mesmo a de ser explorada nos empreendimentos que exportam seus produtos para as regiões mais adensadas. Subordinando o conjunto das iniciativas à lógica do mercado, enfatizou-se como solução não apenas a formação de capital humano, mas também de capital social. Sob esse princípio, converter seres humanos e organizações sociais em *capital humano* e *capital social* significa subsumi-los no processo de produção do capital, com vistas à obtenção do lucro, como *fatores de produção econômica, sob a dinâmica própria do capital*. Essa solução de *empreendedorismo capitalista*, todavia, é incapaz de gerar alternativas que garantam o bem-viver do conjunto da população dos territórios, pois do mesmo modo que não é o aumento da oferta de produtos – pela multiplicação

de empreendimentos – o que gera a demanda por eles no mercado, igualmente não é a qualificação de trabalhadores e trabalhadoras o que faz aumentar os postos de trabalho nas empresas.

A segunda limitação é a de que não pode ser considerado sustentável o desenvolvimento que convive com a manutenção da situação da fome e de pobreza ou que pretenda enfrentá-la como resultado secundário de um processo de crescimento econômico, ainda que local. Neste caso, o aumento de produtividade e portanto, do crescimento econômico – desdobrado de diagnósticos de *vocações regionais* ou *eixos estruturantes* –, voltado ao atendimento de mercados remotos (regiões distantes e outros países), pode conviver com um quadro endêmico de exclusão no território local e inclusive acentuá-la, pois as ações se orientam aos *mercados* e à *competitividade dos atores* e não à satisfação imediata das necessidades da população do território, particularmente de sua parcela despossuída. Em contraposição a essa lógica, o objetivo prioritário do desenvolvimento realmente sustentável é assegurar o bem-viver do conjunto da população do território em que tal desenvolvimento ocorre, o que exige garantir prioritariamente a segurança alimentar de *toda a população que o habita* e, progressivamente, elevar o seu padrão de consumo geral a patamares que assegurem o seu bem-viver, de forma ecologicamente sustentável e socialmente justa, constituindo arranjos sócio-produtivos duradouros.

Em terceiro lugar, a metodologia empregada foi incapaz de construir planos de desenvolvimento regionais, uma vez que após o diagnóstico, planejamento e elaboração das agendas, não se chegou, em geral, a um plano integrador de ações complementares que envolvesse o conjunto dos atores econômicos, organizações sociais, entes públicos que atuavam naquele território e a população desorganizada e despossuída que nele residia. Não se projetaram arranjos socioeconômicos que integrassem estrategicamente os processos de consumo e produção existentes nos territórios. As agendas, em sua grande maioria, resumiram-se a pautas de reivindicação de ações governamentais, em particular no campo da infra-estrutura. Os planos de desenvolvimento de municípios próximos, não dialogavam entre si, o que fragilizou o seu potencial de enfrentamento dos problemas comuns, planejando-se ações locais que eram regionalmente desintegradas.

Afora esses três aspectos de concepção – entre outros que aqui não abordaremos, decorrentes de uma compreensão inadequada de vários elementos que analisamos no primeiro capítulo deste livro – problemas de implementação também podem ser referidos, acerca dos Programas Comunidade Ativa e Comunidade Solidária, que promoveram a difusão dessa concepção de desenvolvimento local em várias regiões do país⁵¹:

- curto prazo de apenas 4 meses para a implantação do Comunidade Ativa;
- presença demasiada dos poderes públicos nos Fóruns ou Conselhos Locais;
- a mudança de cultura política necessária à constituição de fóruns para a análise da realidade, planejamento e implementação em processos participativos, exige mais do que os poucos meses em que as ações foram realizadas;
- rigidez da metodologia quanto ao eixo de desenvolvimento local: não haver mais de um eixo estruturante;
- reprodução dos conflitos políticos locais na constituição dos conselhos;
- atores produtivos que operam no território não terem compromisso com o desenvolvimento da região;
- dificuldade em manter a mobilização da comunidade por vários meses até a conclusão das etapas da metodologia;
- ênfase nos atores locais (pequenos e micro-produtores) não veio acompanhada de adequadas condições de acesso a insumos tecnológicos;
- pouca participação de atores econômicos nos Fóruns de Desenvolvimento Local em relação à participação de atores públicos e comunitários;
- fragilidade de articulação local após o término do planejamento, com a saída da Entidade Capacitadora;

⁵¹ O *Comunidade que Faz*, que começou a ser constituído no final desse período, foi um desdobramento do *Comunidade Ativa*.

- a frágil sustentabilidade organizativa, posto que após a saída da Equipe Capacitadora criou-se um vácuo de dinamismo que devia ser suprido pelo Conselho Local que, em geral, não o conseguiu preencher;
- impasses em razão de o Conselho Local apontar objetivos nem sempre consensuais ao governo municipal;
- dificuldades de apoio por parte dos governos local e estadual quanto à estrutura e à logística necessárias ao desenvolvimento do programa;
- fragilidade na interlocução do Fórum com agentes externos ao município;
- enfraquecimento dos canais de comunicação entre comunidades e instâncias de governo, com demandas locais sem resposta;
- a falta de transferência financeira dos governos dificultou a implementação da Agenda de Ações acordada no Plano e a manutenção da dinamização da participação local;
- inexistência de previsão orçamentária específica para a implementação da agenda, ficando esta subordinada à vontade política ministerial ou à intermediação de emendas parlamentares;
- não ocorreu uma capacitação específica para o trabalho participativo e interativo: a capacitação ficou a cargo de cada instituição ou capacitador que, assim, trabalhou com sua própria bagagem;
- entidades contratadas, responsáveis pela condução do processo nos territórios, terem de aportar mais recursos do que os previstos inicialmente no projeto aprovado (visando assegurar as metodologias participativas, a qualidade do trabalho e os resultados esperados), arcando com esses gastos;
- não terem ocorrido as mesas de negociação previstas para a implementação das ações;
- a agenda de ações ficar subordinada à mesma lógica tradicional de liberação de verbas para a sua execução;

- tratamento dos itens da Agenda como se fossem demandas de mercado, pretendendo-se buscar em ministérios, secretarias e outros atores, possíveis ofertantes para o seu atendimento;
- o sistema informatizado destinado a mediar o atendimento das ações, sob a lógica da concorrência dos ofertantes, não possibilitar a estes visualizar as “ofertas” que outras instâncias governamentais apresentavam para tais demandas;
- a maioria das ações resumirem-se a uma pauta de reivindicações de obras endereçadas ao Governo Federal.

2.3. A Economia Solidária na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para as Primeiras Décadas de 2000

Em nossa compreensão, qualquer programa de combate à fome que pretenda enfrentá-la em suas causas estruturais e promover o desenvolvimento sustentado, considerando a complexidade do cenário anteriormente analisado, deve ser implementado sob a lógica da economia solidária, gerando-se trabalho e renda à população empobrecida a partir de uma estratégia que remonte solidariamente as cadeias produtivas regionais. Mas que papel a economia solidária pode ter na estratégia de desenvolvimento social do Brasil e, particularmente, no programa Fome Zero?

A gestão atual do Governo Brasileiro [2003-2006] experimentou, em seu primeiro ano, uma certa indefinição quanto à centralidade que a economia solidária poderia ter na estratégia de desenvolvimento do país. Constituído por uma aliança que buscou integrar as forças produtivas frente aos interesses do capital financeiro, reduziu progressivamente as taxas de juros e privilegiou os setores exportadores como forma de entrada de divisas. Neste contexto, entretanto, a maioria das principais propostas apresentadas à sociedade, até então, não expressou em políticas públicas os acúmulos recentes da economia solidária, que se manifestam em práticas internacionalmente bem sucedidas.

De fato, a última década registrou um rápido crescimento da Economia Solidária em nosso país. Há cinco anos não existiam inúmeras redes e organizações hoje atuantes neste campo, como o Fórum Brasileiro de Economia Solidária e a Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária, a Rede de Incubadoras Tecnológicas de

Cooperativas Populares ou a Agência de Desenvolvimento Solidário da CUT. Não existiam o Fórum Social Mundial e nem a articulação internacional das várias práticas de Economia Solidária que vieram se integrando a partir dele, com repercussão diferenciada em várias regiões do Brasil. De fato, sempre tivemos práticas econômicas de caráter popular, fragmentadas e atomizadas. Todavia, recentemente, a organização de redes, complexos e fóruns veio possibilitando a integração de inúmeras práticas bem-sucedidas de economia solidária, seu fortalecimento, qualificação, visibilidade e multiplicação. É mais recente ainda, a formulação de políticas públicas locais e estaduais nessa área. É compreensível, portanto, a postura que a presente gestão do Governo Federal adotou em seu primeiro ano, maturando um conjunto de políticas que agora têm condições de ser implementadas de maneira consistente.

Foi nesse processo de confluência, colaboração e parceria entre organizações espalhadas pelo país e de lutas políticas, travadas pelo conjunto desses atores, que se constituiu, no final de 2002, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária - FBES, cuja mobilização – apresentando propostas à Equipe de Transição que preparava o encerramento do Governo FHC e o início do Governo Lula – contribuiu para a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, que, todavia, somente foi formalizada em junho de 2003. Há uma estreita e democrática interlocução entre a SENAES e o FBES.

O FBES tem como objetivo avançar no fortalecimento da economia solidária em nosso país: difundindo, praticando e promovendo as finanças solidárias, as redes de produção, comercialização e consumo; reconstruindo cadeias produtivas; consolidando a economia solidária como uma alternativa para o desenvolvimento econômico do país; debatendo e propondo um marco legal adequado à economia solidária; democratizando o conhecimento e a tecnologia – como está apresentado no documento da *I Plenária Brasileira de Economia Solidária*, realizada em São Paulo⁵².

Por sua vez, cotidianamente, a SENAES enfrenta o desafio de contribuir para que se afirme – no cenário político brasileiro – a importância da *economia solidária como alternativa estratégica para*

⁵² GTBES-FSM. *Do Fórum Social Mundial ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária – Relatório da Plenária Brasileira de Economia Solidária*. São Paulo, GTBES-FSM, 2002

o desenvolvimento socioeconômico nacional e não apenas como geradora de trabalho e renda. Em nossa avaliação, a economia solidária, como concepção de desenvolvimento sustentável, necessita ganhar centralidade na estratégia que o Governo Federal adote, para que este não se fragilize perante a pressão e a perspicácia dos grandes grupos econômicos, sempre atentos às possibilidades de se beneficiar, direta ou indiretamente, com as políticas públicas, tanto aquelas voltadas ao crescimento econômico quanto as ações mais emergenciais de combate à fome.

Essa trajetória, em particular, do movimento da economia solidária que avança desde as organizações populares da sociedade civil na proposição de políticas públicas e alcança expressão institucional, tanto em nível de sociedade civil quanto no seio de governos municipais, estaduais e federal, inscreve-se no bojo de um movimento mais amplo da sociedade civil brasileira, em busca de uma transformação profunda do país, em suas dimensões econômica, política e cultural.

De fato, o crescente movimento organizativo da sociedade brasileira, marcado por esse anseio de mudanças, que desemboca na eleição de *governos democráticos e populares*, em âmbito municipal e estadual, e do Governo Lula em nível federal, é expressão da progressiva constituição de um novo bloco histórico em nosso país, que pode efetivamente promover transformações estruturais em favor das grandes majorias, partindo-se do atendimento de demandas imediatas e concretas, articuladas a eixos de lutas, estrategicamente formulados. Mas o sucesso ou o fracasso deste novo bloco histórico em construção reside em implementar, ou não, um novo modelo de desenvolvimento socioeconômico, realmente sustentável, estruturalmente constituído com vistas a promover uma forma substancialmente democrática de organizar-se as cadeias produtivas, sob o princípio solidário da autogestão social.

Não se deve, todavia, confundir tais governos com a totalidade desse bloco histórico. Os erros por eles cometidos, seus problemas e indefinições são elementos de aprendizagem e de reelaboração coletiva, sobre os quais vários setores desse bloco histórico se posicionam criticamente, no sentido de consolidar e fazer avançar o próprio projeto histórico de transformações estruturais em seu conjunto.

Embora as organizações de economia solidária façam parte deste bloco histórico em constituição, elas ainda não foram compreendidas, em seu potencial caráter estratégico, por boa parte dos atores políticos que o integram, sendo vistas apenas como formas marginais de atender demandas de consumo e produção ou de gerar postos de trabalho aos empobrecidos, em meio a uma sociedade em que o desemprego é um fenômeno estrutural.

Na constituição de sua hegemonia – considerando-se a sua trajetória de enfrentamento da ditadura militar e, posteriormente, do neoliberalismo –, esse bloco histórico avança na elaboração coletiva de um projeto político, visando fortalecer a democracia popular, inverter prioridades e promover as transformações estruturais almeçadas no horizonte do *socialismo democrático*. Mas este projeto, além de uma dimensão política e cultural – combatendo as diversas formas de opressão, exclusão e discriminação, afirmando os valores de uma nova ética, da solidariedade e da justiça social, fortalecendo a democracia, a defesa do bem público e da cidadania – necessita igualmente de propostas factíveis no campo econômico, sem as quais a disputa política e cultural se fragiliza.

Esse, ao nosso ver, é o papel estratégico que a economia solidária pode e deve desempenhar nos governos democrático-populares. Sem a afirmação clara da economia solidária no centro desse projeto de desenvolvimento econômico para o Brasil, provavelmente esse novo bloco histórico não vencerá a disputa de hegemonia frente aos setores do grande capital globalizado – produtivo e financeiro – que comandam parte expressiva das cadeias produtivas no país e dos fluxos de capitais em seu interior. E o bloco histórico contra o qual se embatem as classes sociais-populares organizadas – em lutas políticas, econômicas e culturais – poderá se fortalecer, bloqueando o avanço das transformações estruturais por elas almeçadas.

Enfrentando essa situação, cabe avançar em três ações articuladas. Em primeiro lugar, fortalecer as diversas formas de *economia solidária* – urbanas e rurais – praticadas no Brasil, em razão dos seus benefícios sociais e ecológicos, por sua capacidade de geração de trabalho e renda, distribuição de riqueza e promoção do bem-viver das pessoas. Em segundo lugar, criar as condições de possibilidade para que se possa transformar, *sob a lógica da economia solidária*, o conjunto das práticas de produção, comercialização e serviço inscritas no campo da *economia informal e da economia popular*, as quais – embora não apareçam nas estatísticas oficiais – garantem atualmente,

em condições precárias, a subsistência de milhões de pessoas em nosso país. E, em terceiro lugar, igualmente, criar as condições de possibilidade para que se possa transformar e fortalecer, *sob a lógica da economia solidária*, as milhares de *micro-empresas, atualmente endividadas ou em processo falimentar*, evitando que fechem suas portas e agravem ainda mais a situação de desemprego e exclusão social.

Essas três ações contribuiriam para *consolidar o setor econômico desse novo bloco histórico*, integrando milhares de empresas autogeridas – em que trabalhadores são proprietários dos empreendimentos – podendo-se promover reinvestimentos coletivos em estratégia de rede, em aliança com organizações de trabalhadores assalariados que almejem romper com a sua condição de subalternidade em relação ao capital, para tornarem-se solidariamente proprietários de empresas autogeridas.

Com esse escopo, cabe avançar na elaboração de uma *legislação específica para a economia solidária* e desenvolver políticas que *permitam*: a) a formalização jurídica das práticas econômicas informais, com a devida alteração de seu *modus operandi* sob essa nova legislação; b) a transformação de empreendimentos não-solidários, já legalizados, em empreendimentos solidários, se assim o desejarem; c) a fácil constituição de novos empreendimentos solidários. Tal legislação, formalização jurídica e conversão de empreendimentos, deve respeitar os princípios éticos, organizativos e distributivos da economia solidária, enfrentando-se toda forma de trabalho degradante, relações autoritárias e qualidade precária dos produtos e serviços. Neste novo contexto, receberiam tratamentos diversos as empresas *privadas* e de *economia mista*, por seus fins lucrativos, as empresas *estatais*, por seu fim público, e as empresas *solidárias*, em razão de seus fins socioeconômicos equitativos na promoção do bem comum, geração de trabalho e renda, preservação do equilíbrio dos ecossistemas e pela prática da justa distribuição social dos resultados.

Esse processo de *formalização* levaria ao crescimento nominal do PIB brasileiro (uma vez que um volume gigantesco de riqueza produzida na economia informal não é contabilizado), ao aumento de arrecadação pública e à consolidação do setor da economia solidária nacional. Isso diminuiria o “*risco-país*” (em razão da elevação do PIB), gerando-se condições mais favoráveis para a renegociação dos títulos da dívida pública e para a redução de taxas de juros, sem riscos

de elevação inflacionária, uma vez que aumenta-se a oferta de produtos e serviços no setor da economia solidária para atender ao incremento das demandas, peculiar ao crescimento econômico – podendo-se produzir igualmente, neste setor, variados bens de produção (máquinas, equipamentos, instrumentos etc.), atendendo-se, em certa medida, a demanda por investimento fixo, decorrente da instalação de novas plantas produtivas ou da renovação de plantas já instaladas.

Esta estratégia exige, acima de tudo, *promover e difundir o consumo dos produtos e serviços da economia solidária*, tanto apoiando a multiplicação de organizações que praticam e promovem o consumo desses produtos e serviços (cooperativas de consumo, sistemas de intercâmbio e lojas de comércio solidário, por exemplo), quanto universalizando a educação para o consumo solidário, ético e responsável. De outra parte, cabe *apoiar, fomentar e fortalecer as redes de economia solidária e os complexos cooperativos populares*, destacando-se a importância da integração e colaboração dos atores locais solidários, o *mapeamento de recursos regionais geoestratégicos*, o *desenvolvimento de novos produtos e qualificação das linhas de produção existentes*, *capacitação gerencial e tecnológica*, bem como, o *desenvolvimento de uma logística de distribuição, armazenagem e comercialização* adequada às necessidades da economia solidária.

O programa Fome Zero, como veremos, desenvolveu um conjunto de ações que podem ser implementadas nesta perspectiva. A principal delas é a organização dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local - CONSAD, que visam criar uma ambiência favorável para a emergência e consolidação de projetos de desenvolvimento regional, podendo-se implementar, com essa finalidade, estratégias e ações de economia solidária.

Capítulo 2

O Programa Fome Zero

O Programa Fome Zero, sem dúvida alguma, foi o programa federal que teve maior repercussão entre os veículos de comunicação social em 2003. Entretanto, sua arquitetura, estrutura organizativa, projetos e ações integradas ainda não são conhecidos pela maioria da população ou mesmo pela grande imprensa em geral, embora essas informações encontrem-se disponibilizadas em seu portal na Internet e várias cartilhas tenham sido produzidas com linguagens diferenciadas, desde o início do programa, divulgando esses conteúdos⁵³.

O Programa compõe ações governamentais e ações da sociedade civil. Muitas pessoas confundem ambas as esferas, imaginando que *ações autonomamente desenvolvidas pela sociedade civil* tenham sido planejadas na esfera governamental, imputando ao Governo Federal a responsabilidade por aquelas atividades. Um amplo conjunto de ações da sociedade civil está articulado no Mutirão Contra a Fome, integrando doações em dinheiro, em alimentos e em serviços ou a participação de empresas que assumem certos compromissos no apoio dos programas e projetos⁵⁴.

As ações governamentais, por sua vez, abrem-se em um leque de políticas federais, políticas estaduais e políticas municipais. Igualmente, trata-se de políticas que podem resguardar autonomias entre si, embora sejam complementares. As ações do Programa Fome Zero *autonomamente organizadas e implementadas por municípios*, no combate à fome em seu território, não podem ser imputadas aos governos federal e estaduais. Um dos esforços do Governo Federal foi o de integrar essas ações, particularmente avançando na unificação dos cadastros de beneficiários dos programas de transferência de renda

⁵³ Para uma visão geral dessa estrutura organizativa veja-se o *Anexo 5*

⁵⁴ Veja-se o item 4.2.4 “A Sociedade Civil e o Mutirão Contra a Fome”, do Capítulo 2.

que são autonomamente geridos nessas três esferas. Mas este objetivo ainda permanece em negociação, visando compor-se o novo Cadastro Único. As ações locais foram concebidas e planejadas considerando-se a diferença das áreas rurais, das pequenas e médias cidades e das metrópoles. Nas áreas rurais, privilegiou-se o apoio à agricultura familiar e o apoio à produção para o consumo próprio. Nas pequenas e médias cidades, por sua vez, as ações incluíam a organização de bancos de alimentos, parceria com varejistas, a busca de um novo relacionamento com a rede de supermercados e a promoção da agricultura urbana. Por fim, nas metrópoles, projetou-se a organização de restaurantes populares, parcerias com varejistas, modernização dos equipamentos de abastecimento e igualmente a busca de um novo relacionamento com as redes de supermercados. Essas políticas locais somente podem ser implementadas com a participação decisiva de governos municipais. Em particular, sem a atuação das prefeituras não há como organizar-se bancos de alimentos, restaurantes populares ou desenvolver-se ações de educação para o consumo – dadas as peculiaridades das regiões e a dinâmica própria dessas ações. Assim, no que se refere às políticas municipais, o programa Fome Zero alcançou territórios diversos, dependendo da disposição das prefeituras em implantar e desenvolver ações de combate à fome e de promoção da segurança alimentar.

Por sua vez, entre as *políticas federais do Programa Fome Zero*, há um duplo leque: as que visam implementar ações mais emergenciais e específicas no atendimento direto às famílias que não têm segurança alimentar; e as políticas que se caracterizam como ações estruturantes, voltadas ao enfrentamento das causas profundas da fome. Entre as *políticas específicas*, implantadas no primeiro ano, elencavam-se o Cartão-Alimentação, Cestas Básicas Emergenciais, Estoques de Segurança, Segurança e Qualidade dos Alimentos, Ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador, Nutrição Materno-Infantil, Educação para o Consumo Alimentar, Ampliação da Alimentação Escolar, Atendimento a Comunidades Indígenas e Quilombolas. Por outra parte, entre as *políticas estruturantes*, voltadas ao enfrentamento das causas estruturais da fome, incluíam-se, entre outros, os programas de Geração de Emprego, Trabalho e Renda, Previdência Social Universal, Incentivo à Agricultura Familiar, Construção de Cisternas, Intensificação da Reforma Agrária, Bolsa Escola e Programas de distribuição de Renda, Ofertas de Microcrédito e os Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local.

A posterior fusão do Bolsa Escola, Cartão Alimentação, Bolsa Alimentação e Vale Gás, isto é, dos programas de distribuição de renda, no Programa Bolsa Família, avançou na perspectiva de constituir-se, de certo modo, um programa único de transferência de renda para o conjunto das famílias pobres no Brasil. O Governo Federal buscou a interlocução com governos estaduais e municipais no sentido de unificar os cadastros e compartilhar os pagamentos, visando ampliar a base de atendimentos e evitar a superposição de programas.

1. O Início de Uma Revolução nas Prioridades

Pode-se dizer que o Programa Fome Zero desencadeou o início de uma revolução nas prioridades públicas, que poderá se aprofundar, ou não, nos próximos anos. Fato é que, pela primeira vez na história do Brasil, projetou-se e passou-se a implementar um conjunto de políticas integradas e concomitantes de transferência de renda e de geração de trabalho e renda, de caráter universal, principiando-se pelas regiões mais desassistidas e deprimidas e pela população mais empobrecida. O programa nacional de transferência de renda implementado no Fome Zero alcançou, no final de 2003, aproximadamente dois milhões de famílias, que passaram a receber diretamente, sem qualquer intermediação, benefícios em valores diferenciados que, somados à renda de cada família, alcançam um patamar suficiente para a cobertura de sua despesa essencial, exigindo-se dessas famílias certas contrapartidas, tais como a frequência das crianças à escola e a vacinação em dia. Prevê-se até o final de 2006 integrar-se nesse programa o conjunto das mais de 11 milhões de famílias que viviam em situação famélica no país ao final de 2002.

Embora fosse muito mais fácil iniciar um programa desse tipo pelas metrópoles e cidades-pólo, essa opção foi descartada, pois isso, por um lado, induziria ainda mais o processo de migração das populações pobres em direção dos centros urbanos em busca do benefício – como se vê acontecer com alguns programas sociais em grandes cidades – e por outro lado, geraria a superposição de cadastros das redes de proteção social, com famílias que, em alguns casos, acabariam recebendo até três benefícios (municipal, estadual e federal) enquanto outras não estariam recebendo benefício algum. Por isso, decidiu-se iniciar pelas regiões mais pobres e deprimidas do país, para que a transferência de renda tivesse um impacto positivo no comércio local

dessas regiões e fosse indutora da ativação de processos econômico-produtivos nesses territórios e, progressivamente, avançar-se para regiões mais adensadas, integrando nacionalmente os cadastros municipais, estaduais e federal, consolidando as redes de proteção social já instaladas.

Conforme o programa Fome Zero, a transferência direta de renda, como ação especificamente voltada a essas famílias, deve vir acompanhada de ações estruturantes, visando a inserção dos segmentos em idade economicamente ativa dessa população em atividades produtivas, em que eles próprios possam gerar a renda necessária à manutenção da despesa familiar, não dependendo mais de programas de transferência de renda para tanto. Assim, o Cartão Alimentação foi concedido a cada beneficiário por seis meses, sendo renovável mais duas vezes por igual período. Desse modo, ao final de um ano e meio, os beneficiários, em idade economicamente ativa, deveriam estar integrados em atividades produtivas que permitissem a sua saída do programa de transferência de renda, não dependendo mais desse benefício para cobrir suas despesas. Como cerca de dois milhões de famílias foram integrados ao programa no transcorrer de 2003, espera-se que, até meados de 2005, significativa parcela dessa população esteja trabalhando em condições adequadas para assegurar boa parte de suas próprias despesas fundamentais. É com esse objetivo que um conjunto de ações estruturantes foi desenhado, como veremos posteriormente. Todavia, em nossa avaliação, se essas ações não forem implementadas na perspectiva da economia solidária, elas poderão não resultar nos objetivos esperados.

2. O Controle Social das Políticas Públicas de Transferência de Renda

Cabe salientar, neste contexto, um outro fato inédito na história do país: pela primeira vez, um programa nacional de transferência de renda ficou subordinado ao controle social, assegurando-se total transparência em sua execução e uma gestão democrática, com participação popular direta, graças à atuação dos Comitês Gestores do Programa Cartão Alimentação - PCA.

Todas as famílias atendidas pelo PCA (em outubro de 2003 eram mais de um milhão) foram validadas pelos Comitês Gestores, assegurando-se, com isso, a gestão democrática e participativa do

programa de transferência de renda. O fato de ter sido organizado e capacitado um Comitê Gestor, em cada município alcançado pelo PCA, assegurou a transparência e o controle popular sobre o benefício pago pelo Governo Federal às famílias, sem qualquer intermediação, clientelista ou não.

Ao todo, foram capacitados cerca de 4 mil Agentes Locais de Segurança Alimentar, que por sua vez capacitaram os Comitês Gestores, em cerca de 1800 municípios. Tendo em vista que dos 9 membros eleitos para a composição do Comitê Gestor, 6 deles eram representantes da sociedade civil, têm-se que, aproximadamente, 10.800 representantes da sociedade civil foram capacitados para, em conjunto com representantes dos poderes públicos, exercer o processo de validação das famílias beneficiárias pelo PCA. Os três representantes governamentais, presentes no Comitê Gestor, por sua vez, correspondiam respectivamente às três esferas de governo: municipal, estadual e federal, uma vez que se busca a integração dessas três esferas na implementação das políticas de segurança alimentar e desenvolvimento local em cada território.

Cada Comitê Gestor, por sua vez, elegeu duas pessoas que foram incumbidas de responsabilidades diferenciadas. Uma delas passou a exercer a função de acessar, através da Internet (com *login* e senha própria), o cadastro nacional dos beneficiários do PCA – sob responsabilidade do Governo Federal – e alterar o estatuto das famílias, validando-as ou excluindo-as do recebimento do benefício, conforme a deliberação autônoma do Comitê Gestor. Outra delas, a função de acessar o sistema para fiscalizar o trabalho da primeira, visualizando se as operações realizadas estavam de acordo com as decisões do Comitê. Toda a região do semi-árido, prioridade inicial do PCA, foi integrada com essa metodologia – enfrentando-se dificuldades de diversas ordens, particularmente no que se refere ao acesso à Internet e manejo de operações com Tecnologia da Informação. Assim, foram os próprios Comitês Gestores que depuram o Cadastro Único, herdado do governo anterior, que continha vários problemas, o qual, após a depuração, permaneceu atualizado permanentemente para o pagamento do benefício até à constituição do Bolsa Família.

Fato é que, com toda a sua capilaridade, eleitos democraticamente por suas comunidades, esses Comitês alcançaram, em um ano, cerca de um terço dos municípios do Brasil, nas regiões mais empobrecidas e deprimidas.

Com efeito, embora outros programas anteriores de transferência de renda tivessem igualmente instituído instâncias municipais para assegurar que as contrapartidas fossem cumpridas pelo beneficiados, nenhuma dessas instâncias teve esse poder de validar ou excluir famílias do recebimento do benefício, mas apenas informavam ao prefeito as irregularidades constatadas, o qual, por sua vez, decidia o que fazer. No caso dos Comitês Gestores, essa diferença foi muito importante.

Esses comitês, em sua maioria, passaram a desempenhar um papel central na garantia da transparência e no combate à corrupção na transferência de renda. Alguns deles chegaram mesmo a um enfrentamento com prefeitos, denunciando que constavam nas relações pessoas que ali haviam sido incluídas por apadrinhamento político. Relata-se, entre outros ocorridos, que um Agente Local de Segurança Alimentar, que era funcionário de uma prefeitura, foi demitido pelo prefeito em represália ao expurgo de algumas famílias da lista do PCA, contrariando o apadrinhamento político de alguns beneficiários que teriam sido indevidamente incluídos no cadastro único após a última eleição municipal.

A mídia nacional, todavia, pouco informou sobre o importante trabalho de interesse público realizado pelos Comitês Gestores, que assegurou a democratização e o controle social do programa de transferência direta de renda. Por outra parte, estampou manchetes sobre a existência de irregularidades no cadastro do Fome Zero (detectadas pelos próprios Comitês Gestores) enfatizando, simultaneamente, que o número de famílias atendidas estava distante do total das necesssidades do benefício. Pouco se disse, na grande imprensa, acerca do fato de um terço dos municípios do país, com menos de 70 mil habitantes, nas regiões mais pobres, ter sido atendido em menos de um ano pela política de transferência de renda com participação da sociedade civil local, preferindo-se, por outra parte, enfatizar que o programa federal de transferência de renda não chegara aos grandes centros urbanos. Com efeito, não se difundiu que a política de transferência de renda é parte integrante de uma política de desenvolvimento e que, por isso mesmo, havendo necessidade de priorizar-se territórios, os impactos dessa transferência de renda devem principiar pelas regiões mais deprimidas e onde a situação de pobreza é mais endêmica, nas quais não há redes de proteção social operantes.

O avanço para os centros urbanos implicava em articular essas redes de proteção social de caráter federal, estadual e municipal, para que um mesmo beneficiário, como vimos, não resultasse incluído nos três cadastros ao passo que uma outra família, igualmente necessitada, não ficasse descoberta pelos três. A unificação dessas redes avançou em nível federal com a organização do Bolsa Família, mas ainda não se efetivou a integração do conjunto dos cadastros dos governos federal, estaduais e municipais, o que seria salutar para uma atuação mais adequada nas regiões de maior adensamento populacional, evitando-se distorções.

Além da capacitação inicial recebida pelos Comitês Gestores, não apenas sobre os conteúdos de segurança alimentar mas também sobre o próprio manejo complexo de um sistema de dados desse porte, previu-se outras duas etapas de capacitação com conteúdos de desenvolvimento local e elaboração de projetos. Todavia, com a constituição do Bolsa Família as atribuições do Comitê Gestor foram alteradas e, até o momento da elaboração deste estudo, não estavam ainda redefinidas após a constituição do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Uma das justas preocupações de muitos era a de que a unificação dos benefícios e das metodologias acabasse por fazer desaparecer a figura do Comitê Gestor, perdendo-se novamente o controle popular sobre a relação dos beneficiados. Em havendo a unificação dos programas de transferência de renda federal, estaduais e municipais, correr-se-ia o risco de, extinta essa forma de gestão democrática com participação popular, retroceder-se à forma em que os prefeitos teriam o maior poder na definição de quem seria beneficiado, uma vez que Governo Federal não teria como verificar se cada uma das famílias dos programas federais, municipais e estaduais, integrados nesse novo cadastro único, realmente necessitaria do benefício⁵⁵.

A segunda preocupação era a de que houvesse descontinuidade na capacitação dos Comitês Gestores que, desse modo, ficariam desprovidos de condições para atuar no planejamento participativo

⁵⁵ Publicar os dados do cadastro na Internet, visibilizando a relação de famílias atendidas, poderia resolver esse problema, mas igualmente criar um outro, colocando o conjunto dessas famílias em uma situação de possível constrangimento, por estar incluídas no cadastro público dos pobres do Brasil, que poderia vir a ser utilizado com propósitos discriminatórios por qualquer um, no Brasil ou no exterior, que a ele tivesse acesso através da Rede Mundial de Computadores.

com vistas ao desenvolvimento sustentável ou na implementação coletiva de ações estruturantes de geração de trabalho e renda, sob esta mesma perspectiva, em seus municípios. Tais ações estruturantes visam integrar no tecido sócio-produtivo as populações atendidas com o benefício da transferência de renda, as quais deveriam, no prazo de um ano e meio, como vimos, estar atuando produtivamente na geração de valores que assegurassem as despesas básicas das suas próprias famílias. Assim, manter o papel dos Comitês Gestores como agentes de desenvolvimento local seria uma forma de assegurar que a distribuição do benefício viesse acompanhada de ações estruturantes de geração de trabalho e renda: por exemplo, mapeando-se demandas de consumo local e regional e organizando-se atividades sustentáveis de produção que pudessem, direta ou indiretamente, satisfazê-las – aproveitando-se os recursos geoestratégicos de cada região e criando-se postos de trabalho que seriam ocupados pela população atendida nos programas de transferência de renda.

Em outras palavras, se o Comitê Gestor fosse mantido, mas apenas com as funções de verificar as contrapartidas do Bolsa Família e validar as famílias do Cadastro Único, ele se tornaria apenas um órgão fiscalizador, deixando de cumprir o papel de fomentador do desenvolvimento local – que poderia ser implementado em uma perspectiva de economia solidária –, perdendo-se-o como agente impulsionador de ações estruturantes de geração de trabalho e renda.

Como vemos, há um valioso acúmulo nessa estratégia que deve ser considerado ao avançar-se na unificação dos programas de transferência direta de renda, prenúncio de um programa nacional, unificado e permanente de renda cidadã⁵⁶.

3. Combate à Fome, Segurança Alimentar e Soberania Alimentar

O combate à fome, no programa Fome Zero, é implementado sob a perspectiva de garantir a toda a população brasileira as condições requeridas para sua segurança alimentar. Mas, com efeito, quando consideramos a segurança alimentar na perspectiva do desenvolvimento sustentável, ela passa a ser compreendida como uma das dimensões da soberania alimentar.

⁵⁶ Há diversas visões sobre *renda mínima*, *renda básica* ou *renda cidadã*. Veja-se: Marcelo BILLI. “Filósofo propõe renda mínima para todos”. *Folha de São Paulo*, 26 ago 2002, p. B6

A diferença básica entre esses dois conceitos é a de que, enquanto a *segurança alimentar* objetiva que todas as pessoas de um país tenham alimentos à disposição para seu consumo em quantidade, qualidade, regularidade e dignidade, a *soberania alimentar*, por sua vez, considera também as condições de auto-sustentabilidade deste asseguramento. Como afirma Rafael Alegria, “o direito de comer deve ser respeitado assim como o direito de produzir os alimentos.”⁵⁷ Isso, que à primeira vista parece óbvio, não é tão simples assim, quando analisamos a situação de fome e de superprodução de alimentos no mundo e sua relação com as novas tecnologias de produção de gêneros alimentícios.

Com efeito, é possível garantir-se alimentos para todas as pessoas de um país (segurança alimentar) importando-se produtos baratos de um outro país, os quais foram subsidiados, direta ou indiretamente, em sua produção. Mas esse procedimento poderia destruir a capacidade de produção agrícola do próprio país importador que, assim, perde a sua soberania alimentar. Muitos estendem esse raciocínio ao rol dos insumos produtivos. Caso um país utilizasse largamente sementes transgênicas, cujos grãos com elas produzidos fossem praticamente estéreis, tal país estaria perdendo sua soberania alimentar em igual medida à dependência externa desse insumo.

Veremos um pouco mais adiante como esses temas foram enquadrados no Fome Zero. Gostaria aqui de salientar como as organizações de economia solidária e de agroecologia se posicionam frente a eles e quais são as principais implicações desse posicionamento sob a lógica do desenvolvimento sustentável.

Nos últimos anos, organizações de economia solidária lançaram campanhas internacionais que articularam comércio justo e soberania alimentar. Em 2000, a rede News (*Network of European World Shops*), que atua no comércio justo internacional em território europeu, promoveu a campanha *Comida para Pensar – Pela Soberania Alimentar*. O texto desta campanha afirmava que:

“O acesso a uma alimentação adequada é um direito humano básico. O princípio orientador dos acordos agrícolas e comerciais não pode continuar a ser a liberdade de comércio nem o interesse das multinacionais ou dos grandes blocos comerciais, mas antes a soberania alimentar – entendida como o direito de cada nação a desenvolver a capacidade de produzir

⁵⁷ Veja-se <http://alainet.org/active/show_text.php3?key=4744>

alimentos para sustentar a sua população e a escolher o que produzir de acordo com a sua especificidade cultural. A soberania alimentar de uma nação implica no direito de apoiar e subsidiar a produção interna e de regular as importações. Elementos dos atuais acordos agrícolas da Organização Mundial do Comércio – como a obrigação de aceitar uma quota mínima de importações – têm que ser cancelados. Em vez de se concentrar na liberalização comercial, a OMC deve esforçar-se por encontrar soluções para os problemas que afetam os países do Sul: a dependência de matérias-primas de monocultura, a volatilidade dos preços e a deterioração dos termos de troca.”⁵⁸

Esta campanha visava sensibilizar a opinião pública, meios de comunicação e instituições europeias para um conjunto de questões relacionadas à soberania alimentar, tais como: “a) o acesso à alimentação como um direito humano básico; b) a ameaça à segurança alimentar e ao posicionamento dos agricultores do Sul constituída pela liberalização comercial; c) a necessidade de assegurar a participação dos países do Sul no processo de tomada de decisão e nas negociações da OMC; d) o cancelamento dos subsídios agrícolas europeus que provocam um excesso de produção, *dumping* e a desestabilização da capacidade de produção de alimentos nos países em desenvolvimento.”⁵⁹

Por sua vez, no I Congresso Brasileiro de Agroecologia, ocorrido em novembro de 2003, em Porto Alegre, que contou com participantes de diversos países, aprovou-se a *Carta Agroecológica 2003*. No evento, a *soberania alimentar* foi apresentada como condição essencial para a cidadania dos povos, sendo reivindicada como preocupação central na elaboração de políticas públicas, defendendo-se, entre outras medidas: a) produção de alimentos saudáveis em quantidade suficiente para o conjunto da população, b) estímulo à agricultura agroecológica, c) fortalecimento da agricultura familiar, d) que instituições que atuam na área de pesquisa, ensino e extensão rural adotem princípios eco-sociais de sustentabilidade para a agricultura e o desenvolvimento rural, e) que se adote medidas baseadas no princípio de precaução com relação aos organismos geneticamente modificados - OGMs, f) que pesquisas e estudos sobre o possível impacto dos OGMs em relação ao ambiente e à saúde sejam

⁵⁸ NEWS. *Campanha “Comida para Pensar”. Pela Soberania Alimentar.*
<<http://homepage.esoterica.pt/~cidac/cj-16.html>>

⁵⁹ *Ibidem*

fomentados, g) que se assegure o cumprimento das leis e normas em relação à ascensão do cultivo de OGMs em algumas regiões do país.

No Brasil, o principal problema não é capacidade de produção de alimentos, mas o fato de que a concentração de renda impede milhões de pessoas de comprar alimentos em quantidade suficiente, com qualidade adequada e regularidade satisfatória para alimentar-se dignamente. Assim, o *Fome Zero*, ao articular programas de transferência de renda com programas estruturantes de produção familiar de alimentos, promove a segurança alimentar nos quadros da soberania alimentar. De fato, as ações estruturantes do Fome Zero, no que se referem à produção de alimentos, podem ser compreendidas como ações voltadas à soberania alimentar, pois estão relacionadas com a produção interna de alimentos e com os princípios de sustentabilidade ambiental, cultural e social, considerando a oferta de alimentos em quantidade, qualidade e regularidade, privilegiando a produção dos agricultores familiares. A compra pública dos produtos da agricultura familiar e o micro-crédito para produção de alimentos podem ser considerados simultaneamente como ações de segurança alimentar e de soberania alimentar, fortalecendo a capacidade nacional de produção de alimentos saudáveis, que podem ser desdobradas na perspectiva da economia solidária.

4. Economia Solidária e Programa Fome Zero

Embora não tenha sido concebido nessa perspectiva, todo o conjunto de ações do Programa Fome Zero pode ser implementado sob um viés de propagação e fortalecimento da economia solidária. Em nosso trabalho de consultoria ao Governo Federal (que teve início em Maio de 2003, junto ao extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e que prossegue atualmente junto ao atual Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome), fizemos uma revisão de todos os programas publicados até então pelo referido Ministério e apontamos como poderiam ser implementados sob o enfoque da economia solidária.

Facilitando, aqui, a compreensão de nossa exposição, optamos por iniciar pelo Programa dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local - CONSAD, para em seguida retomarmos o conjunto de ações específicas e estruturantes anteriormente referido –

quando indicaremos, em breves termos, como se pode implementá-las na perspectiva da economia solidária.

4.1. Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

No ano de 2003, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome - MESA, projetou, desenvolveu e/ou apoiou diversas ações de caráter estruturante, geradoras de trabalho e renda. Entre elas, elaborou-se o programa CONSAD, que, ao final daquele ano, encontrava-se na fase inicial de mobilização local para a sua implantação em 22 regiões do país, abrindo-se várias possibilidades às organizações de economia solidária em participar ativamente como um dos protagonistas locais na elaboração de projetos de desenvolvimento regional, que poderiam introduzir e implementar distintas práticas de economia solidária nos vários territórios.

Para o ano de 2004, havia uma previsão orçamentária de aproximadamente R\$ 2 milhões para ações de segurança alimentar em cada consórcio – ações essas que simultaneamente viabilizassem geração de postos de trabalho para as populações empobrecidas e implementassem uma perspectiva de desenvolvimento sustentável, economicamente durável, socialmente justo e ecologicamente equilibrado.

O programa CONSAD foi gestado no primeiro semestre de 2003, a partir de uma avaliação crítica dos processos de DLIS anteriores – veja-se a seção 2.2 do primeiro capítulo – e recolhendo-se o acúmulo de novas elaborações da sociedade civil, particularmente no campo da economia solidária. Em fevereiro de 2003, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM, finalizou um estudo intitulado “Localização Territorial de Potenciais Consórcios de Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável - CONDELIS”, que depois, com algumas modificações, foi aproveitado no estudo finalizado no mês seguinte, intitulado “CONSAD – Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local”.

O caráter, a proposta organizativa e a metodologia de implantação dos CONSADs foram posteriormente debatidos, modificados e validados nacionalmente em um seminário, realizado nos dias 31 de julho e 1 de agosto de 2003, em Brasília, organizado pelo MESA, com a participação de representações governamentais (ministérios e

governos estaduais) e não-governamentais (em proporção majoritária) de quase todos os estados brasileiros. A partir daí, avançou-se no detalhamento da metodologia de implantação, na licitação e capacitação das entidades implementadoras regionais e na produção de instrumentos de apoio.

Se observarmos a primeira publicação sobre o CONSAD⁶⁰, finalizada em Março, anterior à revisão que fizemos a partir de Maio de 2003 na perspectiva da economia solidária, e analisarmos as últimas elaborações governamentais que tratam deste tema, veremos que ocorreu uma transformação profunda na proposta que, inicialmente, em muito se assemelhava ao DLIS do governo anterior. Basta dizer que, na primeira publicação, sequer aparecia a expressão *economia solidária* e que o *micro-crédito* era apresentado como um fator de suporte ao micro-empendedorismo, ao estilo quase liberal.

A economia solidária, embora não exclusivamente, veio aos poucos ganhando espaço como alternativa para o desenvolvimento sustentável na estratégia dos CONSADs. Cada consórcio, com representação majoritária da sociedade civil, elabora um projeto de desenvolvimento regional. O quanto este projeto regional é expressão da economia solidária, depende da orientação que lhe é conferida pela participação dos atores mobilizados nesses territórios.

Diferentemente de processos anteriores de “desenvolvimento local” em que as comunidades foram mobilizadas, agendas elaboradas, mas não se destinou recursos orçamentários para sua realização, esse programa, desde a origem, dispunha de recursos orçamentários previamente assegurados para ações estruturantes de segurança alimentar que gerassem oportunidades de trabalho para as populações empobrecidas.

Todavia o CONSAD, como arranjo socioeconômico, é orientado a ter uma atuação mais ampla, tanto no que se refere às várias dimensões do desenvolvimento sustentável, quanto no que se refere às formas de financiar os seus projetos. Sobre este último, em particular, há uma grande variedade de fontes disponíveis, às quais o CONSAD pode recorrer, tais como, o BNDES, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, que têm linhas de crédito para atividades de produção, comercialização e serviços, bem como organismos

⁶⁰ Luis Penna FRANCA, *CONSAD – Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro, IBAM/DES/NEL, Março de 2003, 164 pp.

internacionais que financiam projetos de ONGs nas mais variadas áreas, redes de comércio internacional que atuam com prefinanciamento da produção, além de programas específicos nos governos federal, estadual e municipal. Cabe incluir também, nesta relação, organismos bilaterais e multilaterais que podem financiar projetos de desenvolvimento sustentável – entre outras fontes possíveis de captação de recursos.

Previa-se, para até o final do ano de 2004, a constituição de 70 Consórcios, abrangendo cerca de mil municípios. Projetava-se prosseguir nesse ritmo nos anos seguintes, com a organização de 30 Consórcios por ano, alcançando-se, aproximadamente, a metade do território nacional até 2006.

4.1.1. Identidade, Objetivos e Ações do CONSAD

O CONSAD pode ser definido como “uma forma de associação entre municípios, com participação da sociedade civil e do poder público, para ações conjuntas de geração de trabalho e renda e garantia de segurança alimentar..., fortalecendo arranjos socioeconômicos socialmente justos, econômica e ecologicamente sustentáveis, remontando as cadeias produtivas locais em processos de cooperação e solidariedade.”⁶¹

Seu escopo, através de um *arranjo institucional* entre municípios com participação majoritária da sociedade civil, é a constituição de um *arranjo socioeconômico sustentável*, de amplitude regional, voltado à reorganização das cadeias produtivas locais, desencadeando-se ações estruturantes e sustentáveis de financiamento, produção, comercialização e consumo regionais, criando uma ambiência favorável tanto para ações de economia não-solidária (isto é, para as que operam com fins de lucro) quanto para a implementação de ações de economia solidária. No interior do CONSAD, democraticamente, elabora-se um Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado. Os recursos para a implementação desse Plano podem ter fontes diversas, públicas e privadas, locais, estaduais, nacionais e internacionais.

⁶¹ MESA e IBAM. *Diretrizes e Ações Prioritárias para a Formação do CONSAD – Documento de Subsídio ao Seminário Nacional CONSAD*. Brasília, 31 de Julho e 1 de Agosto de 2003, p. 5

Conforme a metodologia, os potenciais consórcios, foram mapeados considerando-se o Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios, a existência de fóruns de desenvolvimento local e de programas estruturantes, tais como: Programa de Redução da Mortalidade Infantil, Programa de Erradicação de Trabalho Infantil, Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, Programa Nacional de Municipalização do Turismo e Programa Nacional da Reforma Agrária, entre outros

Transcrevo a seguir alguns trechos do documento debatido no seminário nacional de validação do projeto:

“O CONSAD articulará programas governamentais (municipais, estaduais e federais) existentes, programas desenvolvidos por entidades privadas, universidades e do terceiro setor, bem como atrairá recursos e investimentos para estes fins e apoiará redes socioeconômicas voltadas à segurança alimentar (...).

“O enfoque territorial do CONSAD significa que este será formado considerando-se: a) as relações sociais, comerciais, produtivas, políticas e culturais existentes na região...; b) a dimensão física e ambiental do território...; c) as potencialidades geoestratégicas do território como base dos arranjos sócio-produtivos sustentáveis; d) a necessidade de reorganização do território de forma a proporcionar a inclusão social...; e) ... construção de uma institucionalidade capaz de mediar conflitos, agregar esforços e gerar sinergias de forma a direcionar o processo de integração territorial para os objetivos de segurança alimentar e nutricional e desenvolvimento local; f) fortalecimento da identidade territorial e a construção de um sentimento de solidariedade social (...).

“Depois de algumas décadas, os resultados demonstram que o modelo econômico com única ênfase na grande empresa e na acumulação capitalista não promoveu uma distribuição de renda mais igualitária entre as diversas camadas da sociedade e do território nacional. Parcelas cada vez mais amplas da sociedade encontram-se em estado de miséria, e algumas cidades dominantes no mundo da globalização financeira e produtiva convivem com bolsões de pobreza.

“A noção de Desenvolvimento Local visa justamente atacar estas duas faces do modelo de desenvolvimento capitalista tal como se implantou no Brasil através da promoção de: a) ações

que venham a desconcentrar a renda; b) ações que venham a desenvolver regiões excluídas ou marginalizadas no processo de desenvolvimento capitalista.

“O CONSAD insere-se na lógica do Desenvolvimento Local na medida em que favorece a geração de novas oportunidades de trabalho por meio da integração de microempreendimentos (pequenas empresas, produtores autônomos, agricultores familiares) em cadeias produtivas e redes de cooperação, ampliando a manutenção de estoques e ofertas de alimentos à disposição da comunidade local, bem como agregando valor aos produtos e aumento da solidariedade entre os produtores que passam a desenvolver ações conjuntas de fortalecimento recíproco e da competitividade destes produtores nos sistemas produtivos locais. Além disso, o CONSAD propicia um entorno político-institucional que dá suporte às atividades produtivas, elemento indispensável para o seu sucesso.

“Para atingir estes objetivos, o Desenvolvimento Local deve ser construído, necessariamente, com base no:

- diagnóstico das demandas de consumo, potenciais produtivos e recursos geoestratégicos locais;
- formação de capital humano e capital social, ou seja, educação e formação por um lado, e desenvolvimento da capacidade de organização laboral, política e social, por outro;
- aproveitamento dos recursos naturais de forma sustentável;
- noção de desenvolvimento produtivo territorial, ou seja, levando em conta as múltiplas relações sociais que acontecem no território;
- concepção participativa, o que implica na necessidade de arranjos institucionais eficazes que possam proporcionar aos agentes locais os instrumentos para formular, decidir, implementar e gerenciar ações e projetos em desenvolvimento local.”⁶²

⁶² *Ibidem*, p. 5 a 9

Os arranjos socioeconômicos sustentáveis que serão organizados nos CONSADs devem contemplar todas as etapas das cadeias produtivas locais e sua integração qualificada, fortalecendo atividades de crédito, produção, comercialização, consumo, integração, capacitação, inclusão digital e outras.

“A inclusão digital envolve fundamentalmente o manejo com as linguagens, programas e equipamentos de tecnologia da informação (hardwares e softwares)... As ações locais de inclusão digital poderão viabilizar, para o arranjo socioeconômico de segurança alimentar, um amplo sistema de conexão de redes sociais, propiciando fluxos de informação e a alimentação de bases de dados a partir das organizações locais, as quais se constituem em agentes de produção e comercialização de alimentos e de outros itens de consumo voltados ao bem viver das comunidades, igualmente organizadas enquanto consumidoras, conscientes do impacto de seu consumo sobre as cadeias produtivas locais, regionais e nacionais.

“Entre os resultados que se pode obter com esses sistemas, estão: facilidade de acesso aos produtos pelos consumidores, possibilidade de parcerias e negócios entre empreendimentos, quadro de informações que possibilita o planejamento estratégico de investimentos públicos e privados, bem como a remontagem das cadeias produtivas, ganhos de produtividade, ganhos com economia de escopo e de velocidade, visibilidade internacional da produção local com possibilidades de negócios, difusão massiva de softwares livres incrementando a produtividade, maior facilidade na conexão entre produção-consumo e campo-cidade.”⁶³

Embora expressões como *capital humano* e *capital social* sejam bastante inadequadas para tratar do desenvolvimento sustentável, uma vez que somente pode ser considerado como capital, em sentido próprio, um recurso qualquer que é investido no processo produtivo visando a geração de mais-valia, essas expressões estão esparramadas em várias passagens desses documentos, embora tenhamos sugerido, sem sucesso, a sua substituição.

⁶³ *Ibidem*, p. 12

Outro aspecto deste documento a ser considerado é que entre os *exemplos de ações* que um CONSAD pode realizar elencam-se as ações de: microfinanças, identificação e fortalecimento de cadeias produtivas existentes e potenciais, geração de trabalho e renda, apoio à agricultura familiar, economia solidária e inclusão digital. Assim, a economia solidária aparece aqui não propriamente como uma concepção de desenvolvimento que integre o conjunto das demais ações, mas como um rol de ações entre outras. Isso ocorre porque no documento-base – levado ao seminário nacional de validação e que, nesse aspecto não foi modificado – o CONSAD tanto poderá implementar um projeto de desenvolvimento de caráter sustentável, quanto desenvolvimentista, liberal ou mesmo sem qualquer horizonte estratégico. Tudo dependerá dos atores mobilizados nos territórios em sua capacidade propositiva e argumentativa, de avançar em uma ou outra perspectiva. Todavia, o simples fato, nesse momento, de um conjunto de ações de economia solidária ser aí elencado, sinalizou uma tendência de abertura do projeto a uma possível implementação de corte solidário, mantendo-se, ao longo de todo o texto, uma ambivalência que tanto reconhecia o caráter valioso dos acúmulos da economia solidária quanto permanecia aberto a uma compreensão clássica de empreendedorismo endereçado à concorrência de mercado.

Sobre a economia solidária, este documento, ao referir-se aos exemplos de ações, dedicou uma seção em particular:

“A economia solidária é o conjunto de atividades econômicas – de produção, comercialização, consumo, poupança e crédito – organizadas sob a forma de **autogestão**, isto é, pela **propriedade coletiva do capital e participação democrática** (uma cabeça, um voto) nas decisões dos membros da entidade promotora da atividade.

Entre os instrumentos a serem adaptados às diversas realidades locais, elencam-se:

- 1) **Crédito**: cooperativas de crédito, fundos solidários de desenvolvimento local, bancos do povo, bancos comunitários e cartões de crédito solidário;
- 2) **Produção**: empreendimentos autogeridos de produção e serviço, agricultura familiar, serviços autônomos, etc;

3) Comércio: feiras e mostras de economia solidária, lojas e redes de comércio solidário, selos e sistema de certificação, catálogos de produtos e serviços, clubes de troca com moeda social, terminais de comercialização, comércio solidário internacional, sistemas com entrega em domicílio e comércio eletrônico;

4) Consumo: grupos de aquisição solidária, cooperativas de consumo, etc.;

5) Integradoras: bolsas de negócios, complexos cooperativos, redes de economia solidária, entrepostos regionais, portais da economia solidária na Internet, etc.;

6) Capacitação: incubadoras de empresas e centros de apoio à economia solidária, educação à distância, etc.

Dentre as práticas de economia solidária visando a segurança alimentar que um CONSAD poderá incentivar, destacam-se:

1) redes solidárias: uma rede de colaboração solidária consiste na integração de grupos de consumidores, produtores, comerciantes e prestadores de serviços para a organização de arranjos socioeconômicos solidários, privilegiando a compra de produtos e serviços dos integrantes da rede, para garantir trabalho e renda a todos os participantes. Numa rede solidária, parte do excedente obtido é reinvestido na rede, para que se possa gerar outras cooperativas e microempreendimentos, atendendo demandas ainda não satisfeitas nessas redes e mercados locais, gerando mais postos de trabalho, ampliando e qualificando a produção e aumentando a renda dos participantes.

2) iniciativas de consumo solidário: um CONSAD pode apoiar/formular projetos de estímulo ao consumo solidário através das seguintes ações, entre outras:

- da propaganda nos meios de divulgação locais (rádio, jornais) dos produtos elaborados por empreendimentos de economia solidária, viabilizando sua comercialização e sua distribuição.

- da articulação junto aos municípios para que insiram na pauta de compras públicas (para escolas, hospitais, etc.) estes produtos.
- do incentivo à formação de Cooperativas de Compras Coletivas, que adquiririam produtos diretamente dos agricultores/indústrias a preços de atacado e os distribuiriam a pessoas de baixa renda associadas à cooperativa, por preços abaixo do mercado.

3) bancos solidários: bancos solidários podem ser organizados ou incentivados pelo CONSAD para oferecerem produtos e serviços de Finanças Solidárias: crédito produtivo solidário, crédito para consumo solidário, viabilização de cartões de crédito solidário, entre outros.

4) clubes de troca: um CONSAD pode apoiar a formação de clubes de trocas, ou seja, associações de consumidores e produtores autônomos que comprem e vendem seus produtos entre si, com uso de uma moeda própria do clube (uma moeda social), e somente reconhecida entre os seus participantes.”⁶⁴

Mesmo que essas *ações* tenham sido indicadas, a título de *exemplo*, sua inclusão conferiu-lhes um caráter de legitimidade para a sua implementação no interior dos CONSADs, criando uma situação favorável para fomentar e consolidar, na prática, ações de economia solidária em territórios de todos os estados e difundir-se nacionalmente uma alternativa estratégica de desenvolvimento sustentável, considerando-se adequadamente a diversidade das regiões do Brasil, suas culturas e peculiaridades geoestratégicas.

Na perspectiva metodológica do CONSAD, diferentemente do que ocorreu com o DLIS do governo anterior, propõe-se uma integração regional de entes públicos, atores produtivos e organizações civis através do Consórcio, visando a organização e implementação de um plano de desenvolvimento regional voltado, em primeiro lugar, quando assume um caráter solidário, a garantir a satisfação das necessidades dos segmentos excluídos, implementando um conjunto de ações estruturantes de geração produtiva sob demanda, voltado a atendê-la, aproveitando-se o potencial de consumo local como fator de desenvolvimento, graças à organização de atividades produtivas que visam satisfazê-lo.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 10-12

A constituição desses arranjos produtivos locais e regionais, economicamente viáveis, ecologicamente sustentáveis e socialmente justos, aproveitando as potencialidades dos recursos regionais, exige considerar seis aspectos essenciais que devem ser articulados estrategicamente: o consumo, a comercialização, a produção, o crédito, a educação e a informação.

No que se refere ao *crédito*, o Governo Federal implantou e implementou, em 2003, uma extensa política de micro-crédito, disponibilizando o acesso a recursos para atividades produtivas de pequeno porte a milhões de pessoas que nunca tiveram essa oportunidade. Pessoas que nem sequer tinham conta bancária, por insuficiência de renda, puderam não apenas abrir uma conta em bancos públicos, como também ter acesso ao crédito para consumo e produção⁶⁵. A liberação de crédito para atividades produtivas, todavia, exige uma atenção especial, pois sem um plano viável para a sua

⁶⁵ Em 2003, os bancos públicos aumentaram em 16,8% o volume de recursos em financiamentos concedidos, totalizando R\$ 168,6 bilhões. [Folha de São Paulo, 28 jan 2004, p. B5.] Implementando a política de inclusão bancária, a Caixa Econômica Federal contabilizou a abertura de 1,2 milhão de contas simplificadas, sendo que deste total 460 mil clientes, em janeiro de 2004, dispunham de crédito pré-aprovado no valor de R\$ 200,00, sobre os quais incidiam juros de apenas 2% ao mês. Por sua vez, um novo Programa de Microcrédito, criado pelo BNDES, nos seus sete primeiros meses de operação, financiou cerca de R\$ 33 milhões. Já com recursos do FAT, de janeiro a outubro de 2003, foram realizadas 841 mil operações de crédito totalizando R\$ 4,9 bilhões. [Veja-se: Miriam BELCHIOR. Pronunciamento no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. 23 abr 2004.] Desagregando essas operações de crédito, realizadas em 2003 com recursos do FAT, temos que o Proger Urbano – destinado às pessoas que trabalham na economia informal, pequenos negócios familiares e artesanais, profissionais recém-formados, dentre outros – cobriu 163.315 operações de investimento, alcançando R\$ 1,3 bilhões e outras 417.738 operações de capital de giro que alcançaram a cifra de R\$ 1,2 bilhões. De sua parte, o Banco do Brasil constituiu uma subsidiária, o Banco Popular do Brasil, atuando apenas com correspondentes bancários e em áreas periféricas, onde a população que ganha até dois salários mínimos pode abrir conta simplificada, obtendo um cartão de débito utilizável também na rede do Banco [Folha de São Paulo, 9 set 2003]. Destaque-se também que os empréstimos consignados em folha de pagamento totalizaram R\$ 6,6 bilhões em março de 2004, encostando no volume mediado pelos cartões de crédito convencionais que, naquele mês, forneceram R\$ 6,7 bilhões em crédito [Ney Yahi da CRUZ. “Crédito com desconto em folha cresce 18%.” *Folha de São Paulo*, 27 abr 2004, p. B5].

aplicação, a pessoa que seja atendida com o empréstimo pode acabar completamente endividada. Por isso, apenas o fornecimento de crédito é insuficiente. Cabe integrá-lo em uma estratégia local e regional que contemple processos sustentáveis de produção, comercialização, consumo, capacitação e informação, sem os quais o desenvolvimento não ocorre e os empreendimentos constituídos não terão bom êxito. De fato, de cada dez microempresas que se constituem no país, mais da metade delas quebra em dois anos. Portanto, para que os empreendimentos, que venham a se constituir com os créditos recebidos, possam efetivamente se manter, é preciso *organizar arranjos de produção, comércio e consumo locais e regionais*, que operem sob princípios de cooperação e solidariedade e que superem as debilidades de gestão, informação e insuficiências na qualidade de produtos, serviços e de atendimento. É preciso dimensionar a produção às demandas reais de consumo, priorizando a economia de *escopo* e de *velocidade* – diversificando as ofertas conforme as demandas locais e regionais – e considerar a *escala* como resultado da articulação dos atores operando em parcerias. Ações voltadas a mercados remotos devem ser apoiadas, como forma de geração de trabalho e renda, desde que incorporem, em sua base produtiva, atores excluídos e operem respondendo a demandas sustentadas e não a mercados hipotéticos, reduzindo-se assim as taxas de risco do insucesso dos planos de negócios e assegurando-se melhor retorno aos recursos investidos nessas operações. Esse quadro favorável pode ser construído no interior do CONSAD.

Sob a lógica da economia solidária, a constituição do arranjo sócio-produtivo, implementando ações estruturantes de segurança alimentar, visa ao fortalecimento e à expansão de micros, pequenas e médias empresas associativas e de nano-empresendimentos de caráter familiar – implementando práticas econômicas solidárias – e à sua integração em redes de colaboração. Este expediente possibilita aos empreendimentos integrados no arranjo local organizar fluxos de informação que dinamizem ações coordenadas entre si e com os consumidores, planejar fluxos de produtos, insumos e valores, reorganizando solidariamente as cadeias produtivas locais e regionais na perspectiva do desenvolvimento sustentável, com um incremento de ganhos compartilhados entre todos os participantes.⁶⁶

⁶⁶ Sobre fluxos econômicos atravessando um CONSAD, veja-se a seção 3.1 do terceiro capítulo deste livro.

Desse modo, para erradicar-se, sustentavelmente, a situação estrutural de fome na região abarcada pelo CONSAD é necessário constituir um arranjo sócio-produtivo, capaz de gerar bens e serviços com simultânea distribuição de riqueza pelo emprego do *trabalho*, gerando-se um desenvolvimento duradouro e socialmente justo. Cabe ao CONSAD, em nossa compreensão, *desenvolver uma estratégia adequada para que as ações emergenciais que atendem às populações desassistidas sejam, ao mesmo tempo, mediação das ações de caráter estruturante*, considerando as diversidades regionais, ecológicas e culturais de cada território do país. Cabe criar as condições para que os recursos distribuídos no programa Fome Zero, com as transferências diretas de renda, dispendidos no *consumo* praticado pelas pessoas atendidas, possam, ao mesmo tempo, assegurar a remuneração do *trabalho que passa a ser realizado pelas populações da mesma região*. Esta exigência, de que o mesmo recurso cumpra essa dupla função, emergencial e estruturante, pode ser solucionada pela conexão entre consumo e produção nas redes sócio-produtivas de economia solidária.

Em outras palavras, na medida em que as famílias integradas nos programas de distribuição de renda gastem os recursos recebidos comprando produtos regionais da economia solidária, os produtores locais realizam suas vendas, alcançando um faturamento que permite a remuneração do trabalho realizado e a reposição do giro produtivo em seu todo. O Plano de Desenvolvimento Territorial Integrado, portanto, deve avançar prioritariamente na constituição de um arranjo sócio-produtivo voltado a atender às demandas de consumo da população assistida pelos programas e, desse modo, gerar postos de trabalho com distribuição de renda. Em sentido geral, trata-se de avançar no atendimento das demandas de consumo do conjunto da população excluída, desempregada e que atua na economia informal, orientando a inserção desses segmentos em atividades de produção, comércio e serviço sob uma formalização jurídica que lhes permita operar não apenas como fornecedores de alimentos à população coberta pelo programa, mas igualmente no atendimento do conjunto das demandas de consumo local e regional que possam satisfazer.

4.1.2. Uma Possível Opção Estratégica pela Economia Solidária

Considerando os últimos documentos do Programa acerca da Economia Solidária nos CONSADs, percebe-se que o que era apenas

um exemplo passou a ser apresentado com uma possibilidade desejada de desenvolvimento sustentável regional:

“... o CONSAD poderá assumir opções estratégicas com potencial de desviar o foco da *Economia do Capital* – aquela em que a propriedade garante ao detentor do capital a maior parte dos ganhos do empreendimento – para o da *Economia do Trabalho* – em que o trabalhador obtém ganhos proporcionais ao seu trabalho.

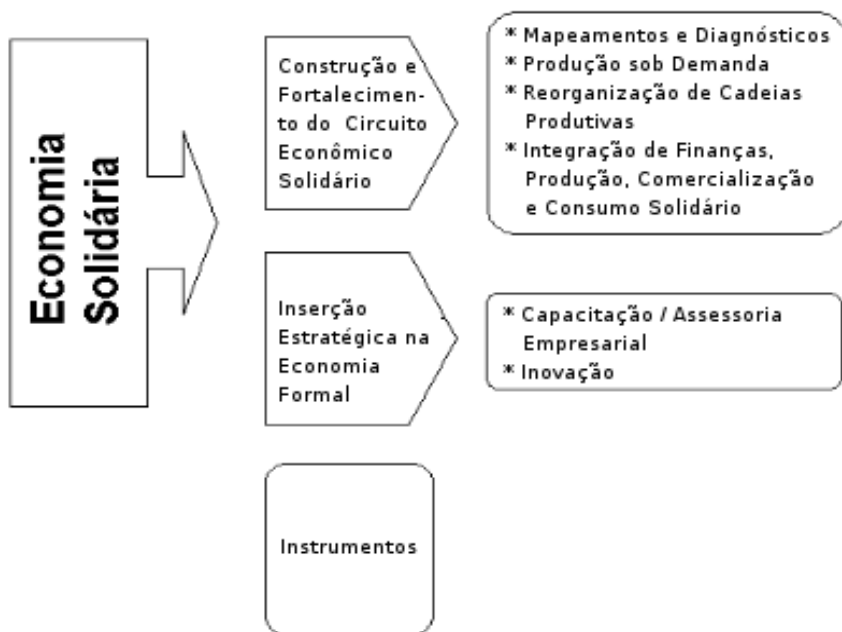
“É função do CONSAD, portanto, o impulsionamento de *Empreendimentos Econômicos Solidários*, baseados na cooperação do trabalho, autogestão nas decisões e propriedade coletiva do capital, que tenham em seu horizonte a reprodução ampliada do valor econômico, sem apropriação capitalista dos rendimentos. Para a alavancagem destes empreendimentos, é imprescindível que o CONSAD viabilize ações de dois tipos: construção e fortalecimento do circuito econômico solidário e de consolidação estratégica do empreendimento solidário na economia formal.”⁶⁷

Dois esquemas desta publicação possibilitam visualizar a articulação das ações de promoção da economia solidária propostas para os CONSADs.

Na *Figura 7*, articulam-se dois grandes blocos de ações voltadas à construção e fortalecimento do circuito econômico solidário, bem como à consolidação estratégica dos empreendimentos econômicos solidários na economia formal, valendo-se de um conjunto de instrumentos adaptáveis às diversas realidades locais.

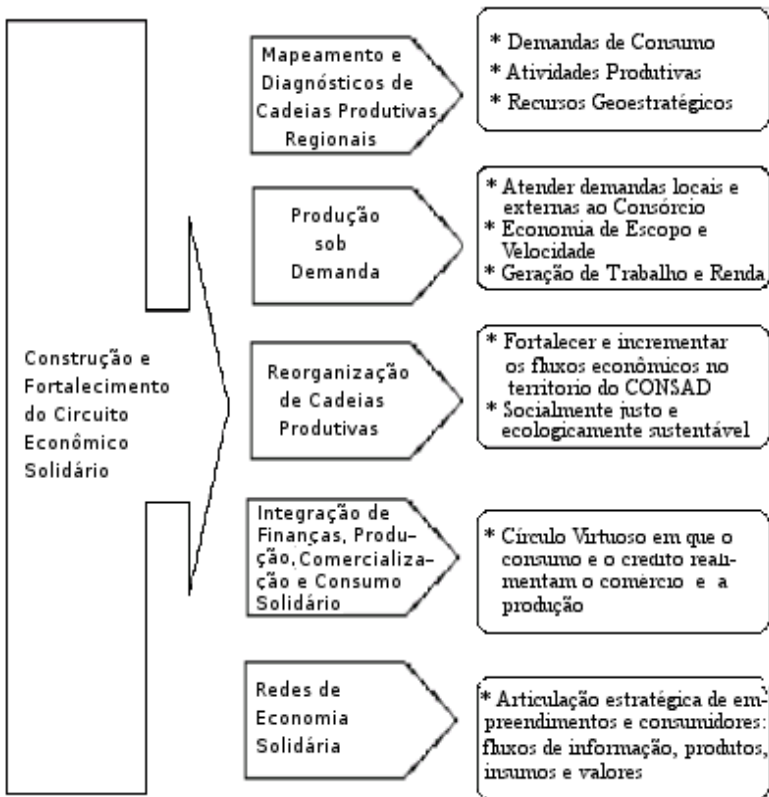
⁶⁷ MESA. *CONSAD e Economia Solidária – Cadernos CONSAD no.2 - Segunda Versão*. Trabalho elaborado pelo Núcleo de Economia Local da Área de Desenvolvimento Econômico e Social do IBAM e pela Equipe de Desenvolvimento Local do Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Brasília, dez 2003.

Figura 7



Na *Figura 8*, visualiza-se que o processo de construção e fortalecimento do circuito econômico solidário implica o conjunto das ações referidas de mapeamento e diagnóstico das cadeias produtivas na região abarcada pelo CONSAD, o que possibilitará implementar a produção sob demanda e a reorganização dessas mesmas cadeias produtivas para que os fluxos econômicos que atravessam esses territórios potencializem o seu próprio desenvolvimento sustentável, integrando finanças, produção, comercialização e consumo solidários em uma estratégia de redes de economia solidária.

Figura 8



Transcrevemos a seguir o detalhamento desses cinco tópicos:

2.1 Mapeamentos e Diagnósticos de Demandas e de Potencialidades

- Envolver, de maneira participativa, os atores que operam no território para a sua execução.
- Mapear as demandas de consumo no território, particularmente do segmento que está na condição de insegurança alimentar: alimentação, habitação, higiene e cuidados pessoais e serviços pessoais – ver anexo 1;
- Mapear atividades locais produtivas (inclusive de auto-subsistência familiares ou coletivas) que visam atender

essas demandas, ainda que o façam de maneira incipiente – ver anexo 2;

- Mapear recursos típicos da região utilizados na satisfação dessas demandas ou que poderiam ser utilizados;
- Mapear sugestões/propostas/estudos de produção local que atendam tais demandas e que incorporem esses recursos como insumos;
- Mapear organizações da sociedade civil que estejam envolvidas com geração de trabalho e renda, apoio e assistência à população excluída na região;
- Realizar leituras documentais de planos, programas e projetos dos governos locais, no que tenham a ver com segurança alimentar e desenvolvimento local;
- Resgate de Propostas de Desenvolvimento já formuladas e projetos em curso no município e em suas regiões que tenham a ver com segurança alimentar e geração de trabalho e renda;
- Realizar diagnósticos de cadeias produtivas atuais e potenciais, com base no mapeamento e nas informações obtidas, cruzando os dados levantados, totalizando demandas, insumos produtivos, resíduos recicláveis e recursos geoestratégicos locais;

2.2 Produção Sob Demanda

Articular as demandas de consumo locais já mapeadas com atividades produtivas locais ou regionais visando satisfazê-las.

- Induzir a população a organizar-se enquanto consumidores praticando formas de aquisição solidária e de integração com o pequeno comércio.
- Integrar os micro-empresendimentos de comércio, que atuam no atendimento da população excluída, para que possam operar sob a lógica de rede solidária ativando a circulação local da produção local.
- constituir associações, feiras, mercados ou cooperativas de compras que permitam agrupar as demandas de consumo final e conectar produtores, comerciantes e consumidores.

- Elaborar projetos visando atender, sob princípios de economia de escopo e de velocidade, as demandas locais e externas ao consórcio que foram anteriormente mapeadas;
- Apoiar a criação de novos empreendimentos solidários em sistemas de rede, gerando trabalho e renda, visando atender às demandas permanentes de consumo final (solidárias e do mercado em geral) e de consumo produtivo (fornecendo insumos, matérias-primas e materiais secundários para outros empreendimentos produtivos) do território do CONSAD que ainda não sejam atendidas por produtores da região, e que o possam ser, valendo-se preferencialmente dos recursos geoestratégicos mapeados.

2.3 Reorganização de cadeias produtivas

- Fortalecer e incrementar os fluxos econômicos no território do CONSAD, integrando os atores produtivos em processos de cooperação, potencializando a produção local, de maneira socialmente justa e ecologicamente sustentável, utilizando recursos regionais, visando atender tanto quanto possível as demandas levantadas.
- Promover o desenvolvimento de novos produtos, substituição de insumos e produtos finais provenientes de outras regiões (quando possível), etc;
- Constituir cooperativas integrando os produtores e prestadores de serviços (por ramos ou tipos de atividade), possibilitando-os atuar como fornecedores de outros empreendimentos locais e, com isso, comercializar a sua produção, bem como reduzir seus custos pela compra conjunta de insumos, compartilhamento da logística de distribuição, etc.

2.4 Integração de Finanças, Produção, comercialização e consumo solidário

- Na constituição do arranjo sócio-produtivo local/regional, acionar as linhas de crédito disponíveis para dinamizar as atividades de produção sob demanda e para articular-se uma logística regional visando facilitar o escoamento e consumo da produção, gerando um círculo virtuoso em que o consumo e o crédito realimentam o comércio e a produção.

- Gerar programas de finanças solidárias, capacitação, transferência tecnológica e apoio aos empreendimentos e produtores, garantindo sua qualificação e aperfeiçoamento, regulamentação e interligação em redes.

2.5 *Redes de Economia Solidária*

- Apoiar a organização de redes solidárias, integrando empreendimentos produtivos, produtores individuais e familiares, para aquisição conjunta de insumos, compartilhamento de infra-estrutura, redução de custos produtivos e de comercialização, intercâmbio de produtos e serviços entre si, fluxos de informação e de valores;
- Compartilhar informações e dar visibilidade aos empreendimentos, produtos e serviços, facilitando a articulação estratégica entre produtores, comerciantes e consumidores e dos produtores entre si.⁶⁸

Esta seção do documento é concluída com uma frase que sintetiza bem a idéia geral apresentada: “o CONSAD facilitará a construção e fortalecimento de arranjos sócio-produtivos locais, economicamente viáveis, ecologicamente sustentáveis e socialmente justos através da articulação estratégica do crédito, da produção, da comercialização, do consumo e da informação, bem como a inserção estratégica dos empreendimentos econômicos solidários, que ainda não sejam formalizados, na economia formal.”⁶⁹

Foi desenhada uma estratégia bastante detalhada para a organização dos CONSADs, desde a mobilização inicial dos atores do território, para que participem ativamente dos processos de diagnóstico, planejamento, acordo final sobre o Plano de Desenvolvimento, execução, avaliação e correção permanente, criando-se instâncias coletivas para elaboração, decisão, execução e avaliação – de modo a recolher as contribuições de todos que desejem participar⁷⁰. Na seção 4.4 do terceiro capítulo deste livro apresentamos uma metodologia geral para elaboração de projetos estruturantes visando a geração de trabalho e renda ou de Planos de Desenvolvimento Regional, recolhendo alguns elementos dessa metodologia.

⁶⁸ *Ibidem*, p.7-9

⁶⁹ *Ibidem*, p.9

⁷⁰ Veja-se MESA e IBAM. *Guia do CONSAD*. Brasília, nov, 2003, 49 pp.

Metodologicamente, pode-se conectar, de maneira estratégica, diversas ações de economia solidária, promovendo-se o desenvolvimento sustentável. Em sentido geral, trata-se de operar com atividades de produção sob demanda, privilegiando a economia de escopo e de velocidade, considerando a economia de escala como resultado do compartilhamento do esforço produtivo de diversos pequenos empreendimentos integrados em rede e articular uma logística regional para facilitar o escoamento e consumo da produção. Para tanto é necessário oferecer *programas de finanças solidárias, capacitação, transferência tecnológica e apoio aos empreendimentos e produtores*, garantindo sua qualificação e aperfeiçoamento, regulamentação e interligação em redes de economia solidária e, igualmente, oferecer programas similares destinados a comerciantes e consumidores solidários, considerando-se as várias etapas das cadeias produtivas locais e dos fluxos econômicos que atravessam os territórios.

Sob essa perspectiva, as redes locais devem buscar : a) cobrir o máximo de demandas regionais que se possa satisfazer – montando empreendimentos solidários naquela região e incrementando a produção familiar existente – com atenção especial aos recursos geoestratégicos ali disponíveis e às tecnologias mais adequadas ao seu melhor aproveitamento; b) remontar as cadeias produtivas para que, integrados em redes, os empreendimentos solidários e produtores familiares possam ser fornecedores de insumos ou clientes uns dos outros, potencializado a circulação continuada tanto dos recursos que ali chegam através de programas de transferência direta de renda, aposentadorias e pensões, quanto da riqueza que é produzida ali mesmo, graças a aplicação produtiva do trabalho. Pode-se desdobrar essa estratégia geral em alguns passos elementares:

- Conscientizar as populações a organizarem-se enquanto *consumidoras*, para praticarem formas de aquisição solidária e de integração com o pequeno comércio.
- Integrar os micro-empreendimentos de *comércio*, particularmente os que atuam no atendimento da população empobrecida, para que possam operar sob a lógica de rede solidária, ativando a circulação regional da produção local.
- Incrementar e qualificar a *produção individual/familiar* orientando a sua organização em cooperativas populares ou outras formas de

colaboração solidária, viabilizando atender demandas regionais do vários segmentos da população;

- Apoiar a *expansão de empreendimentos produtivos solidários*, gerando trabalho e renda para populações excluídas, visando atender às demandas permanentes desse território que ainda não sejam atendidas por produtores da região, sejam demandas de consumo final (das organizações de consumidores e do mercado em geral) ou de consumo produtivo (fornecendo insumos, matérias-primas e materiais secundários para outros empreendimentos produtivos), com base em diagnósticos efetivados de demandas, ampliando e diversificando a produção local, valendo-se dos recursos geoestratégicos mapeados.
- Fortalecer as *redes solidárias*, as quais integram empreendimentos produtivos, produtores individuais e familiares bem como organizações de comércio e serviço, visando atender às demandas de consumo final e de consumo produtivo, compartilhar infraestrutura, ampliar o intercâmbio de produtos e serviços entre si.
- Constituir um *Fundo Local de Desenvolvimento Sustentável* que viabilize ações de microfinanças solidárias para atividades de consumo, comércio, produção e serviços.
- *Desenvolver novos produtos, substituir insumos* de outras regiões ou externos às redes por produtos da região e preferencialmente oriundos das redes solidárias etc.
- Organizar uma *estratégia logística* – compondo uma rede de entrepostos regionais e terminais municipais de comercialização, integrados em âmbitos estadual e interestadual – facilitando o processo de escoamento, armazenamento e distribuição. Sob essa lógica, pode-se conceber que:
 - a) cada município tenha um terminal que abastece as organizações de consumo e a rede de comércio solidário local (lojas, feiras etc.) e que, por outro lado, é abastecido preferencialmente pelos empreendimentos produtivos solidários do município e de outros municípios do CONSAD, articulando os fluxos locais e regionais de produção e consumo;
 - b) esses terminais podem ser integrados a entrepostos regionais, possibilitando fluxos regionais de mercadorias solidárias, particularmente entre os CONSADs;

c) os entrepostos regionais podem ser interligados, estadual e interestadualmente, permitindo que produtos gerados sob essa estratégia nos diversos CONSADs (que servem ao consumo final ou consumo produtivo) circulem entre eles com menores custos, facilitando o escoamento dos produtos da economia solidária que, assim, poderão chegar às redes municipais de comercialização, alcançando tanto os consumidores integrados nas redes solidárias quanto os empreendimentos produtivos que necessitem de tais produtos como insumos, barateando-se, desse modo, tanto os preços pagos pelo consumidor final, quanto os custos da aquisição de matérias-primas pelos empreendimentos, possibilitando, em ambos os casos, a redução dos preços, direta ou indiretamente, dos produtos da economia solidária;

- Integração de trabalhadores, consumidores e empreendimentos solidários em *redes e fóruns de economia solidária, de abrangência local, estadual e nacional*;
- Difundir os diversos instrumentos de economia solidária atualmente utilizados, potencializando o crescimento e expansão de redes e complexos solidários.

4.1.3. Instrumentos para a Organização de Arranjos Socioeconômicos Solidários

Como vimos anteriormente, a materialização de todos esses propósitos, objetivos e ações exige um conjunto de instrumentos, sem os quais não se viabiliza a constituição dos arranjos socioeconômicos sustentáveis. Felizmente, nas últimas décadas foi sistematizado um conjunto de práticas, estratégias e políticas públicas na área da economia solidária, que podem ser aplicados com tal finalidade.

No documento *Consad e Economia Solidária*, encontramos uma relação desses instrumentos, agrupada sob os tópicos de crédito, produção, comércio, consumo, integração, capacitação e outras. O quadro a seguir, extraído dessa publicação⁷¹, aponta os objetivos para cada um desses *programas/instrumentos* e os resultados que com eles se pode obter no interior dos CONSADs. Promovendo ações de economia solidária, esses instrumentos podem, igualmente, ser

⁷¹ *Ibidem*, p. 16-19

implementados em quaisquer situações em que agrupamentos humanos atuem de maneira autônoma, colaborativa e solidária.

PROGRAMA/ INSTRUMENTO	OBJETIVOS	RESULTADOS
CRÉDITO		
Fundo Solidário de Desenvolvimento Local	Financiar atividades dos Bancos Comunitários, Cartões de Crédito Solidários e Fundos Rotativos.	Manutenção prioritária de atividades de micro-finanças solidárias sob gestão comunitária, alavancando práticas de consumo e produção solidárias em territórios periféricos e regiões desassistidas.
Banco do Povo⁷²	Fornecer microcrédito diretamente para pequenos empreendimentos e prestadores de serviços	Viabilizar empreendimentos, preferencialmente solidários, e gerar postos de trabalho.
Banco Comunitário	Gerar sistemas de microcrédito administrados pela própria comunidade, atendendo demandas de consumo e produção de um território ou comunidade local que é a sua área de abrangência.	Financiamento a pequenos empreendimentos produtivos comunitários e manutenção de cartão de crédito solidário.

⁷² A constituição de *grupos solidários para o acesso ao crédito* está na origem da forma clássica das operações de micro-crédito iniciadas em 1974 em Bangladesh, que deram origem ao Grameen Bank, em 1983. De 83 a 2000 o banco atendeu mais de 2,4 milhões de famílias carentes. Os empréstimos, em 2000, variavam de US\$ 30 a US\$ 300.

<p>Cartões de Crédito Solidário</p>	<p>Instrumentos implementados pelos Bancos Comunitários como forma de ativar as vendas de empreendimentos conveniados no comércio local (em um território ou comunidade) e induzir o consumo dos produtos gerados na própria região.</p>	<p>Atender à população carente de um território ou comunidade, financiando o seu consumo e permitindo o pagamento posterior em data prevista, possibilitando ampliar o poder de compra de seus recursos, participar de compras coletivas etc.</p>
--	--	---

<p>Cooperativa de Crédito</p>	<p>Possibilitar que a poupança local possa financiar processos produtivos também locais.</p>	<p>Crédito a custo baixo para atender demandas dos processos produtivos e de comercialização.</p>
--------------------------------------	--	---

PRODUÇÃO

<p>Empreendimentos Solidários de Produção e Serviço⁷³</p>	<p>Organizar empreendimentos autogestionados para atender prioritariamente às demandas de consumo e serviços locais, privados e públicos.</p>	<p>Geração de postos de trabalho com distribuição de renda, atendendo inicialmente as próprias demandas de consumo da região.</p>
---	---	---

⁷³ A organização de cooperativas ou grupos solidários de produtores e prestadores de serviços (por ramos ou tipos de atividade) não apenas possibilita a ampliação e fortalecimento de suas ações – uma vez que podem se unir visando comercialização, assistência técnica, formalização legal dos empreendimentos etc. – como também o fortalecimento das cadeias produtivas regionais, na medida em que se unem para comprar insumos em conjunto, compartilhar infra-estrutura, logística de distribuição etc., podendo atuar como fornecedores de cooperativas de consumo e do comércio local, facilitando-se a comercialização da produção, bem como a redução de custos em razão das operações compartilhadas.

COMERCIALIZAÇÃO

Feiras de Economia Solidária	<ul style="list-style-type: none">* Possibilitar a comercialização dos produtos solidários e divulgação de serviços, facilitando o encontro direto entre produtores e consumidores* Levar os produtos e ofertas de serviços solidários aos diversos territórios e regiões.* Ofertar atividades de Educação Popular e promover manifestações culturais locais	Ampliação de vendas de produtos locais; conscientização de produtores e consumidores; resgate da cultura local.
Loja de Comércio Solidário	<ul style="list-style-type: none">* Manter locais permanentes de vendas de produtos solidários* Viabilizar a comercialização permanente nos municípios do CONSAD dos produtos fornecidos no Terminal Municipal de Economia Solidária.	Manutenção de espaço permanente de vendas nos territórios; escoamento da produção solidária do município e região.
Comércio Justo Internacional	<ul style="list-style-type: none">* Exportar produtos solidários para diversos países* Manter comunicação constante e atualização de informações junto à IFAT e EFTA, que são organismos que coordenam o comércio justo mundial e europeu.	<ul style="list-style-type: none">* Divulgação Internacional dos produtos solidários brasileiros.* Colocação de produtos em novos mercados* Aumento de exportações* Ingresso de recursos internacionais nas comunidades

<p>Mostras de Economia Solidária</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Divulgar os produtos e serviços ao público em geral * Facilitar parcerias e contratos entre empreendedores de um mesmo setor ou cadeia produtiva * Mapear empreendimentos, produtos e serviços * Realizar atividades educativas para empreendedores e consumidores, shows artísticos e eventos culturais. 	<ul style="list-style-type: none"> * Divulgação dos produtos e serviços ao público em geral. * Integração de empreendimentos em complexos por setor ou cadeias produtivas * Levantamento de novos empreendimentos que possam se integrar às redes * Formação de produtores e consumidores * Resgate de manifestações culturais populares
<p>Selo da Economia Solidária e Sistema Participativo de Certificação</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Identificar os produtos e serviços da economia solidária para os consumidores em geral * Assegurar as qualidades técnicas, ecológicas e solidárias dos produtos e serviços 	<ul style="list-style-type: none"> * Logomarca identificadora, facilitando comunicação com clientes e campanhas de marketing unificadas * Confiança na qualidade dos produtos e serviços
<p>Catálogos de Produtos, Serviço e Comércio</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Divulgar os produtos e serviços da economia solidária * Divulgar os pontos comerciais solidários (lojas, feiras, mercados etc.) * Levar informação adicional de campanhas de consumo solidário 	<ul style="list-style-type: none"> * Divulgação dos produtos, serviços e pontos de comércio solidários * Aumento das vendas * Visualização de possíveis parcerias entre produtores, comerciantes e prestadores de serviços.

<p>Rede de Comércio Solidário</p>	<p>* Viabilizar o escoamento da produção do conjunto das Redes e dar suporte operacional às cooperativas e organizações de consumo.</p> <p>* Integrar lojas, feiras, quitandas, grupos de troca e outras formas de comércio solidário.</p>	<p>a) organização de mercados solidários, espalhados pelos municípios do CONSAD; b) geração de postos de trabalho; c) ganho no poder de compra de todas as famílias que se integrarem ao sistema de compras solidárias; d) escoamento da produção das demais empresas integradas na Rede; e) circulação monetária interna ao sistema, realimentando novamente os processos de produção em um circuito auto-sustentável</p>
<p>Grupos de Troca com Moeda Social / Cartão Inteligente</p>	<p>Ativar fluxos de intercâmbio comunitário locais, como forma de geração de renda suplementar aos participantes.</p>	<p>Ampliação dos níveis de consumo dos participantes e descoberta de novas aptidões produtivas; beneficiamento do comércio local com as transações operadas com moeda social ou sistema de cartão inteligente.</p>

<p>Terminal Municipal de Economia Solidária</p>	<p>* Abastecer as cooperativas de consumo, grupos de aquisição solidária e a lojas da rede de comercialização. * Interligar as lojas solidárias, organizações de consumo e empreendimentos produtivos aos entrepostos de economia solidária distribuídos nos estados, facilitando a circulação de produtos entre as diversas regiões.</p>	<p>Acesso fácil aos produtos de economia solidária do município e da região, atendendo-se com agilidade às redes de comercialização e organizações de consumidores.</p>
--	---	---

CONSUMO

<p>Cooperativas de Consumo e Grupos de Aquisição Solidária⁷⁴</p>	<p>* Facilitar o acesso a bens de consumo com qualidade técnica, ambiental, social e ecológica, a preços melhores ao conjunto dos consumidores</p>	<p>Ampliação do poder de compra dos consumidores; conexão direta destes com os produtores e comércio local, contribuindo para o escoamento da produção com um justo preço.</p>
--	--	--

⁷⁴ As associações ou cooperativas de compras e outras formas de aquisição coletiva que permitem agrupar as demandas de consumo final – como mercados e feiras, por exemplo –, possibilitam conectar produtores, comerciantes e consumidores fortalecendo todo o arranjo sócio-produtivo local.

INTEGRADORAS

Bolsa de Negócios ⁷⁵	Facilitar transações econômicas entre empreendedores solidários, cruzando ofertas e demandas por insumos, produtos e serviços, remontando cadeias produtivas, viabilizando a produção sob demanda, evitando a evasão dos recursos gerados no interior das Redes.	Fortalecimento das empresas integradas na Rede de Economia Solidária; correção dos fluxos de valores para que realmente as cadeias produtivas da própria Rede e dos Complexos Cooperativos; mapeamento das cadeias produtivas; planejamento estratégico para a instalação de novos empreendimentos.
Redes de Economia Solidária	Integrar empreendimentos solidários de produção, comércio, serviços, crédito e consumo, realizando reinvestimentos coletivos, fortalecendo e criando novas empresas.	Otimização dos recursos dos empreendimentos pela integração de suas ações; melhores condições de sustentabilidade; compartilhamento de infraestrutura; organização de novos empreendimentos, gerando postos de trabalho; remontagem solidária das cadeias produtivas; fortalecimento do desenvolvimento local, integrado e sustentável.

⁷⁵ A Bolsa de Negócios é um local onde produtores e comerciantes se encontram para apresentar ofertas e demandas, estabelecer parcerias e fechar negócios solidários. Tanto pode ser um espaço físico – um salão onde ocorrem reuniões periódicas – como um espaço virtual, disponível em algum sítio na Internet.

<p>Complexos Cooperativos</p>	<p>Integrar empreendimentos autogestionários, com especialização setorial, para estreita cooperação entre si</p>	<p>Melhores condições de sustentabilidade, autonomia e capacidade de inovação dos empreendimentos e fortalecimento da comercialização.</p>
--------------------------------------	--	--

SUPORTE

<p>Incubadoras de Empresas e Centros de Apoio à Economia Solidária</p>	<p>* Contribuir com o nascimento e amadurecimento de pequenos empreendimentos solidários, com acompanhamento especializado em cada área * Realizar atividades diversas de capacitação e apoio organizativo</p>	<p>* Surgimento de pequenos empreendimentos solidários interligados em redes econômicas. * Capacitação de produtores, consumidores, empreendimentos e redes.</p>
---	--	--

OUTRAS

<p>Primeiro Emprego Solidário</p>	<p>Proporcionar qualificação, estágios supervisionados e remunerados nos setores público e privado, preferencialmente em empreendimentos solidários.</p>	<p>Ocupação inicial para jovens.</p>
--	--	--------------------------------------

<p>Recomeço Solidário</p>	<p>* Proporcionar qualificação, trabalho e renda para trabalhadores na faixa etária acima de 40 anos em situação de desemprego de longa duração</p> <p>* Facilitar a sua integração em empreendimentos de economia solidária, cooperativas e empresas de autogestão.</p>	<p>* Renda e ocupação para trabalhadores acima de 40 anos.</p> <p>* Montagem de empresas de autogestão integradas em redes solidárias</p>
<p>Urbanização Comunitária</p>	<p>Proporcionar obras públicas, trabalho e renda para a população do próprio território</p>	<p>Maior comprometimento da comunidade com a urbanização dos territórios, acesso aos serviços públicos básicos e geração de renda e postos de trabalho na própria comunidade</p>
<p>Licitações Pulverizadas</p>	<p>Induzir os estados e municípios a desconcentrar os investimentos municipais, permitindo-se a participação de um maior número de empresas, dando-se preferência a empreendimentos de EPS [Economia Popular e Solidária].</p>	<p>Geração de trabalho e renda aproveitando-se os investimentos públicos municipal e estadual</p>

Um detalhamento do conjunto desses instrumentos encontra-se disponível em outras publicações⁷⁶.

⁷⁶ Veja-se: MANCE. Redes de Colaboração Solidária. Petrópolis, Vozes, 2002, em especial o Anexo 5 “Elementos para elaboração de Programa de Governo” e MANCE (org). *Como Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFIL, Fase, DP&A, 2003. Outras indicações sobre vários desses

4.2. Ações Emergenciais e Estruturantes de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

Como já destacamos anteriormente, embora não tenha sido concebido nesta perspectiva, todo o conjunto de ações do Programa Fome Zero pode ser implementado sob o viés da Economia Solidária, alcançando-se os objetivos previstos de erradicação da fome e promoção do bem-viver com maior eficiência.

Abordá-lo sob esse prisma significa perceber novas abrangências e novas possibilidades de atuação, peculiares ao desenvolvimento sustentável, que atingem os objetivos finais do Fome Zero. O foco da ação estrutural, nesta perspectiva, está na *geração de atividades produtivas integradas a processos de consumo que possibilitem satisfazer as necessidades reais das pessoas a serem alcançadas pelo Programa*. Com efeito, inúmeras formas de produção, comercialização e consumo, praticadas no campo da economia solidária – elencadas entre os instrumentos há pouco apresentados para a implementação do CONSAD – podem assegurar o bem-viver das pessoas sob outras dinâmicas produtivas estáveis, não-precarizadas, que incrementam o desenvolvimento sustentável e que são mais eficazes que as tradicionais *políticas de emprego* na geração de trabalho e renda, na elevação de níveis de consumo dos participantes e na promoção de seu bem-viver.

O esforço analítico aqui empreendido é o de partir de um conjunto de ações assumidas pelo Programa – que não fazia referência à economia solidária – e encontrar formas de implementá-las nesta perspectiva. Se tivessem sido concebidas, desde o princípio, sob os critérios de desenvolvimento sustentável na perspectiva da economia solidária, possivelmente outras ações teriam sido desenhadas. Faremos a seguir uma exposição tópica de cada uma das ações projetadas no Fome Zero, seguida de algumas breves sugestões introdutórias de como desenvolvê-las na perspectiva da economia solidária. Não nos parece oportuno desdobrar aqui cada uma dessas reflexões.

instrumentos encontram-se nas Referências Bibliográficas, citadas ao final da presente publicação.

4.2.1. Políticas estruturais de combate à fome

As políticas estruturais foram concebidas visando atingir as causas mais profundas, que têm por consequência a fome e a pobreza.

a) *Geração de Emprego e Renda*

Nesta área o programa Fome Zero elenca:

- “– Aumento do salário mínimo.
- Formação e incentivo ao primeiro emprego para jovens.
- Programas de requalificação permanente, especialmente para pessoas acima de 40 anos.
- Aumento do volume de crédito do BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal para investimento em produção nas pequenas empresas.
- Fortalecimento de agências de microcrédito solidárias.
- Recuperar o ensino público fundamental, a educação infantil e a infra-estrutura educacional nas áreas rurais e urbanas.
- Recuperar a política habitacional.”⁷⁷

Em relação ao “primeiro emprego” para jovens ou à “requalificação para trabalhadores acima de 40 anos”, ambas as ações podem ser implementadas na perspectiva de constituição de cooperativas de produção ou de micro-empresendimentos solidários, autogeridos, como vimos na seção anterior, ao tratarmos do *Primeiro Emprego Solidário* e do *Recomeço Solidário*.

O “aumento do volume de crédito”, por sua vez, pode ser direcionado para alavancar diferentes práticas de economia solidária integradas em rede, operando sob demanda em práticas de economia de escopo, possibilitando gerar mais postos de trabalho do que seriam gerados na forma de empregos sob um conceito de produção em escala, operada por grandes empresas com fins de lucro, que, muito dificilmente, se instalariam em mais de 4.900 municípios brasileiros com menos de 50 mil habitantes, pela simples razão de que nesses

⁷⁷ MESA. *Fome Zero*. Portal do Fome Zero. Disponível em: <<http://www.pla.nalto.gov.br/ mesa>>. Acesso em: 25 out 2003

territórios não há demanda em escala que comporte produção em escala; e que a produção para mercados remotos, com demanda em escala, raramente se viabiliza nesses territórios, dado os custos de logística, envolvendo transporte, armazenagem e distribuição.

Quanto ao ensino público, por exemplo, pode-se incluir conteúdos de economia solidária no ensino fundamental, que abordem os impactos do consumo no processo produtivo, a autogestão de empreendimentos pelos trabalhadores e a organização de redes solidárias, explicitando o que é o consumo para o bem-viver como mediação da cidadania e como praticá-lo. Caso não se considere adequada tal alteração curricular, caberia gerar atividades pedagógicas com esse conteúdo, desenvolvendo-se uma cultura crítica do consumo, para que este venha a ser praticado de modo ético e solidário.

A política habitacional, igualmente, pode ser implementada sobre uma estratégia de economia solidária, com cooperativas populares produzindo moradias e material de construção, valendo-se em parte da poupança solidária da própria população do território, aplicada em um Fundo Local de Desenvolvimento Sustentável, com tal destinação, entre outras.

b) Previdência Social Universal

Neste aspecto o Programa salienta que “a ação do Estado na sustentação de renda é fundamental, promovendo programas de renda mínima, o seguro-desemprego e a ampliação do sistema de previdência e aposentadorias, entre outras medidas.”⁷⁸

A Reforma da Previdência, realizada em 2003, relacionava-se à necessidade de o sistema previdenciário futuramente vir a atender a um maior volume de pessoas então desassistidas.

No que se refere à economia solidária, cabem aqui ações de duas ordens. Em primeiro lugar, avançar na *formalização das diversas práticas de economia popular e solidária*, criando condições satisfatórias para que trabalhadores e trabalhadoras possam contribuir com a previdência social, proporcionalmente ao seu rendimento, assegurando-se a cobertura plena destes novos contribuintes pelo sistema.

⁷⁸ *Ibidem*

Em segundo lugar, integrar ações de economia solidária na implementação desses programas. Assim, por exemplo, a inclusão de beneficiários em programas de renda mínima ou seguro-desemprego, poderia ser mantida por um período maior, caso o beneficiário participasse de alguma cooperativa de consumidores ou consumisse, mensalmente, parte desse benefício em produtos e serviços adquiridos de alguma rede de comércio solidário – conveniada com o Programa Fome Zero – que poderia ter uma política de preços diferenciados para o atendimento desses consumidores.

c) Incentivo à Agricultura Familiar

Esse tópico se desdobra em:

- Política de crédito e de seguro agrícola.
- Priorizar a produção interna e local dos alimentos.
- Importar somente no caso de quebras de safra.
- Pesquisa pública e assistência técnica direcionadas.
- Incentivo a cooperativas de produção e comercialização.
- Pagamento de renda ambiental nas áreas de preservação.”⁷⁹

Na perspectiva da economia solidária, incentivando-se a agricultura familiar, pode-se constituir redes de comercialização local e regional, que integrem produtores e consumidores, campo e cidade, beneficiando-se a ambos; geração de selos e sistemas de certificação que assegurem a qualidade dos produtos e da sua produção, possibilitando uma inserção em mercados mais amplos; integração em sistemas de comércio internacional através de redes de comércio justo; transferência de tecnologias solidárias na área da agroecologia etc.

d) Intensificação da Reforma Agrária

Nesta área elenca-se:

- Garantia da função social da propriedade.
- Distribuição e ampliação das fontes de renda.
- Incentivo ao autoconsumo alimentar.”⁸⁰

⁷⁹ *Ibidem*

⁸⁰ *Ibidem*

Como vimos na seção 1.5 do primeiro capítulo deste livro, a concentração fundiária no Brasil é um grave problema a ser enfrentado sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável. Extensas propriedades rurais que não cumpram sua função social, servindo apenas como reserva de valor, são passíveis de desapropriação para fins de reforma agrária. Entretanto, consolidar os assentamento tem sido sido um constante desafio e um aprendizado cotidiano. Por outro lado, para a legislação brasileira, propriedades produtivas que contratam bóias-frias, pagando-lhes valores irrisórios, assegurando-se lucros maiores aos seus proprietários, são consideradas cumpridoras de sua função social – o que se revela um eufemismo.

Frente a isso, sob a perspectiva da economia solidária, uma das formas de promover a *função social da propriedade* é difundir a organização de cooperativas populares, associações autogeridas ou outras formas de organização solidária da produção, comércio e financiamento relacionadas a atividades agrárias. A organização de complexos cooperativos, como no caso da Amafruta, de cooperativas que integram solidariamente diversos grupos de produtores, como no caso da Usina Catende que agrupa diversos engenhos em atuação conjunta, ou de cooperativas de crédito que possibilitam o financiamento do produtor rural com recursos da própria região, como no caso da Cresol, são exemplos de uma estratégia viável na perspectiva da economia solidária para o fortalecimento da Reforma Agrária.

Por sua vez, a produção para o consumo próprio pode ser fortalecida, por exemplo, na medida em que os produtores se integrem em redes de trocas, valendo-se ou não de moedas sociais e cartões inteligentes. Isso possibilita um intercâmbio de produtos e serviços entre os produtores, aumentando a diversidade disponível para o consumo de todos.

e) Programas de Transferência de Renda

Originalmente este tópico era *Bolsa Escola e distribuição de Renda*. Posteriormente, vários programas de transferência direta e indireta de renda foram unificados no Bolsa Família. Neste campo o Programa Fome Zero implantou o Programa Cartão Alimentação, como vimos na segunda seção do segundo capítulo deste livro. Como já destacamos anteriormente, programas de distribuição de renda podem ter melhor efeito para incrementar os níveis de consumo das famílias na medida

em que ocorra a participação destas em cooperativas de consumo ou sistemas solidários de comercialização que, conectando consumidores e produtores, possibilitam, a ambos, preços mais vantajosos e justos. Em outras palavras, se participando de sistemas solidários de aquisição as famílias conseguem 20% de descontos na compra de sua cesta mensal de produtos, isso equivaleria a obter, a cada cinco meses, uma cesta mensal gratuita.

f) *Segurança e Qualidade dos Alimentos*

Este item desdobra-se em:

- “– Controle preventivo e implantação de um sistema de informações e vigilância da segurança dos alimentos.
- Incentivo e divulgação das pesquisas de prevenção de riscos alimentares.
- Exigência de informações nos rótulos de alimentos sobre sua origem e riscos de produtos transgênicos.
- Controle da entrada de alimentos transgênicos no país.”⁸¹

A lei de biossegurança avançou em relação os dois últimos itens. Não obstante, pode-se igualmente organizar um sistema de informações que vá além da própria segurança dos alimentos e instituir-se uma etiqueta que, ao identificar para os consumidores finais a origem dos produtos, informe igualmente o processo de sua produção, se foram ou não produzidos sob formas solidárias, artesanais, típicas, ecológicas etc. Uma etiqueta desse tipo pode servir como importante instrumento de identificação dos produtos de economia solidária, contribuindo para a difusão do consumo solidário, facilitando a seleção pelos consumidores de produtos e serviços que satisfaçam ao seu bem-viver, ao mesmo tempo em que promovem o bem-viver dos produtores.

Desse modo, além de considerar-se as *qualidades técnicas* dos alimentos, do ponto de vista da saúde pública e dos direitos do consumidor, avança-se igualmente para as *qualidades ambientais* e *sociais* peculiares a cada produto, relacionadas ao processo de sua produção. Com isso, torna-se possível a seleção dos produtos pelos consumidores com base em critérios *éticos*, considerando-se não

⁸¹ *Ibidem*

apenas os critérios técnicos dos produtos, mas igualmente seus aspectos ambientais e sociais.

4.2.2. Políticas Específicas

O “Programa Fome Zero tem o compromisso de alterar situações agudas de miséria e de contribuir para a mudança de paradigmas de segurança alimentar que impedem o crescimento do país.”⁸²

A mudança dos referidos paradigmas de segurança alimentar, ao nosso ver, exige a afirmação de um novo paradigma econômico – sob o qual se organizem os processos de produção, comercialização e consumo dos alimentos – que não esteja subsumido ao princípio de escassez, em que a oferta de alimentos fica subordinada à sua demanda de mercado, posto que as necessidades reais de alimentação da população empobrecida transcendem os recursos monetários que esta dispõe para a cobertura geral de suas despesas com alimentos. Em outras palavras, sob a lógica de mercado, a *necessidade* – das pessoas quem não têm dinheiro bastante ou algo valioso para oferecer em troca de sua satisfação – não se configura como *demanda* e não pode ser atendida sobre os princípios de compra e venda, pois essas pessoas não têm valores econômicos suficientes para poder comprar o que necessitam. Assim, sob essa lógica, a oferta deve voltar-se apenas ao atendimento da *demanda de mercado* e não da *necessidade social* daquele bem ou serviço, uma vez que a oferta não pode ser maior do que a demanda, pois do contrário haverá prejuízo ao produtor, ao invés de lucro. Como os modelos de desenvolvimento adotados no Brasil, até o final do século XX, concentraram sempre mais a riqueza, um gigantesco volume de necessidades sociais não se converteu e não se converte atualmente em demanda que gere lucro aos que ofertam bens e serviços no mercado, posto que, segundo o princípio de escassez que regula o mercado, para que haja lucro, como vimos, a oferta não pode ser superior à demanda. Promover transferências diretas de renda que permitam converter a necessidade social em demanda econômica – embora seja uma política necessária que busca promover a justiça social – não significa reverter o paradigma da escassez, que opera sob a lógica da concentração, no mercado de alimentos. Assim, pensar um novo *paradigma de segurança alimentar*

⁸² *Ibidem*

requer inscrevê-lo em um novo *paradigma econômico*, centrado no *princípio de abundância* – em que ofertas e demandas se regulam pela necessidade social e não pela produção do lucro – voltado à realização *ecologicamente sustentável do bem-viver das pessoas e não ao incremento dos ganhos de quem vence a concorrência nos mercados sob o princípio de escassez*. Em outras palavras, a afirmação de um outro paradigma econômico, de caráter solidário, exige mais do que promover transferências de renda que possibilitem converter necessidades humanas em demandas de mercado – mantendo-se a mesma lógica de acumulação de riqueza em sua satisfação – mas orientar o processo de intercâmbio à promoção do bem-viver de toda a sociedade sob o paradigma da abundância, em que se baseia a economia solidária, reorganizando as cadeias produtivas de forma socialmente justa e ecologicamente sustentável.⁸³

Sob este outro paradigma, o potencial produtivo do *trabalho* pode ser aplicado em processos sustentáveis e duradouros de geração de *valores de uso* que satisfazem necessidades e desejos pessoais e sociais – compondo-se da melhor maneira as liberdades públicas e privadas – sem estar subordinado a fins lucrativos, abolindo-se formas de subalternidade do trabalho e do consumo em relação ao capital. As diversas práticas de economia solidária (empresas de autogestão, cooperativas de produção e serviço, grupos de trocas com moeda social, microfinanças etc.) possibilitam a produção de bens de consumo, que atendem demandas pessoais, familiares e coletivas em sistemas solidários, gerando postos de trabalho em função do bem-viver de todos. Entretanto, nenhuma delas tem fins lucrativos. Pelo seu caráter distributivo e pela introdução da noção de *preço justo*, subvertem o paradigma da escassez.

Com efeito, as diversas políticas específicas do Programa Fome Zero – inclusive as de transferência de renda – podem ser formuladas e articuladas sob o *paradigma da abundância, da economia solidária*, que coloca a distribuição da riqueza e a promoção do bem-viver das pessoas acima da geração do lucro.

⁸³ Veja-se: “O paradigma da Abundância versus o Paradigma da Escassez”. MANCE, *Redes de Colaboração Solidária*, p. 101-125

a) Programa Cartão Alimentação

Os objetivos deste programa (que foi incorporado pelo Bolsa Família) eram os seguintes:

“– Fornecer crédito que deve ser utilizado na compra de alimentos...

– Implantar mecanismos de contrapartida para os atendidos pelo Programa Cartão-Alimentação - PCA - em relação à frequência a cursos de alfabetização e à rede de saúde, requalificação profissional ou prestação de serviços comunitários.”⁸⁴

Sob a perspectiva da economia solidária, os *recursos gastos em consumo alimentar* pela população atendida no Programa podem viabilizar a geração de trabalho local, na medida em que se conecta o consumo e a produção em sistemas de rede. Na medida em que essas famílias compram produtos e serviços da economia solidária local, esses empreendimentos vendem toda a sua produção, sustentando-se, assim, uma dinâmica em que o consumo realimenta a produção e esta, remunerando o trabalho, distribui mais recursos para o consumo, incrementando-se um círculo virtuoso de desenvolvimento sustentável.

Igualmente, considerando-se as contrapartidas exigidas, as *atividades educativas* podem abordar conteúdos sobre como organizar práticas econômicas solidárias; a *prestação de serviço comunitário* pode ser feita como uma primeira forma de exercitar esses conteúdos, seja, por exemplo, pela organização de uma associação ou cooperativa solidária, seja pela participação em um sistema de trocas solidárias ou pela implementação de alguma outra prática de economia solidária.

No *Anexo 3* analisamos como a hipotética antecipação do recebimento desses recursos poderia funcionar como forma de crédito produtivo para a produção de alimentos, atendendo ao consumo próprio das famílias alcançadas pelos programas de transferência de renda, com potencialidades de atender a demandas de outros consumidores.

b) Apoio à ampliação da Merenda Escolar

Nesta área elenca-se:

“– Elevar teores calórico e nutricional da merenda.

⁸⁴ MESA. *Fome Zero...*

- Estender o atendimento para os irmãos de escolares e para a rede infantil, especialmente nos municípios mais pobres.
- Utilizar produtos regionais na composição da merenda.
- Apoiar tecnicamente os Conselhos Municipais de Alimentação Escolar.”⁸⁵

A merenda escolar representa um volume elevado de aquisição pública. Dando-se preferência a produtos de economia solidária, pode-se viabilizar a manutenção de inúmeros produtores solidários locais de pequenos porte. Pode-se utilizar sistemas de software livre que facilitam a composição nutricional das merendas e que, ao totalizar o volume de refeições com aquela composição, permitem dimensionar a quantidade dos diversos ingredientes a ser utilizada e quais são os fornecedores solidários cadastrados mais próximos daquela escola que podem ser acionados em seu atendimento. Assim, é possível planejar-se os cardápios e projetar-se a oferta sob demanda, fortalecendo-se a produção solidária da região.

4.2.3. Políticas Locais de Combate à Fome

Dada a sua concepção, “o Programa Fome Zero respeita a diversidade cultural de cada região do país, promovendo a integração e a adaptação de experiências conforme o perfil do município.”⁸⁶ Neste aspecto, as redes de economia solidária, pelo seu caráter de desenvolvimento local e sustentável, possibilitam a integração das diversas práticas locais e regionais, viabilizando fluxos de informação, matérias e valores, compartilhamento de recursos e infra-estrutura, assegurando melhores condições para o crescimento sustentável da produção local em função das necessidades regionais. Práticas de economia solidária, por essas características, revelaram-se bem-sucedidas tanto em áreas rurais, pequenas e médias cidades quanto em metrópoles.

Assim, em parceria com entes públicos, atuando em rede com outros atores da sociedade civil, os empreendimentos solidários podem integrar-se nos Sistemas Municipais de Segurança Alimentar. As redes solidárias, articulando micro-produtores locais, podem

⁸⁵ *Ibidem*

⁸⁶ *Ibidem*

implementar ações de apoio à agricultura familiar e à produção para consumo próprio, podem ser fornecedoras para Bancos de Alimentos e Restaurantes Populares, operar na difusão da Agricultura Urbana, avançar na comercialização de produtos oriundos da micro e pequena produção junto a varejistas e redes de supermercado, bem como modernizar processos de abastecimento dos consumidores.

4.2.3.1. Áreas Rurais

a) Apoio à Agricultura Familiar

Nesta área propõe-se que

“– A Prefeitura deve se aproximar dos agricultores familiares e com ações práticas dar toda força a seu crescimento. A primeira medida é priorizar a compra de alimentos dos agricultores familiares para a merenda escolar, hospitais, creches, quartéis, restaurantes populares etc.

– Direcionar a assistência técnica para melhorar e aumentar a produção familiar.

– Auxiliar os agricultores na obtenção do crédito do PRONAF, especialmente os que tenham menos capital, apoiar e incentivar a formação de cooperativas e associações de produção, comercialização e microcrédito.”⁸⁷

A compra institucional da produção local da Agricultura Familiar (para atendimento de merenda escolar, alimentação para hospitais, creches etc.) fortalece os produtores, os quais podem, igualmente, ser convidados a organizarem-se em cooperativas e associações solidárias, viabilizando conexões orgânicas com os consumidores urbanos, trazendo vantagens para ambos os segmentos.

A assistência técnica pode ser implementada na perspectiva de constituir redes solidárias, integrando ações de micro-crédito, produção, comercialização e consumo, conectando agricultores familiares e consumidores, facilitando o escoamento da produção e o estabelecimento de preços justos.

⁸⁷ *Ibidem*

b) *Apoio à Produção para o Consumo Próprio*

Conforme o Programa,

“– A Prefeitura também precisa oferecer os espaços públicos tradicionais da cidade (feiras e varejões) para venda direta da produção e intermediar os contatos com empresas que se interessam por produtos regionais.

– Apoiar a produção para autoconsumo através da formação de bancos de sementes, insumos, ferramentas e matrizes de pequenos animais.

– Executar obras de infra-estrutura como pontes, estradas rurais, açudes e balcões de armazenagem. Essas obras facilitam o transporte, barateiam o preço final, ajudam no escoamento da produção e aumentam a oferta de trabalho.”⁸⁸

Com relação a esse último item, pode-se implementar todas essas ações (obras e serviços) na perspectiva da economia solidária, licitando-se empreendimentos solidários para executá-las, caso a Prefeitura não tenha como realizá-las com seu corpo próprio.

Com relação aos dois primeiros, o fomento à produção de subsistência, por exemplo, pode ser acompanhado da organização de redes de troca em feiras comunitárias, viabilizando, mediante moedas sociais ou outros instrumentos, o intercâmbio da pequena produção, cujo volume não se destina à comercialização. Assim, amplia-se a diversidade e a quantidade de alimentos consumidos pelas famílias de agricultores e possibilita-se a permuta do excedente produzido por outros produtos de higiene e limpeza, vestuário ou serviços de que necessitem e que podem ser intercambiados nessas feiras. Igualmente, pode-se organizar mercados que facilitem permanentemente esses intercâmbios, com sistemas diversos de contabilização (informatizadas ou não) adequados a permutas trianguladas. Nesse caso, podem ser implantados sistemas de cartões inteligentes, nos quais os créditos e débitos, relacionados a vendas e compras, ficam registrados no sistema geral e os saldos permanecem atualizados nos próprios cartões, que podem ser utilizados para pagamentos em outros pontos comerciais integrados nessas redes. Que fique claro, todas essas transações, eletronicamente contabilizadas, são realizadas sem dinheiro, mas com

⁸⁸ *Ibidem*

unidades de crédito e débito que se compensam em um sistema solidário de intercâmbio.⁸⁹

4.2.3.2. Pequenas e Médias Cidades

a) Banco de Alimentos

“– Criar um Banco de Alimentos semelhante ao das grandes cidades, mas com escala de atuação menor. O objetivo do programa é incentivar e apoiar a criação de Bancos de Alimentos públicos por meio de capacitação e transferência de tecnologia. O Programa Banco de Alimentos se destina à parcela da população brasileira em situação de vulnerabilidade alimentar que vive em municípios de médio e grande porte, associando a redução do desperdício de alimentos com o combate à fome. Os Bancos de Alimentos atuam recebendo doações de produtos que, por razões variadas, são impróprios para a comercialização, mas que mantêm inalteradas suas propriedades nutricionais, não oferecendo qualquer risco ao consumo humano. Esses produtos são repassados a instituições da sociedade civil sem fins lucrativos que produzem e fornecem gratuitamente refeições.”⁹⁰

Sob a lógica de redes produtivas, considerando-se as cadeias de produção, poder-se-ia utilizar parte dos estoques desse banco de alimentos como insumos produtivos, possibilitando a sua transformação, incorporando-lhes maior valor nutritivo em empreendimentos solidários. A retirada desses insumos do Banco de Alimentos implicaria, em contrapartida, na devolução de um volume de alimentos com um equivalente valor econômico, sem nenhum prejuízo ao Banco de Alimentos. Por outro lado, esse expediente permite diversificar a oferta de produtos do próprio Banco, além de dinamizar as redes solidárias locais gerando trabalho e renda.

⁸⁹ No 3o. *Taller Nacional de Economía Solidaria* do México, em Águas Calientes, em junho de 2004, pude participar de uma feira de trocas assim organizada – com produtores de várias regiões do país, inclusive de comunidades indígenas –, onde intercambiei produtos utilizando um *smart card* – um cartão magnético com um chip para armazenagem de dados – suportado eletronicamente por um sistema de compensações, desenvolvido pela Fundação Ahora, que é uma organização de apoio à economia solidária.

⁹⁰ MESA. *Fome Zero...*

b) *Parceria com Varejistas*

“– Estabelecer parcerias com grupos de varejistas locais (feirantes, mercearias e pequenos comércios) para instituir sistema de compras em comum, diminuindo o monopólio das grandes redes de supermercados. Dessa forma, é possível controlar os preços e as margens de lucro, o que favorece de maneira acentuada a queda de preços.”⁹¹

Sob a ótica da economia solidária pode-se organizar redes de comércio solidário locais, convidando-se para delas participar os micro-empresendedores do comércio varejista que estejam dispostos a respeitar os critérios solidários de gestão, participação democrática e distribuição dos resultados. Tais redes podem abastecer cooperativas de consumo, fazendo a intermediação entre produtores e consumidores, com base em preços justos, colocando a serviço dessa estratégia de abastecimento a estrutura de pontos comerciais por ela integrados.

c) *Novo relacionamento com a rede de supermercados*

No Programa elenca-se o apoio dos supermercados nas seguintes frentes:

“– Na comercialização de produtos da agricultura familiar local, por meio da montagem de espaços específicos de exposição, degustação e venda. Para tanto, o supermercado poderá contar com algum tipo de abatimento em impostos municipais, desde que se comprometa a reservar uma determinada metragem para esses produtos.

– No compromisso de manter margens de lucro e preços compatíveis com o poder aquisitivo da comunidade. As pesquisas mostram que, em diversas situações, as grandes redes de supermercados mantêm níveis de preços mais elevados que as redes locais ou os pequenos estabelecimentos isolados. Recomenda-se, portanto, que haja um compromisso público quanto à manutenção das margens de lucro, podendo-se, inclusive, criar uma comissão de consumidores e técnicos da prefeitura para avaliar e controlar o nível dos preços praticados.

⁹¹ *Ibidem*

– Na aliança com fornecedores, produtores agrícolas e agroindustriais locais em campanhas de alimentação, comercializando produtos de época ou atendendo a demandas específicas da comunidade.”⁹²

Pode-se estabelecer parcerias para que nos diversos supermercados haja uma gôndola a ser abastecida exclusivamente pelas redes de economia solidária, com uma margem de *lucro* previamente definida entre produtores e supermercadistas. Desse modo, assegura-se aos produtores uma política de definição de preços e de manutenção de canais de comercialização. Para os supermercadistas, gera-se a possibilidade de aumentar seus ganhos com o incremento das vendas dos produtos solidários. Para a comunidade, assegura-se a possibilidade de ter-se acesso fácil aos produtos que garantem seu bem-viver e, cujo consumo, assegura igualmente o bem viver dos produtores de sua própria região. Nesse caso, têm-se as etapas solidárias de produção e consumo e não-solidária de comercialização. Há um amplo debate internacional sobre essa estratégia de comercialização adotada por segmentos do comércio justo.

Caso os supermercados não tenham interesse em participar dessa ação, pode-se difundir uma logomarca solidária, orientando a população a consumir produtos com ela identificados. Supermercados que não venderem esses produtos acabarão tendo uma queda em seu faturamento, sendo motivados a integrarem o programa.

d) Agricultura urbana

Nessa área, documentos do Fome Zero afirmam que,

“É necessário implantar um programa dirigido ao fortalecimento de pequenos e médios produtores urbanos de alimentos, de refeições prontas e principalmente à qualificação do pequeno varejo.

A conexão entre o abastecimento e a produção agroalimentar reflete uma estratégia de “juntar as duas pontas”: os produtores agrícolas e os consumidores.

(...) A importância da agricultura urbana (...) destaca o estabelecimento de hortas urbanas, a utilização de terrenos

⁹² *Ibidem*

baldios para o cultivo de alimentos e principalmente o uso adequado da água nas cidades.

As empresas podem iniciar e apoiar decisivamente projetos desse tipo, cedendo terrenos por meio de mecanismos jurídicos, como o da cessão em comodato, para a produção de alimentos por cidadãos desempregados. Podem fornecer materiais, insumos e assistência técnica para esses novos produtores e adquirir produtos provenientes desse cultivo. Havendo oferta, parece lógico que supermercados, feiras livres e a demanda institucional também se utilizem dessa produção local para seu próprio abastecimento.”⁹³

Sob a estratégia da economia solidária, podem ser organizados processos urbanos de produção de raízes e tubérculos (mandioca, batata-doce, inhame, cenoura etc.), legumes e verduras, frutas, aves, ovos e a sua transformação em vários produtos artesanais em padarias comunitárias, casas de massas caseiras, empreendimentos de produção de doces, compotas, conservas etc. As hortas comunitárias são uma das formas solidárias de produção há muito tempo praticadas em vários centros urbanos.

Por outra parte, em cinturões das regiões metropolitanas há áreas em que se concentram – ou podem se concentrar – uma certa produção de hortaliças. Sazonalmente registra-se uma mobilidade de preços desses produtos, com abundância ou escassez de certos itens. Organizações solidárias podem atuar não apenas produzindo, mas especialmente beneficiando produtos perecíveis – que registram baixo preço em certas épocas – para conservá-los, visando consumo posterior.

Assim, resgatando-se esse acúmulo de várias práticas solidárias, pode-se incrementar a produção doméstica de alimentos em hortas familiares e comunitárias, promover a organização de feiras e grupos de trocas – em que se possa intercambiar produtos e serviços –, orientar a organização de cooperativas e associações de produtores, capazes de beneficiar insumos que, sazonalmente, são comercializados em abundância e a baixo preço, mas que podem ser beneficiados e estocados, por períodos longos, para consumo futuro ou futura comercialização.

⁹³ *Ibidem*

4.2.3.3. Metr6poles

a) Restaurantes populares

O programa elenca, tamb6m, a

“– Cria73o de restaurantes populares que forne73am refei736es a pre73o de custo.

(...) incentivar a instala73o de Restaurantes Populares em munic6pios de m6dio e grande porte. Com isso, espera-se criar uma rede de prote73o alimentar em 6reas de grande circula73o de pessoas que realizam refei736es fora de casa.”⁹⁴

Em rela73o aos restaurantes populares, pode-se integrar as organiza736es de economia solid6ria (rurais e urbanas) como fornecedores de alimentos *in natura* ou j6 transformados, assegurando-se a venda de sua produ73o. O pr6prio restaurante pode ser organizado como empreendimento solid6rio. Pode-se tamb6m promover, no restaurante, atividades de educa73o popular visando a difus6o de outras pr6ticas de socioeconomia solid6ria, particularmente do consumo solid6rio. Assim, usu6rios dos restaurantes poder6o ser convidados a integrar associa736es de consumidores ou, dependendo de suas faixas de renda, integrar-se aos programas de armaz6ns solid6rios e outros. Podem ser convidados a constituir cooperativas de produ73o e servi73os, legalizar sua atividade informal, participar de redes de trocas e outros iniciativas solid6rias de gera73o de renda.

b) Parcerias com varejistas

Conforme o programa,

“Uma maneira de consolidar parcerias com os varejistas 6 oferecer o apoio das centrais p6blicas de abastecimento, compras e distribui73o para as opera736es de pequenos comerciantes. Cabe ao poder p6blico organizar e facilitar a integra73o de varejistas atuantes em cooperativas ou associa736es para que eles possam competir em igualdade com as grandes redes de supermercados. Esses pequenos comerciantes seriam treinados para poder trabalhar melhor e oferecer produtos

⁹⁴ *Ibidem*

melhores e mais acessíveis às populações de áreas mais pobres.”⁹⁵

Estas centrais, como vimos, podem operar sob a estratégia de rede, facilitando as conexões de produção e consumo entre as diversas organizações de economia solidária do município e da região. Para tanto, essas centrais devem ter um setor específico voltado à economia solidária, facilitando a participação de organizações de produtores e consumidores na gestão dos fluxos de produtos e fluxos de valores. Na medida em que centrais sediadas em municípios diferentes estejam interligadas em redes, é possível assegurar o deslocamento de produtos de economia solidária entre diversas regiões, facilitando a sua comercialização, ampliando a oferta em diversidade para os consumidores e assegurando a expansão do circuito econômico solidário.

c) Modernização dos equipamentos de abastecimento

Conforme o programa,

“Modernizar os equipamentos de abastecimento como varejões, sacolões, comboios e compras comunitárias são alternativas viáveis, assim como baratear a alimentação nas áreas urbanas. Conjuntamente, incentivar a criação de centrais de compra e distribuição nas periferias das regiões metropolitanas. Estas podem dar apoio logístico e comercial à operação dos concessionários e pequenos varejistas que ficam obrigados a comercializar produtos da cesta básica e outros gêneros alimentícios a preços mais baratos.”⁹⁶

Feito o mapeamento da produção solidária local, criadas as condições legais para a comercialização da produção (organizando, por exemplo, uma cooperativa de produtores) e estabelecidas as conexões de rede que permitam o deslocamento da produção entre campo e cidade (como no caso do feijão de Quixadá vendido em Fortaleza através da rede de economia solidária local)⁹⁷, pode-se montar uma

⁹⁵ *Ibidem*

⁹⁶ *Ibidem*

⁹⁷ O Instituto Palmas, em Fortaleza, é animador de uma rede local que envolve várias práticas interligadas de crédito, produção, comercialização e consumo. O sistema de compras coletivas ali organizado viabilizou não apenas a comercialização regional do feijão e de outros produtos da reforma agrária, como também a entrega de pescado fresco, com alta qualidade para

estratégia complexa de comercialização que envolve feiras, lojas e armazéns, como também sistemas de tele-atendimento, com pedidos feitos por telefone e entregas em domicílio, como ocorre atualmente com alguns fornecedores solidários de produtos orgânicos que entregam as encomendas no domicílio do cliente⁹⁸.

A modernização dos equipamentos de abastecimento deve considerar também os novos canais de comercialização abertos com a Internet. Trata-se de pensar não apenas no atendimento do consumo das famílias alcançadas pelos programas de transferência de renda, mas igualmente sobre como essas mesmas famílias, operando como produtores solidários, poderão valer-se, através de sistemas de redes, desses novos canais de comercialização, operando com uma estratégia de produção sob demanda. Assim, por exemplo, organizações de economia solidária podem usar o sistema de comércio eletrônico, disponibilizado no site dos correios, para atender um volume bem mais amplo de consumidores, ou valer-se do sistema *solidarius*, disponibilizado pela Rede Solidária, para divulgar seus produtos e serviços.⁹⁹

d) Novo relacionamento com as redes de supermercados

No caso das metrópoles, considerando-se o relacionamento com as redes de supermercados, cabe, segundo o Programa,

“estabelecer nova relação (...) rompendo a excessiva concentração no varejo e tornando-os verdadeiramente parceiros na política de segurança alimentar. A população de baixa renda utiliza muito essas redes [de supermercados], assim, a implantação de programas como o Cartão-Alimentação pode obter bons resultados, pois amplia o universo de clientes. As redes também são fundamentais para a comercialização de alimentos regionais e originários dos programas de reforma agrária e agricultura familiar.”¹⁰⁰

o consumo.

⁹⁸ Veja-se: Silvio VIEIRA. “Como Montar um Sistema de Vendas e entrega em Domicílio”. in MANCE. *Como Organizar Redes Solidárias*, p. 165-170

⁹⁹ Este sistema atualmente disponibiliza catálogos de produtos e serviços solidários do Brasil e do México no seguinte endereço <<http://www.redesolidaria.com.br/solidarius>>.

¹⁰⁰ MESA. *Fome Zero...*

Com efeito, cabe avançar nesse novo relacionamento com as redes de supermercado, na perspectiva da economia solidária, como já foi destacado ao considerar-se esse mesmo aspecto no âmbito das pequenas e médias cidades. Mas frente à lógica de concentração do faturamento nessas redes, a ênfase maior deve estar no comércio das vilas e bairros, nas mercearias, quitandas e congêneres. Através das associações ou cooperativas de consumo, pode-se conectar os consumidores aos produtores, com ganhos para ambos pelo estabelecimento de *preços justos*, que não se regulam pela lógica de mercado mas pelo princípio ético de promover-se o bem-viver de produtores e consumidores. Neste contexto, os comerciantes do bairro podem utilizar a infra-estrutura de seus empreendimentos bem como seu conhecimento comercial e colocá-los a serviço do atendimento das organizações de consumo, executando a ação operacional, ganhando uma margem de comercialização que cubra com justiça o seu serviço. Assim, o comércio dos bairros pode ser fortalecido, ao mesmo tempo em que se reduz a concentração de capital nos setores do grande comércio. Na medida em que sejam constituídas tais organizações de consumo, integrando o comércio local, há um processo de fidelização dos consumidores que participam dessas cooperativas. Com isso, a produção de micro-empREENDEDORES solidários vem a ter um escoamento regular, posto que passa a atender com regularidade a um conjunto de demandas mensais estáveis de consumo final.

4.2.4. A Sociedade Civil e o Mutirão Contra a Fome

O escopo do Mutirão Contra a Fome é manter um movimento nacional de solidariedade voltado para as pessoas que sofrem cotidianamente com a falta de alimentos. O mutirão envolve os governos e a parcela da sociedade que se mobiliza em prol da luta contra a fome no Brasil. O sucesso de um programa como o Fome Zero exige forte mobilização popular. As formas organizativas, desenhadas para canalizar essa mobilização da cidadania no Mutirão, receberam nomes didaticamente associados à semiótica alimentar: o COPO (Conselho Operativo do Programa Fome Zero), o PRATO (Programa de Ação Todos pela Fome Zero), o SAL (Agentes de Segurança Alimentar) e o TALHER (Equipe de Capacitação para a Educação Cidadã). Veja-se o *Anexo 5 – Estrutura Organizativa do Programa Fome Zero*.

As ações da sociedade civil, integradas no mutirão contra a fome, assim organizado, compõem doações em dinheiro, em alimentos e em serviços bem como parcerias com empresas.

a) Doações em Dinheiro

O Programa estimula que as doações sejam feitas diretamente pelo próprio doador para entidades assistenciais que atuam no município em que ele reside. Os que desejam, entretanto, realizar a doação ao Programa podem efetuar um depósito nas contas bancárias que foram criadas para esse fim. Os recursos arrecadados são destinados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Este Fundo é gerido pelo MDS, com o apoio de um Conselho Consultivo, e se compõe de dotações orçamentárias federais, somadas a doações de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou internacionais, sendo utilizado somente em ações de combate à fome.

Ao nosso ver, as doações em dinheiro, respeitando-se essa destinação final, poderiam, simultaneamente, alimentar vários processos de economia solidária no combate à fome. Por exemplo. Caso os recursos do Fundo sejam gastos na aquisição de alimentos, deve-se dar preferência aos produtos provenientes de empreendimentos solidários do arranjo produtivo local, em razão dos benefícios de distribuição de renda que tais empreendimentos efetivam, uma vez que um maior volume de recursos é gasto na remuneração do trabalho e um menor volume de recursos é perdido com depreciação de equipamentos, considerando-se relativamente a composição orgânica geral do capital em processos não-solidários de produção. Assegurando-se a venda da produção solidária, viabiliza-se novos giros produtivos e a manutenção sustentável desses empreendimentos.

Essas doações podem igualmente, ao nosso ver, ser bem empregadas no combate à fome alimentando formas de crédito rotativo solidário. Nesse caso, tais recursos seriam transferidos temporariamente para fundos solidários de desenvolvimento, visando a produção de alimentos para atender às famílias integradas nos programas de transferência de renda. Assim, projetos de micro-empresendimentos poderiam ser financiados com recursos desses fundos, com um prazo de carência e retorno parcelado sem taxas de juros. Desse modo, um mesmo volume de recursos pode financiar a constituição ou aprimoramento de inúmeros empreendimentos produtivos solidários e ser, posteriormente, devolvido ao Fundo para,

em seguida, ser destinado ao consumo, pela população empobrecida, da produção realizada nesses mesmos empreendimentos solidários que foram criados graças aos recursos do próprio Fundo.

b) Doações em Alimentos

As doações em alimentos são prioritariamente encaminhadas para municípios atingidos por calamidades, para *famílias acampadas, comunidades indígenas e quilombolas*, bem como para entidades assistenciais que tenham reconhecimento nos municípios.

As doações feitas em pequena escala são entregues aos Centros de Recepção e Distribuição de Alimentos, que estão localizados nas cidades em que se encontram os doadores. Assim, o recebimento e distribuição são feitos na mesma cidade, evitando-se custos com transporte. No caso das doações em maior escala (mais de um caminhão, por exemplo), estas são feitas junto à Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) que, por sua vez, coloca à disposição do Programa a sua infra-estrutura, tanto para recepção quanto para distribuição dos donativos que, neste caso, podem ser enviados para outras regiões.

Sob a perspectiva da economia solidária, no caso específico das doações de alimentos, pode-se organizar três destinações diferenciadas em estratégias de combate à fome.

No primeiro caso, os alimentos podem ser encaminhados ao consumo final, tal como foram recebidos, conforme os critérios já apresentados pelo Programa Fome Zero.

No segundo caso, perecíveis ou não, eles podem ser tratados como insumos produtivos, podendo ser transformados em novos produtos com maior valor nutritivo por empreendimentos solidários. Nesse caso, as doações seriam feitas a empreendimentos que, por sua vez, devem destinar parte da produção final em doação ao programa. Assim, por exemplo, um empreendimento pode receber frutas, prestes a se deteriorar, que não servem mais à comercialização final, mas que podem ser transformadas em doces e efetuar, posteriormente, a doação ao Programa Fome Zero de um volume já previamente estabelecido do doce produzido.

No terceiro caso, trata-se de mapear todos os resíduos (cascas, polpas, talos etc.) – que, igualmente, possam ser considerados como

insumos produtivos, mas que, em geral, são desperdiçados – e doá-los a empreendimentos solidários que os transformem em produtos para consumo. Uma parte da produção seria igualmente doada ao Programa Fome Zero para distribuição gratuita.

c) Doações em Serviços

Considerando que o Programa também possibilita a cidadãos voluntários cadastrarem-se para colaborar com o Fome Zero, seria importante avançar em uma estratégia de dois tipos.

Na primeira, cabe realizar um diagnóstico de demandas formativas, qualificação e assessoria peculiares aos empreendimentos de economia solidária e divulgá-las no portal do Programa na Internet. Igualmente, os empreendimentos que venham a ser organizados teriam a possibilidade de apresentar suas demandas por serviços que os ajudem a atuar com eficiência. Assim, os voluntários poderiam programar sua colaboração em ações necessárias à consolidação de programas produtivos que visam a geração de trabalho e renda nos arranjos produtivos locais.

Na segunda perspectiva, pode-se criar uma rede de intercâmbios solidários de serviços, com ou sem moeda social. Nesse caso, os voluntários que se integrem a essa rede de economia solidária podem usufruir de serviços que atendam às suas necessidades em contrapartida aos serviços solidários que executam.

d) Parcerias com Empresas

Em relação às empresas, o programa propõe

“um chamamento para a ação coletiva no combate à desigualdade social e ao impedimento dos cidadãos brasileiros de exercer seus direitos fundamentais, principalmente os de trabalhar e de alimentar-se.

As empresas devem avaliar as suas relações com empregados, fornecedores, clientes, consumidores, concorrentes e parceiros, inclusive com as comunidades nas quais atuam ou que são atingidas por suas atividades. Esse exame deve considerar as amplas possibilidades que elas têm de introduzir mudanças que tenham como consequência a inclusão social daqueles que hoje

não têm assegurados seus direitos sociais básicos. (...) A criação de programas que assegurem aos jovens qualificação profissional e ingresso no mercado de trabalho, por exemplo, pode ser objeto de reflexão.”¹⁰¹

Em face a esse chamamento, pode-se dizer que os empreendimentos de economia solidária são, efetivamente, os que geram um maior número de postos de trabalho e distribuem, proporcionalmente ao seu faturamento, um maior volume de recursos em remuneração do trabalho, sendo portanto mais adequados aos objetivos do Programa de gerar trabalho e distribuir renda. Justamente por isso, deve-se privilegiar os empreendimentos de economia solidária como parceiros preferenciais para o atendimento das demandas governamentais por alimentos (merenda escolar, restaurantes populares, etc.), entre outras que poderiam igualmente ser atendidas por empreendimentos desse setor.

4.2.5. Prefeituras no Programa Fome Zero – Sistema Municipal de Segurança Alimentar

Inicialmente, o Programa indicou, como ações em que as prefeituras poderiam atuar diretamente, as seguintes: Banco de Alimentos, Restaurantes Populares e Educação para o Consumo. Porém, no segundo semestre de 2003, facilitando as ações municipais, o Ministério de Segurança Alimentar ofereceu a possibilidade de os municípios lhe enviarem, para possível aprovação, um pacote de programas interligados, que comporiam um *Sistema Municipal de Segurança Alimentar*. São eles: Compra Local dos Produtos da Agricultura Familiar, Horta Urbana, Viveiro de Mudanças, Apicultura, Cozinha Comunitária e Educação Alimentar.

a) Compra Local dos Produtos da Agricultura Familiar

O programa visa a “aquisição de alimentos da agricultura familiar e sua destinação para o atendimento das demandas de suplementação alimentar de programas sociais locais, com vistas à superação da vulnerabilidade alimentar de parcela da população.”¹⁰²

¹⁰¹ *Ibidem*

¹⁰² MESA. *Programa de Aquisição de Alimentos – Compra Direta Local da Agricultura Familiar – Plano de Trabalho*. Brasília, dez 2003, p. 1

O seu objetivo principal é “promover a articulação entre a produção da agricultura familiar e a destinação dessa produção, visando o desenvolvimento da economia local e o atendimento direto às demandas de suplementação alimentar e nutricional dos programas sociais locais.”¹⁰³

Entre os objetivos e ações específicas do programa, elenca-se:

“Garantir o direito humano à alimentação para pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade social e/ou de insegurança alimentar e nutricional”¹⁰⁴

“melhorar a alimentação da população carente;

“estimular o consumo da produção agrícola dentro da própria região produtora, promovendo o desenvolvimento local;

“fortalecer e apoiar os agricultores familiares, gerando trabalho e renda no campo; incentivar a formação de pequenas cooperativas e associações de agricultores.”¹⁰⁵

“Compra direta ou antecipada da produção dos agricultores familiares e de suas associações ou cooperativas;

“compra direta do leite produzido por agricultores familiares”¹⁰⁶

“Direcionar os produtos adquiridos para os programas sociais, tais como: [a] Complementação da alimentação escolar nos municípios; [b] Complementação da alimentação nas Creches, Abrigos, Albergues, Asilos e Hospitais Públicos; [c] Bancos de Alimentos; [d] Restaurantes Populares; [e] Cozinhas Comunitárias;

“Fortalecer a agricultura familiar e gerar trabalho e renda no campo: [a] Garantir a aquisição dos produtos da agricultura familiar e dos assentados da reforma agrária, até o limite de R\$ 2.500,00 por agricultor por ano; [b] Garantir o escoamento da produção da agricultura familiar por uma remuneração justa, por meio do estabelecimento, por critérios técnicos e de

¹⁰³ MESA . *Programa de Aquisição de Alimentos – Compra Direta Local de Alimentos – Projeto de Aquisição e Distribuição da Produção Familiar*. Brasília, dez 2003, p.3

¹⁰⁴ *Ibidem*

¹⁰⁵ MESA. *Combate à Fome: Programas de Segurança Alimentar e Nutricional apoiados pelo MESA*. Brasília, Folder de Divulgação, 2003

¹⁰⁶ *Ibidem*

mercado, de preços regionais; [c] Promover o desenvolvimento local por meio do escoamento da produção para consumo, de preferência, na própria região produtora.¹⁰⁷

Como vimos anteriormente na seção “Apoio à Agricultura Familiar” pode-se implementar essa política fortalecendo-se o setor da economia solidária. Por isso mesmo, como não se deseja a dependência da compra governamental para o sucesso da agricultura familiar, deve-se avançar na organização de redes solidárias, remontando-se as cadeias produtivas locais – integrando-se ações de micro-crédito, produção, comercialização e consumo – criando-se mecanismos solidários de comercialização e consumo que garantam auto-sustentabilidade aos produtores familiares no asseguramento de seu próprio bem-viver.

b) Hortas Comunitárias e Urbanas

Entre os objetivos do projeto das hortas comunitárias e urbanas, estão: “[1] Incentivar a instalação de hortas comunitárias em áreas carentes de municípios brasileiros; [2] Gerar trabalho e renda em comunidades carentes; [3] Estimular o auto-abastecimento, contribuindo para a melhoria da dieta alimentar das comunidades envolvidas; [4] Criar alternativas para o aproveitamento de espaços disponíveis nas áreas urbanas para o desenvolvimento da horticultura.”¹⁰⁸

A atuação do Ministério nesse programa elenca: “[1] Transferência de tecnologia e recursos financeiros para a aquisição dos equipamentos e insumos necessários para a implementação; [2] Capacitação para implementação dos projetos.”¹⁰⁹

Este tópico se insere no item “Agricultura Urbana”, já analisado anteriormente. Como vimos ali, várias ações de economia solidária podem ser implementadas, incluindo-se o beneficiamento dos produtos para conservação e consumo posterior, integração dos produtores em redes de trocas para ampliar a diversidade de ofertas e satisfação de necessidades, integração com cooperativas de consumidores e sistemas de entrega em domicílio, bem como, atendimento à rede pública com estratégia de planejamento informatizado de produção sob demanda.

¹⁰⁷ MESA . *Programa de Aquisição de Alimentos – Compra Direta Local de Alimentos – Projeto ...* p.3

¹⁰⁸ MESA. *Combate à Fome...*

¹⁰⁹ *Ibidem*

c) Viveiro de Mudanças

Os viveiros de mudas medeiam ações de segurança alimentar relacionadas a cultivos de diversos tipos, tanto para produção de mudas nativas, frutíferas, medicinais ou de hortaliças. Um de seus objetivos é promover a difusão de espécies mais adequadas ao perfil climático regional, com maior capacidade de gerar produtos alimentícios *in natura* ou insumos a serem aproveitados na produção de alimentos. Trata-se portanto de recuperar, manter ou difundir cultivos pela oferta de mudas de espécies apropriadas ao clima regional, ampliando com esse expediente o nível de segurança alimentar no território.

Também aqui ações de economia solidária podem ser implementadas. Tanto podem as organizações solidárias atuarem na produção propriamente dita das mudas, quanto serem fortalecidas pela recepção destas com vistas a diversificar e fortalecer cultivos, gerando produtos e insumos a serem transformados, distribuídos e comercializados por empreendimentos solidários.

d) Apicultura

A apicultura é uma atividade geradora de renda que beneficia o meio ambiente e preserva recursos naturais da região, havendo igualmente uma adequada integração da criação de abelhas aos sistemas produtivos locais, particularmente no caso da fruticultura. A produção do mel e de itens correlatos pode realizar-se em territórios muito diversos. No caso do semi-árido, a apicultura é uma atividade bastante recomendável por não depender tanto da chuva e ter bom rendimento. No Piauí, por exemplo, a produção anual é superior a 5 mil toneladas de mel. Em vários municípios, floradas nativas dão origem a méis especiais. Assim, uma possibilidade inscrita no programa Fome Zero é trabalhar-se na produção e comercialização do mel silvestre, elevando-se a renda de pequenos agricultores e das famílias pobres.

Em certos casos, em outras regiões, há uma combinação entre o cultivo de determinados pomares – que florescem justamente na época da seca – com a produção do mel, uma vez que sem eles haveria poucas floradas disponíveis para as abelhas, alternando-se as atividades, aproveitando-se, desse modo, tanto o período mais árido quanto o período em que ocorrem as chuvas.

Ações de economia solidária podem fortalecer os apicultores, promovendo a sua atuação conjunta. Diversas redes estão surgindo e se expandindo, voltando-se a comercialização, investimentos e elaboração de estratégias para o setor. A integração em rede solidária da produção rural e do consumo urbano viabiliza melhores condições de comercialização, oferecendo aos consumidores produtos de boa qualidade, assegurando aos produtores, em contrapartida, um preço justo.

e) Cozinhas Comunitárias / Restaurantes Populares

O objetivo básico de uma *cozinha comunitária* é “propiciar condições adequadas de preparo e oferta de refeições de baixo custo, nutricionalmente balanceadas e preparadas de acordo com as normas sanitárias vigentes para públicos-alvo específicos que consomem refeições prontas fora do local de domicílio como forma de complementar sua dieta. Tais Cozinhas constituirão espaços de convivência social devendo a comunidade ser necessariamente envolvida na sua gestão.”¹¹⁰

Entre os objetivos específicos do projeto, prevê-se: a) “no combate à fome e à desnutrição de pessoas que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional: aumentar a oferta de refeições nutricionalmente balanceadas e de baixo custo, preparadas de acordo com as normas sanitárias vigentes; no desenvolvimento de práticas e hábitos alimentares saudáveis: realizar atividades de educação alimentar, nutricional e para o consumo; no fortalecimento da ação coletiva e da identidade comunitária: garantir a participação da comunidade na gestão da Cozinha Comunitária de forma manter a sua operação sustentável ao longo do tempo, mesmo que a atuação do Poder Público seja reduzida ou excluída.”¹¹¹

Por sua vez, o objetivo geral de um *restaurante popular* é “ampliar a oferta de refeições prontas a preços acessíveis, garantindo às pessoas que realizam suas refeições fora de casa, especialmente segmentos mais vulneráveis, como trabalhadores formais e informais de baixa

¹¹⁰ MESA. *Formulário de Projeto para Cozinha Comunitária*. Brasília, dez 2003, p.1

¹¹¹ MESA. *Programa Rede Solidária de Restaurantes Populares – Projeto Pequenas Unidades de Produção ou Comercialização de Refeições – Cozinhas Comunitárias*. Brasília, dez 2003, p.2-3

renda, desempregados, estudantes, aposentados e moradores de rua o acesso a refeições balanceadas e de qualidade, originadas de processos seguros, assegurando que essas pessoas se alimentem de maneira digna, em local apropriado e confortável.”¹¹²

Entre os seus objetivos específicos elencam-se: “promover o fortalecimento da cidadania por meio da oferta de refeições em ambientes saudáveis, promovendo a dignidade, e a convivência entre os usuários; elevar a qualidade da alimentação fora do domicílio; promover ações de educação alimentar.”¹¹³

Entre as ações para implementá-los elenca-se: “apoio financeiro para aquisição de equipamentos e assessoria técnica para criação de restaurantes públicos e cozinhas comunitárias; capacitação e fornecimento de microcrédito para criação de redes de estabelecimentos privados que produzam refeições de baixo custo; identificação e divulgação de estabelecimentos apoiados que atendam padrão mínimo de qualidade com a utilização de processos seguros na manipulação e preparação dos alimentos; orientação a empresas interessadas em patrocinar equipamentos que produzem refeições de baixo custo.”¹¹⁴

Como já vimos anteriormente, ao tratarmos dos *Restaurantes Populares*: a) organizações de economia solidária podem atuar como fornecedoras de insumos para as refeições; b) os restaurantes podem ser organizados como empreendimentos solidários; c) atividades pedagógicas nos restaurantes podem difundir o consumo solidário e outras práticas de economia solidária, integrando os usuários, que assim o desejem, em redes solidárias, para que venham a atuar como consumidores e produtores, participar de atividades de capacitação etc.

f) Educação Alimentar e para o Consumo

Nessa área o Programa elenca:

“– Campanhas publicitárias e palestras para educar a população sobre as necessidades de uma dieta balanceada, na prevenção de desnutrição e da obesidade.

¹¹² MESA. *Programa de Incentivo à Implantação de Restaurantes Populares – Modalidade: Restaurante Público*. Brasília, dez 2003, p. 2

¹¹³ *Ibidem*

¹¹⁴ MESA. *Combate à Fome...*

– Criação da Norma Brasileira de Comercialização de Alimentos Industrializados - NBCAI.

– (...) informar e orientar a população em geral. A idéia é inserir a discussão em outros programas governamentais, nos meios de comunicação, escolas, empresas e na família para que o brasileiro passe a ter mais consciência na hora de escolher o que levar à mesa.

– (...) informar a população sobre a importância de uma alimentação de qualidade para uma vida saudável. Hoje, diversos males como obesidade, diabetes e hipertensão arterial decorrem da falta de orientação alimentar.”

“– apoio técnico aos Conselhos Municipais.”¹¹⁵

Sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável, trata-se de compreender os impactos provocados pelo consumo em toda a cadeia produtiva, particularmente compreendê-lo sob os aspectos sociais e ecológicos. Dependendo de nossas escolhas de consumo, podemos gerar desemprego e danos ambientais ou promover a geração de trabalho com distribuição de renda e a manutenção do equilíbrio dos ecossistemas.

Na perspectiva da economia solidária, portanto, trata-se de desenvolver campanhas que esclareçam a população sobre os efeitos positivos do consumo crítico e solidário, isto é, do consumo de produtos que simultaneamente asseguram o bem-viver do consumidor e ao mesmo tempo promovem o bem-viver do produtor e o equilíbrio dos ecossistemas.

A prática do consumo solidário, consumindo-se produtos e serviços de empreendimentos, produtores e prestadores de serviço solidários, permite que esses empreendimentos e empreendedores vendam sua produção e gerem excedentes que podem ser reinvestidos no processo produtivo, gerando novos postos de trabalho, diversificando a produção e distribuindo renda, remontando as cadeias produtivas e promovendo o desenvolvimento sustentável local. Esse tipo de escolha provoca efeitos positivos também na balança comercial brasileira, pois um menor volume de lucros seria remetido ao exterior, uma vez que ocorreria a redução de consumo de produtos não-

¹¹⁵ INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Fome Zero*. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/mesa/cartilhafomezero.pdf>>. Acesso em: 4 out 2003

solidários de empresas estrangeiras que operam no país, reduzindo-se portanto o seu faturamento, e uma substituição de produtos não-solidários importados de outros países.

Assim, pode-se implementar a educação alimentar e para o consumo inserindo-a em um campo maior, relacionado ao consumo para o bem-viver e ao consumo solidário, que é uma modalidade deste.

4.2.6. Projetos Inovadores de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

Diferentemente do projetos que integram o Sistema Municipal de Segurança Alimentar – que poderiam ser apresentados ao MDS por quaisquer prefeituras, voltados apenas a um determinado município –, os Projetos Inovadores de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local deveriam ser apresentados através de um CONSAD e ter caráter necessariamente regional.

Poderiam ser quaisquer projetos inovadores – fossem de economia solidária, inclusão digital ou com outros perfis – que, todavia, tivessem caráter regional, isto é, envolvessem ações articuladas em vários municípios e estivessem voltados aos objetivos do Programa. Quanto maior o número de municípios alcançados por um mesmo projeto, quanto mais ele fosse gerador de trabalho e renda, focado na segurança alimentar sob a perspectiva do desenvolvimento sustentável e quanto mais desencadeasse processos de “inclusão social” nos territórios, mais adequado era aos objetivos do Programa. Para cada consórcio, como vimos anteriormente, havia uma previsão orçamentária, em 2004, em torno de R\$ 2 milhões para esses projetos.

Abriu-se, desse modo, um amplo espaço para que ações de economia solidária e de inclusão digital fossem implementadas nesses territórios, uma vez que organizações que atuam nessas áreas podiam apresentar projetos aos CONSADs, atendendo-se aos critérios estabelecidos.

4.3. Inclusão Digital e Economia Solidária

Quando pensamos o Desenvolvimento Sustentável nos marcos da 3a. Revolução Tecnológica, cabe considerar as possibilidades abertas pela microeletrônica, no campo de *processamento de dados*, e pela

tecnologia da informação, em geral, no campo da *comunicação em rede*, para o fortalecimento de cadeias produtivas locais, graças a uma estratégia de possível reordenamento dos fluxos econômicos que atravessam os territórios, que podem ser agora facilmente diagnosticados e reorientados com o recurso desses novos instrumentos. Estratégias de produção sob demanda, privilegiando a economia de escopo e de velocidade em sistemas de rede, são muito mais adequadas para a geração de postos de trabalho em maior volume e com menor impacto ambiental do que a instalação de grandes plantas produtivas que trabalhem na perspectiva da produção em escala, especialmente considerando-se que 4.982 municípios brasileiros, isto é, 90% do total deles têm menos de 50 mil habitantes. Atento a isso, o programa dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local integra um conjunto de ações de inclusão digital, tendo em vista não apenas gerar vantagens econômicas comparativas a esses territórios, mas especialmente promover a realização da cidadania das populações alcançadas pelo programa, na medida em que promove políticas de educação e informação que – além de serem requeridas ao manejo dessas novas tecnologias – possibilitam descortinar outros horizontes peculiares ao desenvolvimento humano.

4.3.1. Tecnologia da Informação e Desenvolvimento Sustentável

Para as regiões dos CONSADs estão pautadas ações de inclusão digital. Tais políticas podem ser de grande valia para o desenvolvimento local, mediando ações estruturantes de geração de trabalho, renda e satisfação do consumo, se implementadas sob o viés da economia solidária.

A manutenção de programas de inclusão digital nos CONSADs, deve ser incluída no Plano de Desenvolvimento Regional, para que sejam adequados à sua realidade local. Dependendo desse Plano, as parcerias entre governo federal, estados e municípios poderão voltar-se a políticas customizadas de inclusão digital, atendendo às especificidades regionais.

A inclusão digital envolve, em síntese, o manejo com as linguagens, programas e equipamentos de tecnologia da informação (*hardwares* e *softwares*). Essa é a base de conhecimentos requerida para a *comunicação* mediada por redes de dados ou para a eficiente

utilização de outras aplicações de *processamento computacional* para tarefas diversificadas, que abarcam várias áreas, cujas prioridades devem ser tratadas conforme as diversidades locais e regionais.

Ações de inclusão digital podem contribuir para a requalificação profissional dos trabalhadores, para a criação de postos de trabalho e para um desenvolvimento tecnologicamente limpo e sustentável – estabelecendo-se uma destinação adequada aos equipamentos que se obsoletizam. Sob a perspectiva da Economia Solidária, a inclusão digital pode desempenhar um papel estratégico na qualificação e integração em rede de milhares de micro-empresendimentos, produtores familiares, artesanais e de organizações de consumidores, viabilizando importantes fluxos de informação para o desenvolvimento regional – que tanto desencadeiam intercâmbios produtivos e comerciais quanto fluxos positivos de valores em laços sinérgicos de retroalimentação.

Nesta perspectiva, podemos analisar as ações de inclusão digital considerando-as em três âmbitos: a) organização de espaços de qualificação das atividades de economia solidária locais, possibilitando a sua integração em fluxos de rede socioeconômica (o que pode ser feito com ou sem o recurso da Internet), ampliando-se a sua potencialidade de geração de trabalho, distribuição de renda e elevação de padrão de consumo da população integrada; b) criação de páginas ativas e outros mecanismos visando essa integração através de portais de economia solidária; c) desenvolvimento de softwares livres que atendam às necessidades dos empreendimentos produtivos da economia solidária.

No que tange à comunicação mediada pela Internet, saliente-se a importância do desenvolvimento de um sistema integrado de informações e da disponibilização de aplicativos, em software livre, configurados para as necessidades dos municípios, do CONSAD e das Redes Solidárias nele organizadas. Sendo produzidos em software livre, podem tanto ser apropriados e modificados livremente por todos os atores conforme suas necessidades, quanto estar hospedados em servidores diversos ou ainda ser utilizados livremente em quaisquer estações de trabalho.

Implementando-se tal sistema, cada CONSAD teria a possibilidade de disponibilizar em rede suas informações, projetos, situação de execução etc. Igualmente poderiam ser operadas consultas por ações municipais e de redes sócio-produtivas referentes ao desenvolvimento

regional, bem como localizar-se fornecedores de produtos e serviços solidários específicos, ter-se acesso a bolsas de negócios, comércio eletrônico ou transferência de tecnologia.

O sistema possibilitaria a pesquisa direta e exibição de informações alojadas em bases de dados hospedadas pelos CONSADs, municípios e redes sócio-produtivas, de modo tal que ficassem caracterizadas as instâncias responsáveis pelas informações¹¹⁶.

4.3.2. Inclusão digital e qualificação das atividades de economia solidária locais

Atividades de formação para inclusão digital devem ser realizadas, prioritariamente, tendo em vista fortalecer as estratégias de desenvolvimento local peculiares ao Plano de Desenvolvimento Regional, particularmente quanto aos arranjos sócio-produtivos, incluindo-se a capacitação para utilização de softwares livres, adequados às necessidades específicas de empreendimentos econômicos, que facilitem a elaboração de projetos tecno-financeiros de viabilidade de empresas nos setores de produção, comércio e serviço, a análise de seus fluxos (insumos, produtos e valores), gerando diagnósticos e prognósticos que facilitem a sua integração em rede, potencializando-as em sua capacidade de auto-sustentação.

A utilização de tecnologia da informação nessas operações facilita, sobremaneira, a gestão estratégica e compartilhada do conjunto dos empreendimentos integrados em rede, potencializando as ações de geração de trabalho e renda.

Alguns programas, atualmente disponibilizados como software livre, podem ser aprimorados com essa finalidade¹¹⁷. Há softwares que podem ser modificados, multiplicados e distribuídos livremente, como ferramenta de apoio a redes solidárias. Nos diagnósticos e prognósticos que realizam sobre os dados dessas redes, adotam parâmetros de auto-sustentabilidade em que o consumo (final e produtivo) dos integrantes do arranjo produtivo local e regional é

¹¹⁶ Sobre a importância desses sistemas informatizados para a integração das políticas públicas – dos três níveis de governo – com as ações da sociedade civil em prol do desenvolvimento sustentável, veja-se o *Anexo 7*.

¹¹⁷ Veja-se o software Redesol em <<http://www.redesolidaria.com.br/redesol>>

analisado em sua potencialidade de realimentar a própria produção dos empreendimentos que integram a rede como um todo. Essa correção de fluxos econômicos, visando a realimentação produtiva da própria rede permite a geração de riquezas compartilhadas, em que o objetivo maior de todos é otimizar o bem-viver, socialmente justo e ecologicamente sustentável, do conjunto dos participantes e não a maximização dos lucros dos agentes isolados, movidos por seus interesses privados.

Softwares deste tipo são ferramentas que podem ser utilizadas na elaboração de projetos de desenvolvimento sustentável, pois possibilitam gerar diagnósticos e projeções de cenários requeridos ao planejamento estratégico de implantação, agregação e crescimento de arranjos produtivos organizados em redes de economia solidária. Além disso, possibilitam o compartilhamento de bancos de dados sobre empreendimentos produtivos que podem ser adaptados e replicados em diversas localidades, facilitando a transferência de tecnologia e o melhor aproveitamento de recursos naturais e humanos disponíveis.

4.3.3. Tecnologia da Informação, Redes de Comunicação e Portais de Economia Solidária

As organizações que participam do arranjo produtivo consorciado poderão fortalecer-se, valendo-se das mediações de tecnologia da informação e, particularmente, da Internet. Esta, ainda que incipientemente, vem possibilitando um importante conjunto de ações articuladoras entre organizações de economia solidária no Brasil. Exemplo disso é a constituição, nos últimos cinco anos, de diversas redes e fóruns estaduais, regionais e locais integrados ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária e à Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária, que se valem de correios eletrônicos, de listas de mensagens e de websites, entre outros, como meios de informação, comunicação e integração de seus participantes.

Com base nessas observações, compreende-se a importância de que as organizações de economia solidária, que se constituírem através das ações do Programa Fome Zero, ou que venham a se integrar na implementação de suas ações, possam se fortalecer com o emprego de recursos informáticos, os quais podem ser mediados por portais de economia solidária que se constituíam em importantes instrumentos

dessa integração estratégica, permitindo às organizações e cidadãos acessarem serviços com finalidades precisas, entre os quais elencam-se: a) gerar informações que permitam a interligação de produtores e consumidores e de empreendimentos solidários entre si; b) divulgar produtos, serviços e informações aos consumidores; c) facilitar a remontagem das cadeias produtivas regionais e transferência tecnológica; d) instrumentar o mapeamento de empreendimentos solidários; e) dar suporte a Bolsas de Negócios Solidários; f) oferecer serviços de comércio eletrônico para as redes de comercialização; g) divulgar a agenda local, regional e nacional da economia solidária ; h) disponibilizar mecanismos de comunicação em rede; i) fornecer softwares solidários; j) disponibilizar materiais pedagógicos para qualificação técnica, ecológica e social dos empreendimentos.

Com efeito, a montagem dos portais em software livre possibilitaria que estes fossem multiplicados pelas diversas redes e adaptados às realidades locais, descentralizando a gestão de bases de dados que poderiam ser pesquisadas de maneira integrada. Essas ações igualmente potencializariam as redes internacionais de economia solidária (que poderiam se apropriar livremente dessa tecnologia), fortalecendo a posição do Brasil nesse setor.

As ações locais de inclusão digital podem viabilizar assim um amplo sistema de interconexão de redes sociais, propiciando fluxos de informação e a alimentação de bases de dados a partir das organizações locais de economia solidária, as quais se constituiriam em agentes de produção e comercialização, não apenas de alimentos visando a segurança alimentar do território em que operam, mas de um amplo conjunto de bens e serviços voltado ao bem-viver das comunidades nele situadas, igualmente organizadas enquanto consumidoras, conscientes do impacto de seu consumo sobre as cadeias produtivas locais, regionais e nacionais.

Em síntese, entre os resultados que se pode obter com esses sistemas, visando o incremento do desenvolvimento regional, estão: o fortalecimento das redes de economia solidária, ampliação das vendas, facilidade de acesso aos produtos pelos consumidores, possibilidade de parcerias e negócios entre empreendimentos solidários, geração de postos de trabalho com distribuição de renda, quadro de informações que possibilita o planejamento estratégico de investimentos públicos e privados bem como a reorganização das cadeias produtivas regionais, ganhos de produtividade com adoção de tecnologia da informação, ganhos com *economia de escopo e de velocidade*, visibilidade

internacional da produção brasileira com possibilidades de negócios que aumentem exportações, difusão massiva de softwares livres incrementando a produção brasileira no setor, maior facilidade na conexão entre produção e consumo, campo e cidade.

Podemos exemplificar esse potencial dos portais de economia solidária referindo-nos a algumas de suas possíveis funções, com base em portais congêneres:

- *Localização de Produtos & Serviços*: sistema de busca que permite ao consumidor relacionar produtos e serviços do arranjo produtivo local, por municípios, bairros e outras chaves de consulta, obtendo-se a localização dos empreendimentos e formas de contato com fornecedores – como atualmente é feito no sistema *Solidarius* (www.redesolidaria.com.br/solidarius). A inclusão de novos produtos, serviços e empreendimentos pode ser feita através de formulários em páginas ativas na *Web* ou pelo envio arquivos de dados com empreendimentos cadastrados. A validação dos dados recebidos poderia ser feita através dos CONSADs ou das Redes Solidárias Regionais.
- *Diagnóstico de Cadeias Produtivas – Bolsa de Negócios*: sistema que relaciona os empreendimentos que *vendem* determinados produtos e serviços ou que *geram* determinados resíduos, mas também os empreendimentos que os *consomem*, seja como insumos ou como materiais secundários. Restringindo-se os resultados da pesquisa por estados, CONSADs, municípios ou bairros, tornar-se-ia possível aos empreendedores de uma mesma região organizarem-se para aquisição conjunta de um mesmo insumo ou para comprá-lo de um outro empreendimento da rede local ou regional. Trata-se de empresas comprando de empresas e realizando negócios solidários, vantajosos entre si e para as redes. Igualmente seria possível mapear a geração de resíduos e integrar a sua reciclagem em sistemas solidários.
- *Comércio Eletrônico*: sistema que permite aos empreendimentos solidários comercializar seus produtos valendo-se da Internet. Essa prática, por exemplo, é utilizada por agricultores familiares e indígenas mexicanos e norte-americanos integrados na organização binacional *Coalición Rural* (www.supermarketcoop.com) e por organizações de economia solidária no Brasil (www.redesolidaria.com.br/vendas)

- *Catálogo de Lojas Solidárias* : permitindo localizar e visualizar lojas conectadas em redes solidárias nos diversos CONSADs e regiões do país, facilitando a comercialização dos seus produtos.
- *Agendas e Gestão Compartilhada*: permitindo acompanhar a agenda das várias atividades de economia solidária nos estados e municípios (feiras, cursos, editais de licitação etc.) e particularmente a agenda dos CONSADs e suas deliberações. O sistema, a exemplo do que já ocorre em fóruns eletrônicos disponibilizados gratuitamente na Internet, possibilitaria organizar-se enquetes nas quais os associados à rede local, democrática e descentralizadamente, deliberariam sobre temas relevantes ao conjunto das redes.
- *Salas de Diálogo e Conferências*: permitindo aos usuários de quaisquer localidades entrar em salas de *chat*, onde podem trocar informações, coordenar ações, entabular negócios, participar de cursos à distância etc.
- *Malas Diretas e Fóruns Eletrônicos*: disponibilizando listas de diálogos por correio eletrônico e malas diretas virtuais para as diversas organizações que integrassem os arranjos produtivos, facilitando a interlocução entre os integrantes dos CONSADs e as redes sócio-produtivas locais, além de agilizar a comunicação no interior dessas próprias redes.
- *Difusão de Softwares Livres e Solidários*: disponibilizando, para reprodução gratuita, *softwares* adequados a empreendimentos econômicos e outros, de livre distribuição – para diversos usos –, catalogados e armazenados nos servidores de universidades e de organizações não governamentais, difundindo-se especialmente o sistema operacional GNU/Linux e os aplicativos livres por ele suportados.
- *Mapeamento da Economia Solidária*: catalogando-se empreendimentos, ONGs, entidades de apoio e fomento nos diversos estados e municípios, fornecendo uma relação dessas organizações neles situados, indicando-se área de atuação, localização, endereço, telefones, contatos etc.
- *Mapeamento de Oportunidades Internacionais*: disponibilizando relações de organizações de economia solidária de outros países, como agências de fomento ou as centrais importadoras na Europa, América do Norte e Ásia que atuam no comércio justo

internacional, por exemplo, com as quais os empreendimentos brasileiros podem estabelecer parcerias e fechar negócios.

- *Material Pedagógico*: disponibilizando textos adequados a atividades de educação popular versando sobre economia solidária e temas afins, com linguajar e conteúdos adequados às diversas realidades do país.
- *Biblioteca*: disponibilizando estudos e elaborações sobre economia solidária em diversos níveis (materiais de divulgação, textos de problematização, debate e aprofundamento das questões centrais às redes solidárias, complexos cooperativos etc.) e materiais de apoio a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Regional e constituição dos arranjos sócio-produtivos.
- *Pesquisas*: disponibilizando tanto *links* para diversos portais, páginas e organizações – facilitando o ordenamento, a localização e o intercâmbio de pesquisas sobre as diversas práticas de economia solidária, desenvolvimento sustentável, participação popular etc. – quanto perfis de empreendimentos produtivos de diversos portes, setores e ramos, adaptáveis às diversas realidades do país, com diferenciado montante de investimento inicial, diversa capacidade produtiva, distinta absorção de determinados insumos ou mão-de-obra específica e outros detalhamentos de composição de custo, preço, pontos de equilíbrio etc.
- *Inovação e Transferência Tecnológica*: mediando a difusão e apropriação de diversas tecnologias que sejam adequadas ao desenvolvimento sustentável das diversas regiões do país, melhor aproveitando-se seus recursos geoestratégicos, fortalecendo-se cadeias produtivas regionais sob a lógica da economia solidária.

4.3.4. Desenvolvimento de software livre que atenda às necessidades dos arranjos socioeconômicos

Para que seus impactos possam ser extensivos, as ações de inclusão digital devem ser oferecidas em parceria com organizações solidárias da sociedade civil, valendo-se – como vimos – de softwares livres, possibilitando que tais sistemas sejam modificados e reproduzidos gratuitamente por quaisquer organizações produtivas e que possam ser gerenciados de forma descentralizada e autônoma. Isso não apenas

teria um impacto positivo no avanço do desenvolvimento econômico do Brasil, gerando postos de trabalho com distribuição de renda, mas igualmente contribuiria, como vimos, no avanço internacional das organizações econômicas solidárias, pois tais softwares poderiam ser livremente apropriados e adaptados por elas às suas próprias necessidades.

Essas ferramentas voltadas à constituição e gestão de arranjos produtivos locais poderiam ser disponibilizadas em uma distribuição GNU/Linux, autexecutável em CD – como ocorre com versões *Debian - Non Profit* ou *Kurumin*, repletas de programas com outra natureza – e que possibilitariam diagnósticos tanto de viabilidade econômica de empreendimentos quanto de cadeias produtivas em redes de economia solidária. Mediando conexões remotas, enviariam dados dos arranjos produtivos locais para bases públicas, compartilhadas com outras redes – mantendo-as assim periodicamente atualizadas – colocando-se igualmente à disposição um vasto elenco de projetos produtivos, com diversos portes e perfis, para serem descarregados, adaptados e possivelmente implementados em regiões diversas do país.

Cabe, por fim, salientar que a produção de softwares livres e a adaptação destes às necessidades dos usuários ampliam as possibilidades de ocupação profissional neste setor em nosso país, podendo gerar renda para trabalhadores que estarão, assim, desenvolvendo recursos da 3ª Revolução Tecnológica, atendendo às diferenciadas necessidades de arranjos socioeconômicos locais, reduzindo-se a dependência internacional brasileira nesse setor. Desse modo, as ações estruturantes do CONSAD, ao mesmo tempo em que geram oportunidade de trabalho e renda e contribuem para o desenvolvimento nacional, socialmente justo, ecologicamente sustentável e economicamente viável, operariam igualmente um movimento de difusão tecnológica nessa área, promovendo ganhos de produtividade e de eficiência, com impactos positivos em diversos outros setores.

Capítulo 3

Avançando na Transformação Estrutural do Brasil

Para que se promova o desenvolvimento sustentável do país não basta dinamizar os vetores da micro-economia. Igualmente ele não ocorrerá se as políticas governamentais focarem apenas os processos macro-econômicos. Cabe atuar de maneira sinérgica nos dois níveis, considerando a complexidade das variáveis integradas no processo de desenvolvimento.

Neste contexto, podemos pensar nas políticas de transferência direta de renda destinadas ao consumo de alimentos não somente como forma de viabilizar a segurança alimentar do segmento mais fragilizado da população, mas, articuladas à economia solidária, igualmente como forma de indução do desenvolvimento macroeconômico nacional.

1. Desenvolvimento Sustentável, Transferência de Renda e Economia Solidária

Apresentamos aqui o esboço de uma possível estratégia que parece adequada à condução do desenvolvimento nacional de maneira sustentável, considerando-se os principais vetores analisados no primeiro capítulo deste livro, promovendo-se a desconcentração da riqueza, a descontração da atividade econômica por todo o país, induzindo a reorganização dos adensamentos humanos de modo a descomprimir a rede de cidades mais adensadas, promovendo-se a geração de postos de trabalho e a redução do desemprego, bem como o crescimento econômico ecologicamente sustentável em todas as regiões do país.

Seu instrumento principal é o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária – indicado, aqui, em alguns tópicos básicos a serem comentados em seguida.

1. O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária opera cinco políticas integradas nacionalmente: transferência direta de renda, economia solidária, educação, ação ecológica e moradia.
2. Será vedada a criação de novos municípios com menos de 50 mil habitantes e com menos de 100 km².
3. Os municípios com menos de 50 mil habitantes serão incluídos na política nacional de transferência de renda para o desenvolvimento sustentável.
4. Todas as famílias nesses municípios com renda mensal abaixo da renda média dos 50% mais pobres da população brasileira receberão uma complementação de renda.
5. A fonte desse recurso é um imposto nacional escalonado, com alíquotas de 0% a 2% que incidem sobre a renda anual das pessoas físicas com rendimento familiar 5 vezes acima da renda média familiar dos 50% mais pobres da população brasileira.
6. Para que o município ingresse no Programa, ele deve elaborar de forma participativa um Plano de Desenvolvimento Sustentável, integrando com essa finalidade, pelo menos, ações de transferência de renda, economia solidária, educação, ação ecológica e moradia.
7. Para que a família receba o benefício, deverá cumprir as contrapartidas que lhe são requeridas nos programas já existentes de transferência de renda, além de participar dos programas de economia solidária e educação.

Comentemos esses tópicos.

Com essas ações, a política pública nacional induz a população empobrecida, que assim o deseje, a migrar para as regiões menos adensadas do país, uma vez que nesses territórios poderá ser beneficiada com a política de transferência de renda para o desenvolvimento sustentável¹¹⁸.

¹¹⁸ Pesquisa realizada na cidade de São Paulo, em 2001, mostrou, por exemplo, que 61% dos moradores daquela megalópole gostariam de mudar para outra cidade, sendo que 23% preferiam morar no interior do Estado de São Paulo, ao passo que os demais migrariam para outros estados.

Para que seja beneficiada, todavia, deverá integrar-se a ações de economia solidária, o que faz com que os recursos recebidos nessa transferência impactem no desenvolvimento da própria região, aproveitando-se o potencial de trabalho e consumo dessa mesma população. Como a ocupação do território não deve ser desordenada e as ações econômicas devem ser apoiadas de maneira estratégica para melhor aproveitar os recursos públicos, exige-se do município um plano de desenvolvimento sustentável a ser elaborado considerando-se os campos intersetoriais e eixos estratégicos indicados na seção 4.3 do terceiro capítulo deste livro. Os campos intersetoriais (organização e ocupação do espaço territorial, garantia da vida, emancipação e crescimento humano, suportes político-administrativos) devem ser planejados, considerando-se a realidade de cada município, à luz dos eixos estratégicos (reforma urbana e reforma agrária, defesa da cidadania, democratização do Estado, integração regional e socioeconomia solidária)¹¹⁹. Para que essa política de reorganização dos adensamentos humanos opere de maneira satisfatória, é necessário um programa de moradia que atenda ao crescimento desses municípios e, igualmente, um programa de ação ambiental, para que a ocupação do território e o desenvolvimento econômico da região sejam ambientalmente sustentáveis. O programa de moradia deve ser implantado sob a lógica da economia solidária, em sistemas de rede, integrando cooperativas solidárias de habitação e cooperativas de produção de moradia ou sistemas de auto-construção. Por sua vez, o processo educativo, integrado ao processo socioeconômico solidário, mantém interfaces com a ação ecológica, seja para não reeditar nessas cidades os equívocos do desenvolvimento urbano insustentável – referentes à gestão de recursos hídricos, destinação de resíduos e ocupação do espaço –, seja para recuperar a “paisagem” desses territórios, com ações de revigoramento da flora e fauna locais, em prol da qualidade de vida de toda a população e da manutenção do equilíbrio dinâmico do ecossistema local. Para que o desenvolvimento

Veja-se: “Paulistano gostaria de deixar São Paulo”. *Folha de São Paulo*, 26 jan 2001, p. C5

¹¹⁹ Mesmo uma megalópole pode desenvolver políticas de apoio à Reforma Agrária, por exemplo, dando preferência, nas compras públicas, a produtos oriundos dos assentamentos da reforma agrária. Em geral, municípios menos adensados se beneficiam com a reforma agrária ao sediarem assentamentos, pois estes promovem um incremento da atividade econômica no território, impactando positivamente a arrecadação municipal.

socioeconômico se amplie é necessário que os beneficiados pelo programa cumpram a sua contraparte, não somente na área da economia solidária, mas especialmente na área de educação. As ações municipais nessa área se dividem em três linhas: a) alfabetização, escolarização formal e promoção da cultura local; b) educação para a cidadania; c) socioeconomia solidária.

Veda-se a criação de novos municípios com menos de 50 mil habitantes e com menos de 100 km² porque poderia ocorrer a situação de municípios com mais de cem mil habitantes iniciarem processos de desmembramento, com vistas a poderem integrar-se nesta estratégia de desenvolvimento, o que seria indesejável, pois não levaria à desconcentração demográfica e os recursos do programa passariam a ser menores para promover o desenvolvimento das regiões realmente mais fragilizados. Com efeito, se esses 4.982 municípios aptos a integrar o programa tivessem, cada qual, 50 mil habitantes, perfariam aproximadamente 249 milhões de habitantes. Como atualmente eles têm cerca de 62 milhões de habitantes, poderiam ainda receber aproximadamente 187 milhões de habitantes. Isto é, há um enorme potencial para o seu desenvolvimento, promovendo-se a descompressão dos municípios mais adensados.

Com relação à transferência de renda, consideremos que nos 4.982 municípios com menos de 50 mil habitantes residem aproximadamente 62 milhões de pessoas, compondo cerca de 18 milhões de famílias. Por sua vez, 50% população brasileira, como vimos no primeiro capítulo, se apropria de apenas 10% da renda nacional, ao passo que os outros 50% ficam com 90% dela. Apenas os 20% mais ricos ficam com 68% da renda nacional. A renda mensal per capita no Brasil, em 2000, era R\$ 297,23 conforme o *Atlas do Desenvolvimento Humano*. No caso da quinta parte mais pobre da população, a renda per capita era R\$ 22,23. E da quinta parte mais rica era R\$ 1.011,46. A renda per capita dos 50% mais pobres era R\$ 53,78. Por sua vez, a renda média da população ocupada no Brasil foi R\$ 625,90 em 2001, conforme os *Indicadores Sociais 2002* do IBGE.

Assim, a alíquota escalonada de 0% a 2% sobre a renda per capita das famílias que estão pelo menos 5 vezes acima da renda média dos 50% mais pobres da população do Brasil permitiria gerar uma transferência de grande impacto para os mais empobrecidos. Nesta situação, uma família com quatro pessoas somente contribuiria para o Fundo se totalizasse um recebimento mensal superior a R\$ 1.075,60.

Se a família se reduzisse a um casal, a contribuição somente ocorreria se a renda total da família ultrapassasse a R\$ 537,80. Por exemplo: a taxação de 2% sobre a renda de um quinto dos brasileiros com maiores rendimentos (cuja renda per capita é R\$ 1.011,46) corresponde a 1,36% da renda nacional. Isso permite praticamente duplicar a renda do quinto mais pobre da população brasileira. Parece absurdo, mas trata-se do absurdo da concentração de renda do Brasil: 2% das rendas de um quinto da população é aproximadamente o total da renda de outro quinto da população.

Na medida em que os processos socioeconômicos desses territórios forem elevando o padrão de renda da população mais pobre, a renda média dos 50% mais pobres da população nacional aumenta, o que significa que o número dos que têm um rendimento cinco vezes superior a essa média diminui e, portanto, a alíquota de 0% a 2% vai incidindo sobre um número cada vez menor de contribuintes, o que gera um menor volume de recursos arrecadados, mantendo-se, assim mesmo, a sustentabilidade desse mecanismo, pois é igualmente menor a quantidade de pessoas pobres que deles necessitam. A mobilidade social fica amplamente assegurada e não haverá uma homogeneização de rendimentos pessoais no país, possibilitando que pessoas possam desfrutar de seus empenhos laborais, garantindo-se, ao mesmo tempo, o asseguramento a todos os cidadãos e cidadãs de uma renda básica que lhes permita viver com dignidade. Institui-se, assim, um mecanismo de inspiração solidarista que contribui para o bem-viver de toda a sociedade, denominado *subsidiariedade*, em que a promoção do bem-viver de cada pessoa – neste caso, em sua dimensão econômica – contribui para o bem-viver de todas. Veja-se, sobre isso, o anexo 8.

A integração do município ao programa exige, como vimos, a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Sustentável, articulando de maneira sinérgica a transferência de renda destinada ao consumo da população mais pobre com as atividades produtivas e de comércio no setor da economia solidária, o que pode ser feito implementando-se os diversos instrumentos de economia solidária anteriormente analisados. Igualmente, cabe planejar de maneira estratégica as atividades de educação formal, educação para a cidadania e educação socioeconômica solidária com as demais ações do plano referentes à dimensão ecológica e a ocupação do território, com ênfase na questão da moradia e no tratamento dos resíduos.

Por sua vez, as famílias beneficiárias devem cumprir as contrapartidas requeridas, participando dos programas de economia solidária e educação. Graças a esses programas, a parcela em idade economicamente ativa dessa população poderá constituir – ou integrar-se a – empreendimentos ou organizações solidários de consumo, produção, comércio e serviço, participar de sistemas de troca, obter micro-crédito solidário etc.; aprender a calcular custo e preço dos produtos e serviços e a administrar adequadamente um empreendimento; compreender os fluxos econômicos que atravessam os territórios e aprender como neles interferir etc.; compreender os conteúdos substantivos do exercício da cidadania, direitos humanos, formas de gestão das políticas públicas e dos orçamentos com participação popular, lógica de organização e funcionamento das cidades e sociedades etc.; saber quais são, como exercer e como exigir o cumprimento dos seus direitos; progredir no processo de sua escolarização formal e capacitação profissional, adequada às peculiaridades dos arranjos socioeconômicos da região em que reside; aprimorar sua sensibilidade e reelaborar critérios estéticos, apreciando diversas produções culturais mediadas por variadas linguagens expressivas.

Outra variação dessa proposta, no que se refere apenas a alguns aspectos econômicos, pode ser formulada nos seguintes termos:

1. Contempla-se apenas municípios com menos de 50 mil habitantes.
2. As mil famílias mais pobres do município, desde que tenham uma renda abaixo da renda média dos 50% mais pobres do país, são incluídas no programa de transferência de renda.
3. As famílias recebem o benefício mensal em seu valor integral por um ano e meio; 50% deste por mais um ano e por fim 25% por mais meio ano.
4. As contrapartidas requeridas para integrar-se ao programa são:
 - ♦ consumir produtos e serviços da Cooperativa Central de Comercialização Solidária ou de empreendimentos conveniados com a rede solidária local;
 - ♦ gastar 70% do benefício recebido em aquisições na Cooperativa Central ou em empreendimentos conveniados;
 - ♦ participar de alguma cooperativa de produção ou empreendimento solidário que disponibilizará seus produtos e

serviços para venda na Cooperativa Central de Comercialização Solidária¹²⁰;

- ♦ 25% do montante que vender na Cooperativa Central, deverá nela gastar com outros produtos e serviços ali oferecidos;

Na Cooperativa Central pode-se encontrar produtos e serviços de várias classes, entre elas: alimentação, higiene e limpeza, vestuário, serviços essenciais (cuidados pessoais), construção civil e materiais de construção, educação e serviços gerais.

5. Em cada ramo desses são organizados no município empreendimentos solidários ou cooperativas, integrando trabalhadores e trabalhadoras, que operam nessas áreas e que são ou foram beneficiados pelo programa;
6. O conjunto desses empreendimentos integrados na Cooperativa Central de Comercialização conformam a Rede Solidária Local. O valor de 5% do faturamento das Cooperativas Centrais de Comercialização Solidária no país é rateado igualmente entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Solidário e o Fundo Local de Desenvolvimento Solidário, que somente podem ser usados para ações de desenvolvimento solidário, envolvendo micro-crédito para produção e consumo, ou para rateio entre os produtores e consumidores que vendem e compram nas Cooperativas Centrais.
7. No mês de janeiro de cada ano, 50% de ambos os Fundos são rateados em bônus para compra nas Cooperativas Centrais. Metade deste valor é destinado ao conjunto consumidores que tenham gasto, pelo menos, o valor equivalente a 70% da renda básica mensal na Cooperativa Central. A outra metade é destinada aos produtores que atuam nos empreendimentos produtivos integrados nessa rede local.
8. Os bancos públicos criam a Poupança Solidária para o Desenvolvimento Sustentável, cujos recursos destinam-se ao crédito para a produção e consumo solidários, podendo igualmente movimentar, para esse mesmo fim, a parcela anualmente preservada do Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável, remunerando-a igualmente.

¹²⁰ Dependendo da realidade local, ao invés dessa Cooperativa Central poder-se-ia organizar um Terminal Municipal de Comercialização Solidária, que cumpriria idêntico papel nesse sistema de integração entre produção e consumo.

Esse programa atenderia cerca de 15 milhões de pessoas em 4.982 municípios, aproximadamente, a 5 milhões de famílias.

O fato de o benefício ir diminuindo progressivamente tensiona os beneficiários a buscarem uma solução para a sua própria situação. Provavelmente, após um ano e meio, mesmo deixando de receber o benefício, continuarão a participar das organizações solidárias de produção, comercialização e consumo. O ingresso de outras famílias pobres do município no recebimento do benefício ampliará assim o volume de famílias integradas na rede solidária local e o volume da atividade econômica por ela mediado em prol do bem-viver de todos.

Estabelecer como contrapartida que as famílias consumam, no mínimo, 70% do benefício recebido em produtos e serviços da Cooperativa Central ou das demais organizações vinculadas à rede solidária local assegura que os produtos elaborados pelos próprios empreendimentos solidários serão vendidos, incrementando-se os ganhos dos beneficiários, preparando-os para a saída do programa.

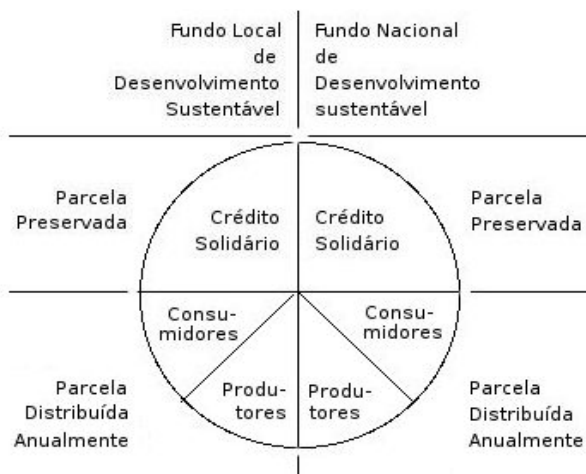
Como todos os beneficiários participam de algum empreendimento solidário que disponibiliza produtos ou serviços na Cooperativa Central, todos são beneficiados com as vendas da Cooperativa, tanto como produtores quanto como consumidores. Como as vendas na cooperativa geram ganhos aos trabalhadores, 25% do que venderem na cooperativa deverá nela ser gasto, incrementando as vendas dos demais, que por sua vez deverão gastar do mesmo modo na Cooperativa. Esse mecanismo incrementa as vendas e os ganhos de todos. Outras pessoas, que não recebem o benefício, também poderão integrar empreendimentos solidários e participar da rede local. Nesse caso, 30% do que for vendido na rede deve ser consumido na rede.

A reversão de 5% do faturamento das Cooperativas Centrais de Comercialização para os Fundos de Desenvolvimento gera uma poupança que é necessária para alavancar o próprio desenvolvimento das redes solidárias, possibilitando investimentos em produção e consumo, ativando um sistema de Finanças Solidárias¹²¹. Repartir os

¹²¹ O potencial desse mecanismo pode ser imaginado tomando-se por referência os fundos de pensão atualmente existentes no Brasil. Esses Fundos são constituídos com recursos mensalmente recolhidos das empresas e trabalhadores. Em maio de 2003, havia 361 fundos de pensão no país, somando ativos na casa de R\$ 207,7 bilhões, integrando 6,4 milhões de beneficiados. Veja-se: Juliana SOFFIA. “Fundos de Pensão

recursos entre o Fundo Local e o Fundo Nacional gera uma dinâmica nacionalmente redistributiva, uma vez que, em determinadas regiões, em que as centrais de comercialização alcancem um número maior de consumidores e um faturamento mais elevado, haverá um volume maior de arrecadação a ser depositado no Fundo, ao passo que regiões mais deprimidas possivelmente terão um desempenho mais fraco. Todavia, o equânime rateio anual da parcela de recursos do Fundo Nacional destinada a alavancar o consumo no interior das redes, faz com que um mesmo montante de recursos seja retribuído a cada cooperativa central de comercialização solidária no país, ativando por igual o comércio em todos os municípios, com um mesmo valor em bônus para as compras em cada região. Por outra parte, como também há um Fundo Local, cada município terá um outro incremento, nesse caso, proporcional ao seu próprio desempenho em faturamento durante o ano.

Figura 9 – Configuração dos Fundos de Desenvolvimento



O resultado da soma dos valores provenientes do Fundo Nacional e do Fundo Local, destinado ao incremento do consumo dos participantes, é dividido em duas partes iguais a serem retribuídas, respectivamente, aos consumidores e aos produtores.

podem liberar R\$ 10 bi”. *Folha de São Paulo*, 26 set 2003, p. B1

O rateio da primeira metade é feito entre todos os consumidores que compram na Cooperativa Central, independentemente de serem ou não beneficiados com o programa nacional de transferência de renda. Para serem beneficiados por esse rateio, entretanto, devem gastar ao menos o que todo beneficiado pelo programa nacional de transferência de renda deve gastar minimamente na cooperativa todo mês, que corresponde a 70% do benefício recebido. Esse mecanismo é um bom atrativo para aumentar as vendas da Cooperativa entre a população em geral.

A outra metade é rateada entre os produtores integrados na rede solidária. Assim, quanto mais estes venderem através da rede, tanto maior será o abono que receberão ao final do período. Como o abono recebido por consumidores e produtores deve ser gasto na própria Cooperativa Central, ao consumirem-no, igualmente ativam as vendas dos demais, girando a produção local.

Estabelecer o mês de janeiro para esse rateio é um modo de enfrentar a curva declinante que o comércio experimenta após o Natal e o Ano Novo, período inclusive que um certo volume de trabalhadores fica desempregado no comércio. O fato de que empreendimentos não-solidários conveniados com a rede solidária – mesmo não participando do rateio – tenham os seus produtos vendidos na rede, faz com que o abono solidário de janeiro desencadeie um impacto significativo que transcende a própria economia solidária do município, realimentando em alguma medida o conjunto dos fluxos econômicos no território.

Preservar a outra parcela desse Fundo, tanto nacionalmente quanto localmente, tem por finalidade assegurar a poupança necessária ao investimento requerido para a sustentabilidade do próprio desenvolvimento.

A parcela que for preservada a cada ano será incluída novamente, no ano seguinte, no conjunto total, do qual 50% será destinado ao rateio. Tem-se, assim, um mecanismo que contribui para ativar o consumo em anos nos quais a atividade econômica tenha declinado e a preservar valores nos quais a atividade econômica tenha progredido. Em outras palavras, se em um ano, com menor desempenho econômico, um volume menor de recursos for adicionado em relação aos recursos já existentes no Fundo, um recurso maior do que o adicionado será distribuído. Em outras palavras, se no Fundo havia R\$ 50 mil e durante o ano foram adicionados mais R\$ 30 mil, o total será R\$ 80 mil, e o

valor em bônus para o consumo será de R\$ 40 mil. Por outro lado, se a atividade econômica experimentar crescimento em relação ao ano anterior, um menor volume de recursos será distribuído ao final em bônus, poupando-se o valor para ocasiões de dificuldade. Assim, se no fundo havia R\$ 50 mil e a esse valor foi adicionado R\$ 100 mil, totaliza-se R\$ 150 mil, retornando-se em bônus para consumo o valor de R\$ 75 mil. Trata-se de um laço de auto-equilíbrio, visando a sustentabilidade desse desenvolvimento.

Os Fundos Locais e Nacional devem ser geridos pelas redes de economia solidária com participação minoritária dos governos. Os bancos públicos por sua vez criam a Poupança Solidária para o desenvolvimento sustentável, cujos recursos destinam-se ao crédito para fomento da economia solidária. Assim, os poupadores, ao fazerem depósitos nessas contas, viabilizam aos bancos implementarem políticas de crédito para consumo, produção, comercialização e desenvolvimento tecnológico, destinadas às redes locais. Em outras palavras, os recursos captados nessas contas somente poderiam ser utilizados para financiar atividades de consumo de produtos oferecidos nas cooperativas centrais de comercialização solidária ou nos empreendimentos conveniados na rede solidária local. Por sua vez, também somente poderiam financiar atividades produtivas, de comercialização ou desenvolvimento tecnológico que estivessem integradas à redes de economia solidária locais.

Assim, por exemplo, qualquer pessoa, em um município com menos de 50 mil habitantes, poderia obter crédito solidário, junto a um banco público, para pagar à vista na Cooperativa Central de Comercialização, tanto a compra de materiais quanto a contratação dos serviços de construção civil requeridos para erguer a sua própria casa, que seria construída, assim, por empreendimentos solidários integrados na rede local. Do mesmo modo poderiam ser construídos galpões, lojas e outras estruturas para produção, comercialização e capacitação, escolas, creches, teatros, cinemas, bibliotecas, telecentros etc.

Mas em que sentido um conjunto de ações como essas avança na transformação estrutural do Brasil?

Podemos dizer que a expansão da economia solidária em sistemas de rede, promovendo o desenvolvimento sustentável, leva à transformação estrutural do país porque pela primeira vez em sua

história a centralidade do desenvolvimento é colocada no trabalho e no consumo e não sobre o capital, seja nacional ou internacional.

Isso rompe com o modelo estrutural que põe em contradição o capital e o trabalho, contradição essa que favorece a concentração do capital e das rendas em detrimento dos interesses das classes trabalhadoras e excluídas, seja qual for o modelo de desenvolvimento que nela se sustente.

A expansão da economia solidária significa a expansão de um setor econômico em que os trabalhadores são proprietários dos meios de produção, em que a riqueza é compartilhada, em que as redes, integrando trabalhadores e consumidores, atuam democraticamente como sujeitos coletivos do desenvolvimento, possibilitando ajustá-lo em favor do benefício social, do bem viver de todos e todas, que se realiza de maneira adequada ao cenário concreto da região em que vivem, moram, trabalham e consomem.

Em segundo, porque está calcado no processo de distribuição de riqueza, invertendo a lógica do desenvolvimento concentrador que vimos no primeiro capítulo. Ao invés da promessa de esperar o “bolo crescer para depois reparti-lo” implanta-se imediatamente uma política de transferência de renda que alcança, progressivamente, o conjunto da população excluída e a coloca na posição de sujeito ativo de seu consumo e da produção que possa satisfazê-lo na melhor extensão possível. Ao considerar a centralidade do trabalho e consumo solidários em contraposição à centralidade do capital; ao afirmar a centralidade da realização da cidadania de cada pessoa, frente à exclusão social resultante do individualismo com fins de lucro; ao assegurar a cada cidadão o direito de decidir sobre o planejamento do desenvolvimento sustentável de sua região; ao assegurar a legítima participação popular na definição das políticas públicas, em prol dos seus direitos; por tudo isso, avança-se na consolidação de um grande bloco orgânico nacional, que se fortalece na transformação econômica, social e política do país, escopo maior da educação socioeconômica e para a cidadania.

Em terceiro, porque pela primeira vez na história do país, rompendo-se a lógica do desenvolvimento espacialmente concentrador, que gera ilhas de prosperidade em um mar de exclusão e abandono, difunde-se o desenvolvimento sustentável pelo conjunto do território nacional, de maneira estrategicamente orientada, respeitando-se e protegendo-se efetivamente as áreas de preservação ambiental,

preservando-se a biodiversidade do país e o equilíbrio dinâmico dos ecossistemas, constituindo-se políticas adequadas de planejamento dos assentamentos humanos, reduzindo-se os seus impactos ambientais.

Em quarto, porque desenvolve a *Agenda 21 Local*, implantando o desenvolvimento sustentável a partir de uma avaliação das potencialidades e vulnerabilidades do território, definindo estratégias e linhas de ação que são formuladas de maneira conjunta entre a sociedade civil e o setor público, através de uma metodologia participativa, celebrando parcerias entre governos, setor produtivo e sociedade civil que resultam no estabelecimento de políticas públicas adequadas ao desenvolvimento sustentável dos territórios. Porque rompendo com a lógica do desenvolvimento insustentável, que depredou grande parte dos recursos geoestratégicos do país, tem-se uma dinâmica inversa de recompor os territórios de maneira ecologicamente sustentável, valendo-se prioritariamente de recursos geoestratégicos renováveis e incrementando-se os processos de reciclagem de resíduos, utilizando-se de maneira equilibrada os recursos naturais, considerando-se a capacidade de suporte dos ecossistemas nesse fornecimento. Porque elabora uma estratégia de desenvolvimento com vistas a deter e reverter os processos de degradação ambiental, considerando: as dimensões sociais e econômicas do território, a necessária conservação e gestão dos recursos, o fortalecimento do papel dos grupos sociais nele atuantes e o estabelecimento de adequados meios institucionais e financeiros para implementação desse desenvolvimento. Porque opera com os princípios de cooperação e parceria, promovendo a educação e o desenvolvimento individual e social, a equidade e o fortalecimento dos grupos socialmente vulneráveis, aprimorando as habilidades de planejamento do conjunto dos atores envolvidos bem como o desenvolvimento da capacidade institucional dos governos locais. Porque democratiza a informação e organiza bases públicas de dados com vistas a subsidiar a tomada de decisão dos atores locais em relação ao impacto das intervenções sociais no meio ambiente.

Em quinto, porque dado o grau de industrialização que o Brasil já alcançou e a sua extensão em recursos geoestratégicos (extensão cultivável, biodiversidade, riquezas minerais, incidência dos fluxos de energia solar, eólica, marítima etc.) pode-se promover um *desenvolvimento acentuadamente endógeno*, valendo-se da aplicação do fator trabalho sobre esse conjunto de recursos, gerando-se volumes de riquezas crescentemente maiores em laços virtuosos que

realimentam consumo e produção, desenvolvimento econômico com desenvolvimento social, melhor aproveitamento de recursos com o desenvolvimento tecnológico e científico. Uma vez desencadeado esse processo de forma orgânica em todo o país, teremos um significativo crescimento da atividade econômica, *reduzindo-se cada vez mais a necessidade de capitais externos*, facilitando-se a solução dos problemas relacionados às dívidas externa e interna. Esse desenvolvimento endógeno de nenhuma forma significa isolamento, pois de fato a tendência será a de ampliação das exportações e importações do país, de concertação com outras nações pelo incremento dos fluxos internacionais de economia solidária, isto é, fortalecendo o conjunto das cadeias produtivas em nosso território e nos territórios dos países parceiros nessas transações econômicas.¹²²

Em sexto, porque não se trata as dimensões social e cultural como subalternas à dimensão econômica. Pelo contrário subordina-se o desenvolvimento econômico à promoção do bem-viver do conjunto da população. Por isso mesmo, *a educação não é compreendida como formação de capital humano ou capital social, pois nesse caso ela seria reduzida a um fator produtivo, sob uma lógica de geração de lucro. Ela é compreendida sob a perspectiva libertadora, de realização da cidadania*: de conscientização e de capacitação de cidadãos e cidadãs para exigir e exercer o conjunto de seus direitos, para mobilizar-se em função da geração de novos direitos e para modificar leis injustas. Educação que respeita as diversidades regionais, territoriais e das diversas culturas; que cultiva a sensibilidade ética e estética; que promove o crescimento humano no encontro dialógico da diversidade. Assim, por exemplo, o desenvolvimento sustentável no âmbito dos territórios indígenas implica o revigoramento das diversas manifestações de suas culturas, a afirmação de suas identidades e da convivência pacífica no respeito recíproco entre todos os povos no Brasil e no mundo, respeitando-se a liberdade de cada pessoa em decidir, livremente e de maneira responsável, as perspectivas de realização de sua vida e em compartilhar solidariamente as decisões sobre os destinos de sua comunidade. Igualmente, na afirmação do compromisso de todos os povos brasileiros em cultivar a diversidade de nossas culturas, preservar nossa biodiversidade e manter o equilíbrio dinâmico dos diversos ecossistemas abrigados no país.

¹²² Para uma análise mais pormenorizada desses aspectos, veja-se, “A Colaboração Solidária Internacional como Alternativa à Globalização Capitalista” em MANCE, *A Revolução das Redes*, p. 39 a 45

Em sétimo, porque, ao induzir o agrupamento das populações nesses novos espaços territoriais de desenvolvimento sustentável: a) gera-se novas oportunidades de investimentos para os demais atores econômicos que desejem atender a esses segmentos de consumidores; b) confere-se nova importância política a esses territórios, uma vez que a sua representação parlamentar e executiva buscará promover políticas que priorizem o seu desenvolvimento; c) possibilita-se, graças ao desenvolvimento econômico, incrementar o orçamento público municipal e, com isso, aumentar-se a sua capacidade de gerar e fortalecer uma rede abrangente de proteção social nesse território, ampliando, ao conjunto dos municípios, serviços mais qualificados de saúde, educação, lazer, abastecimento etc.

Em oitavo, porque o processo de adensamento humano, distribuído nesses novos territórios, significa a descompressão dos espaços urbanos dos 525 municípios mais populosos. Há muitas consequências positivas para estes, entre as quais: a) diminuição do volume de pessoas em busca de emprego nessas regiões, diminuindo-se a taxa de desemprego nesses territórios; b) diminuição do déficit habitacional nesses territórios, uma vez que parte das pessoas instaladas em condições precárias ou que alugavam imóveis se deslocará para os novos territórios; c) diminuição progressiva no preço dos aluguéis, diminuindo-se vetores inflacionários com a tendência dos imóveis serem postos à venda, ampliando-se a oferta de moradias com redução de preços; d) o comércio em geral *não* experimentará uma redução significativa de suas vendas, uma vez que a população que se dirige a esses novos territórios não tem elevado poder aquisitivo, em relação aos volumes totais do grande comércio dos territórios mais adensados; e) há uma tendência de redução do comércio informal, pois a população de baixa renda, que é sua principal consumidora, tende a se deslocar para esses novos territórios, em busca de novas oportunidades; f) redução do impacto no consumo final de água e energia elétrica nos territórios mais adensados que será contrabalançada pelo crescimento do consumo de água e energia elétrica em atividades produtivas de economia solidária; g) diminuição do volume de lixo produzido nesses territórios; h) diminuição dos índices de violência urbana pela recomposição do tecido social, com um número cada vez menor de excluídos nas cidades; i) maior capacidade das redes de proteção social atenderem qualificadamente a população necessitada remanescente, uma vez que o volume total de atendimentos será menor; j) menor pressão nas redes escolar, creches e hospitais; k) menor pressão no transporte público; entre outras consequências.

Se nos territórios, com menor adensamento, os sinais positivos de vários indicadores começarão a ser perceptíveis tendencialmente no prazo de um ano – uma vez que nesse período essas transferências diretas de renda para consumo injetarão na economia desses territórios um volume de bilhões de reais, ativando cadeias produtivas locais, gerando trabalho e renda e aumentando a arrecadação dos vários níveis de governo –, por sua vez, os sinais positivos da descompressão dos grandes centros levará um tempo maior. Em ambos os casos, trata-se de um processo contínuo e progressivo que tende a se acentuar ao longo de algumas décadas, até que se chegue a um equilíbrio dinâmico em que os *vetores de desenvolvimento sustentável* terão indicadores um pouco mais homogêneos em todo o território nacional. Em outras palavras faz muita diferença para um pequeno município ter 5 mil habitantes ou ter 50 mil. Mas ter 50 mil habitantes a menos talvez pouco represente para uma metrópole com mais de um milhão de pessoas. É importante que esse processo seja gradual para que os atores econômicos dos vários territórios possam tomar decisões estratégicas acerca de seus reinvestimentos. É possível que pequenos comerciantes, produtores e prestadores de serviços decidam-se transferir para outras regiões, aproveitando novas oportunidades abertas por essa transformação pela qual passará o país. Com o passar das décadas continuaremos a ter uma megalópole, várias metrópoles e uma rede ampla de cidades a elas interligadas, mas seguramente a qualidade de vida em todas elas será muito melhor.

Um programa deste tipo, atendendo aos menores municípios, tem um profundo caráter redistributivo, coerente com os princípios solidaristas, e seria implementado sem prejudicar os demais programas de combate à fome ou de transferências de recursos já existentes. De fato, o Governo Federal já vem atuando, há muitos anos, com transferências constitucionais que atendem a pequenos municípios. A principal delas é o Fundo de Participação dos Municípios - FPM. Além deste, há vários programas, em particular os de transferência direta de renda a famílias pobres, que também impactam nesses territórios. Em 2002, por exemplo, estes programas federais de transferência de renda, voltados a essas famílias, alcançaram a cifra de R\$ 2,3 bilhões e, em 2004, o valor previsto era de R\$ 5,4 bilhões. Em 2003 o volume transferido às famílias pobres equivalia a aproximadamente a 27% do que foi repassado pelo FPM. Este volume de recursos correspondia a cerca de 16% do total das transferências constitucionais do Governo Federal.

Cabe todavia salientar que o próprio FPM, que tem inegavelmente uma orientação redistributiva – ao privilegiar territórios com menor renda per capita –, acaba igualmente induzindo processos de concentração – ao privilegiar municípios com maior população¹²³. De fato, o FPM – que é composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados – é distribuído de acordo com o número de habitantes de cada município, que são agrupados por faixas, cada uma das quais com um coeficiente individual. Dos recursos do Fundo, 10% são repassados às capitais (isto é, 26 municípios), 86,4% para os demais municípios (isto é, cerca de 5.480 municípios) e, por fim, 3,6% é destinado a um Fundo de Reserva, a ser repassado a municípios com população superior a 142.633 habitantes, exceto as capitais – o que corresponde a cerca de 125 municípios.

Por sua vez, no que se refere aos coeficientes, a mesma lógica de reconcentração ocorre, uma vez que o coeficiente menor é de 0,6 para os municípios que tenham até 10.188 habitantes e o coeficiente maior é de 4,0 para municípios com população acima de 156 mil habitantes.

Na prática, no caso das capitais, o coeficiente é estabelecido pelo inverso da renda per capita da população residente no território, que é aplicado sobre o volume de 10% da receita. Já no caso dos municípios do interior, têm-se um percentual para cada estado, que é fixado proporcionalmente à sua população, sendo aplicado sobre os 86,4% da receita do Fundo que, como vimos, são destinados aos municípios do interior. Esse recurso, correspondente a cada estado, é dividido pelo resultado da soma dos coeficientes dos seus municípios, exceto a Capital. O resultado obtido com essa divisão é, por sua vez, multiplicado pelo coeficiente do município, chegando-se assim ao valor que a ele será repassado. Por sua vez o Fundo de Reserva é dividido entre os municípios que tenham coeficientes entre 3,8 e 4,0, considerando-se a população total de cada um deles e o número dos quais a ele têm direito – sendo o resultado dessa divisão, por fim, multiplicado pelo valor do coeficiente de cada um, chegando-se ao montante de recursos a ser recebido por cada qual¹²⁴.

¹²³ Veja-se o artigo 91 da Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 e a Lei Complementar Nº 91, de 22 de Dezembro de 1997

¹²⁴ Veja-se: FAMUP. *FPM - Fundo de Participação dos Municípios*. Disponível em: <<http://www.famup.com.br/?run=fpm>>. Acesso em: 26 mar 2004

Embora tenha um caráter redistributivo, significando para municípios com pouca atividade econômica uma importante fonte de recursos, esse Fundo recai, como vimos, no processo de reconcentração em favor das capitais e cidades-pólo, privilegiando maiores transferências para territórios com maior população. Curiosamente, na década de 90, tendo em vista as inúmeras discordâncias acerca da população que havia sido apurada pelo Censo Demográfico realizado pelo IBGE em 1991, foram estabelecidos dispositivos visando manter inalterados os coeficientes do FPM dos municípios que, por terem suas populações diminuídas, veriam reduzidos igualmente os seus coeficientes e, portanto, receberiam menos recursos em relação ao que estavam recebendo. Assim, municípios cujas populações foram reduzidas à metade, seja em função de emancipações ou do êxodo populacional, tiveram seus coeficientes mantidos, conforme a população apurada no levantamento anterior. Todavia, para que essa distorção fosse corrigida, a Lei Complementar N.º 91/97 (alterada pela L.C. n.º 106/2001) foi aprovada, estabelecendo o reenquadramento do conjunto dos municípios, em um prazo de cinco anos, com redutores anuais de 10%, segundo a sua real população.

Em outras palavras, quanto menos habitantes vivem em um município, menos recursos são recebidos do FPM. Quanto menos recurso disponível ao governo local, menores as condições para manter redes de proteção social satisfatórias. Quanto mais precárias as redes de proteção social, maiores as possibilidades dos habitantes migrarem para regiões que as ofereçam. Quanto mais as pessoas migram desses territórios, menores são os recursos recebidos pelos municípios. Mantém-se, assim, o mesmo circuito de concentração analisado no primeiro capítulo deste livro.

Entretanto, com o hipotético Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária, indicado no início desta seção, a tendência passaria a ser a de que os municípios, com menos de 50 mil habitantes, viessem a ter suas populações aumentadas em razão da migração, havendo uma redução populacional das maiores cidades. Isso levaria, igualmente, a uma participação maior destes territórios com menos de 50 mil habitantes no Fundo de Participação dos Municípios, aumentando-se significativamente o volume de transferências constitucionais destinadas a esses territórios.

2. Um Horizonte Alcançável

Para a implementação de um Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária, pode-se construir relações institucionais entre os três níveis da Federação (União, estados e municípios) com a sociedade civil. Um sistema simples de compartilhamento de informação entre esses quatro segmentos – ver o *Anexo 7* – possibilitaria uma sinergia benéfica ao planejamento estratégico, resguardando-se autonomias recíprocas e ações complementares em prol do bem-viver do conjunto das populações.

A elaboração participativa de um Plano de Desenvolvimento Sustentável é condição requerida, nesta proposta, para que o município possa integrar-se ao Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária – tornando-se apto a receber as transferências de renda do Governo Federal, destinadas aos municípios com menos de 50 mil habitantes – induzindo-se, desse modo, o processo de desconcentração do desenvolvimento, democraticamente planejado pelos atores locais, de maneira coletiva e participativa. Todavia, o Governo Federal poderia abrir igualmente um leque de opções para que os municípios com mais de 50 mil habitantes viessem também a elaborar seus Planos de Desenvolvimento Sustentável, assumindo as contrapartidas requeridas. Assim, o escopo dos Planos é idêntico em todos os territórios, tendo por base referências comuns, mas eles se diversificam em razão das peculiaridades regionais, sócio-ambientais, porte e extensão dos municípios, etc.

Em se tratando das grandes metrópoles e cidades-pólo, igualmente a elas se aplica a mesma concepção de desenvolvimento sustentável que inicialmente explicitamos, podendo estar na base da elaboração de planos de desenvolvimento regionais – regiões que, nesse caso, podem ser *subregiões* de um mesmo município – articulados a planos municipais e intermunicipais.

2.1. O Desenvolvimento Regional Integrado Nacionalmente – Planos de Desenvolvimento Sustentável

Um Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária deve ser implementado com vistas a promover, sob o

aspecto econômico, a organização autônoma da sociedade civil em redes de economia solidária locais, interligadas a redes regionais, estaduais, nacional e internacionais. Com efeito, os entes públicos podem apoiar as *organizações de economia solidária* nos diversos estados e municípios, a fim de que *elas* possam:

- organizar e fortalecer atividades e empreendimentos de economia solidária, constituindo redes locais, regionais e nacional que – integrando suas diversas práticas sob os princípios da autogestão – articulem tais atividades e empreendimentos com movimentos sociais, culturais e demais organizações solidárias da sociedade civil;
- multiplicar formas de comunicação que facilitem a integração entre consumidor e produtor, promovendo a educação de ambos, no que se refere a princípios, valores e práticas da economia solidária;
- integrar as atividades de produção, comercialização, consumo e crédito, de maneira harmônica e sistêmica, para que sejam planejadas e geridas em redes descentralizadas, de forma interdependente, coletiva e democrática, visando responder às necessidades do conjunto das pessoas em todas as suas dimensões, não apenas de subsistência ou reprodução social, mas também nos campos da cultura, arte e lazer;
- mapear os empreendimentos solidários, seus produtos, serviços, consumo de insumos e resíduos gerados, construindo cadeias produtivas que sejam integradas de maneira vertical e horizontal, organizando redes de produtores e consumidores que possam atuar de maneira cooperativa e solidária;
- criar instrumentos de comunicação, financiamento, capacitação e desenvolvimento que facilitem o resgate e a integração dos diversos saberes internos às próprias redes e a incorporação e desenvolvimento de tecnologias sustentáveis;
- estender e otimizar o uso da informática pelas redes de economia solidária e seus participantes, visando: fortalecer a sua comunicação, difundir *softwares livres* e *solidários*, criar ou reforçar portais na Internet, disponibilizando diversos serviços de comércio eletrônico, diagnósticos de cadeias produtivas e outros;

- afirmar os valores do trabalho emancipado, propriedade e gestão cooperativas dos meios de produzir as riquezas e de assegurar o bem-viver;
- mobilizar as pessoas a atuarem como sujeitos de seu próprio desenvolvimento pessoal e social, combatendo toda forma de opressão, dominação e exploração econômica, política e cultural, afirmando a dignidade humana e o direito inalienável à realização plena de sua cidadania.

De fato, os governos federal, estaduais e municipais podem viabilizar políticas conjuntas de economia solidária e de transferências de renda, implementando-se um Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária e uma Política Nacional de Renda Cidadã, alimentando um laço orgânico entre produção e consumo solidário em prol do desenvolvimento sustentável do país.

A articulação dos recursos federais, estaduais e municipais em ações comuns pode ocorrer pela subvenção dos *Planos de Desenvolvimento Sustentável*, a serem elaborados e pactuados nos territórios – com participação majoritária da sociedade civil, aos moldes dos CONSADs – em escala municipal ou regional, acompanhando e fiscalizando a sua execução.

Tais Planos, sob o aspecto econômico, devem considerar as condições geoestratégicas locais, promover a autogestão das comunidades, centrar-se na geração de postos de trabalho, distribuição de renda e manutenção do equilíbrio dinâmico dos ecossistemas, integrar programas e instrumentos de economia solidária. O fundamental, inicialmente, não é a complexidade do detalhamento dos diagnósticos (que são desejáveis) mas a indicação clara: a) do público-alvo a ser atendido (direta e indiretamente), b) dos programas, projetos e ações que serão realizados, c) dos objetivos, metas e resultados esperados, d) da incidência dessas atividades nas cadeias produtivas locais, e) dos instrumentos que serão utilizados em sua implementação, especialmente das formas participativas de gestão, f) dos recursos requeridos, g) do cronograma de execução, h) da forma de avaliação e correção do Plano. Paralelamente às transferências diretas de renda para o consumo, novas liberações de recursos – para ações estruturantes de geração de trabalho e renda implicariam na reelaboração periódica desses Planos, considerando-se os resultados alcançados e dificuldades encontradas, aprimorando-se-os em seu conjunto, com ênfase na melhoria dos diagnósticos e no melhor

acabamento dos projetos, a partir da experiência acumulada em sua realização¹²⁵.

Em casos excepcionais, os governos poderiam viabilizar – independentemente da elaboração ou reelaboração dos Planos de Desenvolvimento – a liberação de recursos diretamente a redes de economia solidária, mediante a apresentação de projetos específicos, aprovados por instâncias pertinentes, requerendo-se prestações de contas periódicas sobre o atingimento das metas previstas.

2.2. Parcerias Locais

O Plano deve ser elaborado com participação majoritária da sociedade civil (por organizações de economia solidária, organizações não-governamentais, associações civis, movimentos sociais, institutos e universidades) em parceria com a prefeitura e o governo estadual. Sua elaboração, portanto, deve assegurar ampla participação popular e sua aprovação deve ser feita em evento público, com representantes dos atores e comunidades envolvidos bem como dos demais segmentos sociais interessados em praticar o desenvolvimento sustentável e a economia solidária.

a) Parcerias com Setor Público não-Estatal

Conforme o Plano, *poderão ser instituídos, diretamente pela sociedade civil*, vários instrumentos de apoio às Redes Solidárias Locais – veja-se o item 4.1.3, do segundo capítulo deste livro – as quais se constituem inicialmente pela integração de empreendimentos solidários de consumo, produção, comércio, serviço, finanças solidárias, capacitação etc., respeitando-se os princípios da colaboração solidária. A definição dos instrumentos a serem privilegiados na região dependerá dos acordos coletivos na elaboração do Plano ou da livre iniciativa solidária das diversas organizações civis, atuando autonomamente em prol do interesse público. Essas organizações civis, que atuam em prol do interesse público, compõem o *setor público não-estatal* que pode atuar em parceria com o *setor público estatal*.

¹²⁵ Um exemplo de roteiro para a elaboração de projeto técnico encontra-se no Anexo 6.

b) Parcerias entre o Setor Público Estatal

A parceria entre os entes públicos no apoio às iniciativas solidárias, poderá ter peso decisivo na facilitação do sucesso destas. Os governos locais, em parceria com os governos estaduais e federal, podem implementar vários dos instrumentos anteriormente indicados de economia solidária, entre os quais o Banco do Povo, Urbanização Comunitária e Licitações Pulverizadas, bem como certos programas integrados no Plano de Desenvolvimento Sustentável, relacionados a moradia, ação ecológica e ação educativa, entre outros.

2.3. Ações Federais de Suporte

O Governo Federal pode atuar em várias frentes que favoreçam o desenvolvimento sustentável com base na economia solidária. Vejamos algumas delas.

** Legislação*

Pode-se introduzir uma nova legislação federal a fim de tratar de maneira diferenciada a economia solidária, como um setor econômico específico, como já ocorre em outros países, com uma legislação própria, tributação diferenciada etc.

Com essa qualificação torna-se possível ao Estado, no que se refere aos gastos públicos, dar preferência às empresas de economia solidária, em razão dos maiores benefícios sociais e ecológicos por elas gerados. Com tal opção preferencial em seus gastos, o Estado atua como um indutor de desenvolvimento sustentável, dinamizando um significativo número de micro-empresendimentos solidários, integrados em redes econômicas, espalhados por todo o país, promovendo-se a desconcentração de renda.

Igualmente pode instituir instâncias de desenvolvimento regional, reconstituindo o pacto federativo, para atuação nesses territórios. Dadas as disparidades de extensão territorial e populacional de estados e municípios, é necessário constituir esferas intermediárias entre ambos e no interior dos municípios com vistas a facilitar a concertação dos atores em prol do desenvolvimento sustentável desses territórios assim circunscritos.

* *Crédito*

O Governo Federal criou em 2003 várias linhas de microcrédito. Pode igualmente criar linhas especiais para economia solidária, com os recursos captados por uma *Poupança para o Desenvolvimento Sustentável*, manejada pelos bancos públicos, com a mesma finalidade dos recursos anualmente preservados do *Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável* – permitindo variadas operações de crédito que fortalecem os circuitos econômicos solidários, com base na poupança interna.

Pode também desenvolver uma política específica para os microempreendimentos em situação de risco (endividados ou em processo falimentar), facilitando sua conversão para o sistema de autogestão e integração nas redes de economia solidária, evitando que as plantas produtivas já instaladas sejam desativadas e trabalhadores contratados fiquem sem trabalho.

* *Diagnósticos Atualizados*

O IBGE, em parceria com outros institutos e universidades, pode vir a desenvolver estudos e mapeamentos nos diversos estados, levantando dados regionalizados de pobreza, migração, consumo, desenvolvimento econômico e social, recursos geoestratégicos locais, produção para o consumo próprio, bem como dados sobre empreendimentos de economia solidária, informal ou em situação de risco, necessários ao planejamento estratégico do desenvolvimento sustentável regional. A partir do cruzamento dessas informações, podem ser formuladas prioridades para a indução do desenvolvimento, tanto para o aprimoramento tecnológico de produtos elaborados com os insumos habituais, quanto para remontar-se as cadeias produtivas em que atuam esses empreendimentos – privilegiando-se o estabelecimento de novas unidades produtivas que desafoguem os gargalos de fornecimento de matérias-primas ou a substituição de tais insumos por outros mais adequadas à produção regional.

Esses diagnósticos podem ser uma referência importante para a aprovação ou reelaboração dos Planos de Desenvolvimento Sustentável. Os governos podem priorizar, assim, programas e

projetos específicos tendo em vista uma estratégia nacional, estadual e regional de desenvolvimento socioeconômico, aproveitando da melhor maneira todo os recursos geoestratégicos do país.

A fim de compreender-se corretamente a dinâmica do desenvolvimento sustentado, cabe aos institutos públicos levantarem outros indicadores, normalmente negligenciados, para que os diagnósticos venham a dar conta das reais transformações socioeconômicas nacionais, particularmente no que se refere aos menores município do país. Caberia igualmente uma possível revisão de metodologias e bases amostrais para evitar-se as distorções apontadas na seção 1.7 do primeiro capítulo deste livro.

** Capacitação*

Em parceria com universidades e organizações da sociedade civil, os governos podem realizar um Programa Nacional de Capacitação e Apoio a Empreendimentos Solidários. A organização de incubadoras de empresas, centros de apoio à economia solidária, programas de treinamento e seminários regionais podem ser previstas no Plano de Desenvolvimento Sustentável – como condição para o recebimento de recursos para essas ações – evitando-se a sua dispersão em atividades de capacitação desconectadas entre si, ou desvinculadas de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, como veio ocorrendo no país durante vários anos com o emprego dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT.

** Logística de Armazenagem e Distribuição*

Facilitando a circulação pelos estados (no seu interior e entre eles) dos produtos ali mesmo produzidos, fortalecendo as redes de economia solidária locais e regionais, pode ser organizada, em parceria com estados e municípios, uma rede solidária de terminais de comercialização e entrepostos regionais. Assim, a partir das realidades locais e da interligação descentralizada desses terminais e entrepostos, progressivamente, pode ser montada uma malha de distribuição nacional, ampliando-se a extensividade de atuação das redes de economia solidária por todo o país.

Os governos podem disponibilizar sistemas de dados e de processamento de informação na forma de *software livre*, que permitam informatizar grande parte dos empreendimentos de economia solidária e divulgar informações sobre produtos e serviços na Internet, facilitando parcerias e a relação direta entre empresas, bem como entre empresas e consumidores. Esse trabalho, que é feito atualmente, de forma ainda incipiente, por redes solidárias e ONGs, através de portais de economia solidária, pode ter um avanço importante com a atuação decisiva dos governos. Com esse apoio, tais serviços oferecidos em parceria com organizações solidárias da sociedade civil, poderiam ser aprimorados – possibilitando que tais sistemas em *software livre* sejam reproduzidos gratuitamente por quaisquer organizações de economia solidária e manejados de forma descentralizada e autônoma.

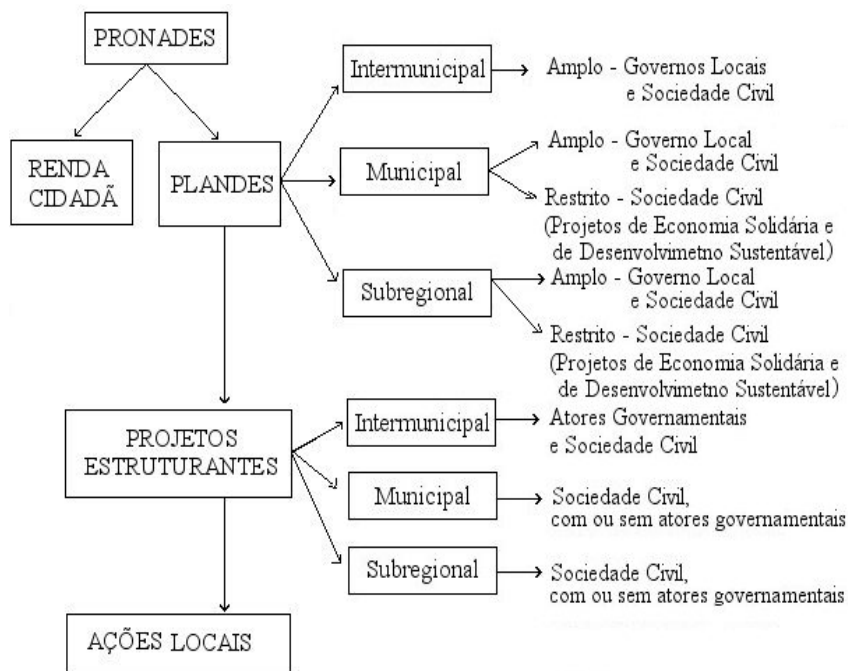
2.4. Ação Integrada com Estados e Municípios

A adesão das *prefeituras* a essas ações pode ocorrer em graus variados, uma vez que as forças políticas que atuam no governo municipal podem se opor a esse projeto de desenvolvimento sustentável, que exige a participação da sociedade civil no planejamento, implantação e execução de políticas públicas. Por sua vez, as *Redes Solidárias* locais podem estruturar-se independentemente de terem ou não o apoio dos governos. Assim, caso a prefeitura se disponha a colaborar com o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária, poderá celebrar parcerias com os governos estaduais e federal, com vistas à efetivação do Plano de Desenvolvimento Sustentável, podendo acessar recursos federais e estaduais com tal finalidade, respeitando-se as contrapartidas que lhe são requeridas – particularmente em se tratando das responsabilidades relacionadas à gestão participativa e transparência em todo o processo de planejamento e execução. Caso a prefeitura não demonstre interesse em participar, nada impede que os atores da sociedade civil organizem uma rede solidária local, elaborem um plano estratégico para a sua atuação coletiva, em favor do desenvolvimento sustentável da região, e busquem alternativas para implementar os instrumentos solidários que melhor lhe convenham – inclusive celebrando parcerias com os governos estadual e federal, em

favor dessas ações – envolvendo micro-crédito, inclusão digital etc. Mas nesse caso, o município não seria incluído no *Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária* e as famílias não receberiam as transferências correlatas. Assim mesmo, a rede solidária local, autonomamente, poderia vir a instituir uma Central de Comercialização, o Fundo Local de Desenvolvimento Sustentável e participar, igualmente, do Fundo Nacional de Desenvolvimento Sustentável.

Em razão dessa complexidade, a implantação do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária - PRONADES pode mediar a constituição de diferenciados arranjos institucionais, com abrangência territorial e foco de atuação distintos, como mostra a *Figura 10*.

Figura 10 – Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária



O PRONADES integra, portanto, um sistema de transferência de renda a famílias pobres, aqui denominado *Renda Cidadã*, e a elaboração e execução de *Planos de Desenvolvimento Sustentável – PLANDES*. Estes, por sua vez, podem ter abrangência territorial variada e diferenciada composição de atores: a) *intermunicipal*, integrando governos locais e sociedade civil em sua elaboração, implantação e implementação (como ocorre atualmente nos CONSADs) e com caráter *amplo* (articulando, pelo menos, ações de transferência de renda, ecologia, economia solidária, educação e moradia); b) *municipal*, com um caráter *amplo*, contando com a participação do governo local e sociedade civil ou *restrito*, sendo elaborado, implantado e implementado apenas pela sociedade civil que, neste caso, não tem como ir além de um plano que componha projetos de economia solidária na perspectiva do desenvolvimento sustentável; c) *subregional*, que tanto podem ser *amplos* ou *restritos*, como no caso do plano municipal, mas abrangendo apenas uma certa região de um município – uma vez que há municípios maiores do que certos estados, em população ou território.

Os PLANDES integram *projetos estruturantes* que, por sua vez, podem ter caráter intermunicipal (integrando governos locais e sociedade civil na sua execução) ou municipal e subregional – neste caso, elaborados, implantados e implementados pela sociedade civil, com ou sem a participação de atores governamentais. Por fim, os projetos estruturantes se convertem em um conjunto de ações locais, organizadas em uma agenda de execução, como veremos na seção 4.4.

2.5. Gestão dos Programas

A gestão dos programas que compõem o Plano deve ser feita, semelhantemente ao que ocorre nos CONSADs, por um uma instância democraticamente constituída, com participação majoritária da sociedade civil. A informação sobre a *movimentação dos recursos do Fundo Local de Desenvolvimento Sustentável* deve ser de domínio público, disponibilizada na Internet e divulgada ao conjunto da população local, particularmente aos atores envolvidos na implementação do Plano e às comunidades e organizações beneficiadas.

3. A potencialidade da produção sob demanda para o desenvolvimento sustentável.

Esse conjunto de ações estratégicas, fomentando atividades produtivas a partir de demandas estáveis, permite impactos significativos no desenvolvimento socioeconômico em geral e na geração de trabalho e renda, em particular.

Apenas a título de exemplo, cruzando os dados sobre o número de famílias pobres no país, os dados da *Pesquisa de Orçamentos Familiares* do IBGE, POF-2003, que é a última pesquisa disponível nessa série (na falta de melhores indicadores do consumo praticado pelas famílias mais pobres) e informações sobre o faturamento necessário para a sustentabilidade de micro-empresas, podemos exemplificar, em números absolutos, um aspecto da estratégia aqui apontada.

O quadro abaixo apresenta uma estimativa das despesas em alimentação totalizadas para a população em pobreza extrema no Brasil, estimada oficialmente, no ano de 2003, em 11,4 milhões de famílias. Dimensionando, grosso modo, a despesa de consumo dessa população, tomamos por referência a despesa média mensal familiar levantada na POF-2003 para famílias com rendimento mensal de zero até R\$ 400,00 – que é a faixa de menor renda nessa pesquisa. Embora esse procedimento resulte em desvios na composição da magnitude relativa dos itens (como se percebe no item *carnes*), esses dados, entretanto, indicam que, se as famílias a serem atendidas pelos programas de transferência de renda consumirem em média R\$ 148,59 em alimentos por mês, elas seriam responsáveis por um faturamento comercial mensal de produtos finais alimentícios em, aproximadamente, R\$ 1,7 bilhões. Se forem organizados empreendimentos solidários para atender essas demandas, tais empreendimentos terão uma receita mensal de, no mínimo, R\$ 1,7 bilhões. O importante é que o gasto das famílias seja feito comprando itens produzidos, em sua maioria, na própria região e, preferencialmente, por empreendimentos solidários. Caso os produtos adquiridos sejam de multinacionais, por exemplo, boa parte desses recursos acaba realimentando a concentração de riqueza e, por fim, uma parcela desse valor será enviada para o exterior como remessa de lucros.

Tabela 6 – Despesa Média Mensal Familiar em Alimentação e Artigos de Limpeza para a classe de rendimento monetário e não monetário mensal familiar de até R\$ 400,00. Estimativa de Despesa Total nesses itens para 11,4 milhões de famílias abaixo da linha de pobreza, com desvios de composição relativa. Valores em unidades de Real.

Item	Despesa Mensal Familiar - R\$	Despesa Mensal para 11,4 milhões de Famílias – R\$
Despesa com alimentação	148,59	1.693.926.000,00
Alimentação no domicílio	131,04	1.493.856.000,00
Cereais, Leguminosas e oleaginosas	22,26	253.764.000,00
Arroz	13,08	149.112.000,00
Feijão	8,20	93.480.000,00
Outros (Cereais, Leguminosas e oleaginosas)	0,98	11.172.000,00
Farinhas, Féculas e massas	11,66	132.924.000,00
Macarrão	3,03	34.542.000,00
Farinha de trigo	1,49	16.986.000,00
Farinha de mandioca	3,92	44.688.000,00
Outras (Farinhas, Féculas e massas)	3,21	36.594.000,00
Tubérculos e raízes	1,80	20.520.000,00
Batata inglesa	0,68	7.752.000,00
Cenoura	0,31	3.534.000,00
Outros (Tubérculos e raízes)	0,81	9.234.000,00
Açúcares e derivados	8,53	97.242.000,00
Açúcar refinado	1,89	21.546.000,00
Açúcar cristal	4,43	50.502.000,00
Outros (Açúcares e derivados)	2,21	25.194.000,00
Legumes e verduras	3,28	37.392.000,00
Tomate	0,81	9.234.000,00
Cebola	0,69	7.866.000,00
Alface	0,30	3.420.000,00
Outros (Legumes e verduras)	1,48	16.872.000,00
Frutas	3,63	41.382.000,00
Banana	1,27	14.478.000,00
Laranja	0,61	6.954.000,00
Maçã	0,31	3.534.000,00
Outras frutas	1,44	16.416.000,00
Carnes, Vísceras e pescados	24,38	277.932.000,00
Carne de boi de primeira	3,61	41.154.000,00
Carne de boi de segunda	6,65	75.810.000,00
Carne de suíno	1,06	12.084.000,00
Carnes e peixes industrializados	4,39	50.046.000,00
Pescados frescos	3,64	41.496.000,00
Outros (Carnes, Vísceras e pescados)	5,02	57.228.000,00

Aves e ovos	10,89	124.146.000,00
Frango	8,62	98.268.000,00
Ovo de galinha	2,17	24.738.000,00
Outros (Aves e ovos)	0,09	1.026.000,00
Leites e derivados	11,48	130.872.000,00
Leite pasteurizado	5,30	60.420.000,00
Leite em pó integral	3,20	36.480.000,00
Queijos	0,62	7.068.000,00
Outros (Leites e derivados)	2,35	26.790.000,00
Panificados	11,86	135.204.000,00
Pão francês	6,19	70.566.000,00
Biscoito	4,24	48.336.000,00
Outros panificados	1,43	16.302.000,00
Óleos e gorduras	6,11	69.654.000,00
Óleo de soja	5,46	62.244.000,00
Azeite de oliva	0,08	912.000,00
Outros (Óleos e gorduras)	0,57	6.498.000,00
Bebidas e infusões	7,25	82.650.000,00
Cafê moído	3,29	37.506.000,00
Refrigerantes	1,99	22.686.000,00
Cervejas e chopes	0,48	5.472.000,00
Outras bebidas alcoólicas	0,31	3.534.000,00
Outras (Bebidas e infusões)	1,18	13.452.000,00
Enlatados e conservas	0,61	6.954.000,00
Sal e condimentos	2,32	26.448.000,00
Massa de tomate	0,35	3.990.000,00
Maionese	0,16	1.824.000,00
Sal refinado	0,39	4.446.000,00
Outros (Sal e condimentos)	1,42	16.188.000,00
Alimentos preparados	1,21	13.794.000,00
Outros alimentos	3,8	43.320.000,00
Alimentação fora do domicílio	17,55	200.070.000,00
Almoço e jantar	4,44	50.616.000,00
Cafê. Leite. café/leite e chocolate	0,29	3.306.000,00
Sanduíches e salgados	1,95	22.230.000,00
Refrigerantes e outras bebidas não alcoólicas	1,63	18.582.000,00
Lanches	3,06	34.884.000,00
Cervejas, chopes e outras bebidas alcoólicas	4,18	47.652.000,00
Agregadas e outras	2,00	22.800.000,00
Artigos de Limpeza (Sabão em pó, em barra, detergente, desinfetante e outros)	5,69	64.866.000,00

Fonte: IBGE, POF/2003

Uma análise desse volume de demandas estáveis em cada território possibilita projetar a organização de múltiplos empreendimentos produtivos sustentáveis. Entre os 60 itens dessa lista, *apenas para atender à demanda de quatro deles* (panificados, macarrão, aves e ovos), que passarão a ser consumidos aproximadamente nesses volumes pela população referida quando a totalidade dessas famílias for integrada pelos programas de transferência de renda, é possível organizar *11.899 micro-empresas produtivas*, sob os parâmetros de produção em *escala*, a serem instaladas nos diversos estados.

Todavia, sob outros parâmetros que não visam a produção em escala, mas em *escopo*, atuando sob demanda em sistemas de rede solidária, seria possível *gerar um número bem maior de empreendimentos e de postos de trabalho*. Tomando-se por referência algumas padarias comunitárias de Curitiba, por exemplo, que vendem em média 1.800 pães caseiros por mês, a R\$ 1,20 cada, chega-se a um faturamento mensal de R\$ 2.160,00 que assegura uma retirada líquida mensal total de R\$ 800,00, compartilhados por 6 trabalhadoras por empreendimento, recebendo-se R\$ 133,00 cada uma, o suficiente para cobrir uma importante parcela da despesa de alimentação mensal de cada família¹²⁶. Sob esse parâmetro, *somente a demanda por panificados mencionada na Tabela 6 permitiria gerar 62.594 empreendimentos produtivos, totalizando 375.564 novos postos de trabalho*. O mesmo raciocínio pode ser aplicado para vários outros produtos e serviços dessa relação. Como esses empreendimentos não venderão seus produtos somente para consumidores abaixo da linha de pobreza, mas para a comunidade em geral, seu faturamento tende a ser bastante superior, possibilitando uma retirada mensal maior para os trabalhadores.

Considerando que essas milhares de empresas locais, atendendo demandas de alimentação, higiene e limpeza, vestuários e outros quesitos, estejam integradas em redes de economia solidária e que parte de seus excedentes monetários seja revertida para o Fundo Local de Desenvolvimento Sustentável – sendo resgatável integralmente ao final do período em bonus para o pagamento de produtos e serviços que consomem da própria rede – gera-se uma poupança interna capaz de alavancar – com práticas de micro-crédito – a criação de muitos outros empreendimentos, seja para atender ao consumo final, seja para

¹²⁶ Veja-se: Dimitri do VALLE e Barbara BRÜCHERT. “Fé no próprio taco.” *Revista do Comércio*. Associação Comercial do Paraná, Ano 5, N. 48, mar 2002, p. 6-10

fornecer matérias-primas, remontando-se desse modo as cadeias produtivas, gerando-se postos de trabalho com distribuição de renda, promovendo-se o desenvolvimento sustentável. Na medida em que os recursos, emprestados pelo Fundo, a ele retornam, mantêm-se a sua sustentabilidade.

Com efeito, a magnitude do volume de aquisição mensal, que é realizada pela população empobrecida, e a quantidade de empreendimentos sustentáveis que pode ser organizada para atender a essa demanda existente, são gigantescos. As lojas de R\$ 1,99 (pequeno varejo) movimentaram em 2002, aproximadamente, R\$ 4 bilhões de reais, atendendo a 18 milhões de consumidores, com cerca de 16 mil lojas em mais de 5 mil municípios, sendo que 80% dos itens comercializados foram produtos nacionais¹²⁷. Um estudo do perfil do público dessas lojas ainda está por ser feito. Mas em geral, ao que parece, é composto pela população de baixa renda. Igualmente, no que se refere aos mercadinhos que, em 2001, eram responsáveis por 35,9% do faturamento do setor de supermercados e que alcançaram a casa de 38,3% em 2003¹²⁸.

Com efeito, seja organizando-se redes de lojas solidárias ou organizando-se cooperativas e grupos de consumo, pode-se totalizar uma demanda mensal estável que permite a montagem de empreendimentos produtivos para satisfazê-la. Considerando-se que cada cooperativa de consumo tenha em média 50 famílias, ou que 50 famílias se disponham a comprar em uma mesma loja solidária, *teríamos aproximadamente 186 mil lojas populares* – ou igual número de cooperativas de consumo, integrando as famílias abaixo da linha de pobreza – que teriam, pelo menos, um faturamento de R\$ 4 mil por mês, simplesmente para atender as despesas de alimentação no domicílio. Se considerássemos também a despesa com artigos de limpeza e outros itens de consumo mensal, esse faturamento subiria um pouco mais. *O consumo dessas cooperativas ou a fidelização desses consumidores em lojas solidárias viabilizaria, assim, a sustentação de milhares de novos empreendimentos solidários, não apenas de comércio, mas também de produção, desde que as organizações de consumo e de produção estejam integradas solidariamente em redes.* Esses empreendimentos de comércio ou

¹²⁷ Regiane de OLIVEIRA. “Lojas 1,99 movimentam R\$ 4 bilhões”. *Gazeta Mercantil*, 22-23 mar 2003, p.C-3

¹²⁸ José Alan DIAS. “Mercadinhos crescem e preocupam grandes”. Folha de São Paulo, 25 abr 2004.

cooperativas de consumo poderiam valer-se dos produtos e serviços oferecidos na Cooperativa Central de Comercialização e participar igualmente dos Fundos Local e Nacional de Desenvolvimento Sustentável.

A lógica, portanto, seria:

- orientar a população pobre atendida nos programas de transferência de renda a organizar-se em cooperativas de consumo compostas, em média, por 50 famílias; ou, a organizar outras formas de aquisição solidária que permitam agrupar as demandas a serem atendidas em uma mesma loja ou armazém;
- montar empreendimentos solidários para atender as demandas permanentes desse segmento consumidor;
- organizar redes integrando esses empreendimentos, para aquisição conjunta de insumos, compartilhamento de infra-estrutura, redução de custos operacionais e de despesas de comercialização;
- remontar as cadeias produtivas locais, com o desenvolvimento de novos produtos, substituição de insumos etc., promovendo o desenvolvimento local e sustentável.

Desse modo, os recursos distribuídos para o consumo das famílias assistidas pelos programas de transferência de renda permaneceriam realimentando a produção de empreendimentos solidários, ativando um circuito de produção, comercialização e consumo de magnitude cada vez maior, na medida em que: a) a cada mês um novo montante de recursos ingressa nessas redes pela mediação do consumo de seus produtos, praticado pelas famílias incluídas nos programas de transferência de renda; b) o trabalho realizado nos empreendimentos produtivos gera um valor econômico que realimenta cadeias produtivas pela compra de insumos; c) uma parcela dos excedentes desses empreendimentos é revertida para o Fundo Local de Desenvolvimento Sustentável.

Por outro lado, se essas demandas de consumo forem atendidas por grandes empresas não-solidárias, o recurso dispendido por essas famílias em tal consumo acabará realimentando a produção dessas grandes empresas não-solidárias, mantendo-se indiretamente, em níveis diferenciados, a mesma dinâmica econômica de concentração de riqueza mostrada no primeiro capítulo deste livro. Caso isso ocorra, grande parte do recurso distribuído pelas transferências de renda que

visam assegurar o consumo das populações empobrecidas acabará sendo acumulada pelas grandes empresas não-solidárias que terão os seus produtos adquiridos por essa mesma população. E parcelas desse valor realimentarão igualmente cadeias produtivas não-solidárias, em razão da aquisição de insumos por essas empresas para a elaboração dos produtos finais que comercializam.

Todavia, caso uma estratégia como a que propomos seja adotada: a) o volume de aquisição das cooperativas de consumo ou de vendas das lojas e mercados populares pode ser ampliado com a participação de segmentos maiores da população – sendo essas cooperativas, lojas e mercados multiplicados pelos diversos bairros, envolvendo as classes médias; b) as redes solidárias passam a integrar o conjunto dos empreendimentos que vierem se convertendo à economia solidária e queiram delas participar; c) novos empreendimentos são organizados, produzindo com vistas a atender o conjunto da população dos municípios e regiões em que estão situados.

Esse processo ativa e fortalece a economia local em laços cada vez mais amplos, uma vez que o volume de aquisições aumenta progressivamente, bem como multiplicam-se os empreendimentos com vistas a atendê-lo – desde que sempre seja dada preferência a produtos solidários do próprio município, região e estado, frente aos produtos não-solidários de outros países, estados e regiões.

A adoção desse sistema gera, portanto, um impacto favorável à produção, pois aumenta a demanda interna sem provocar pressões inflacionárias, uma vez que esse aumento de demanda é acompanhado igualmente do *aumento da produção sob demanda*. E ao distribuir renda, pela remuneração dos trabalhadores (que passam a produzir para atender essa demanda), aumenta-se ainda mais o potencial de consumo dos integrantes das redes solidárias, em um círculo virtuoso de distribuição de renda e de geração de postos de trabalho, mediado pelo consumo dos produtos e serviços gerados nas próprias regiões a partir de Planos de Desenvolvimento Sustentável, chegando-se a um equilíbrio ecologicamente adequado na promoção do bem-viver das pessoas e das comunidades locais.

Para que se compreenda melhor essa dinâmica, vamos analisar os fluxos econômicos em um território delimitado, abordando particularmente as redes de economia solidária em seu interior, considerando a produção sob demanda como um elemento básico

para a organização de um arranjo sócio-produtivo que melhor aproveite as transferências de renda com vistas ao desenvolvimento sustentável.

3.1. Diagnósticos de Consumo e Produção visando a construção de Arranjos Sócio-Produtivos Sustentáveis e Redes Econômicas Solidárias

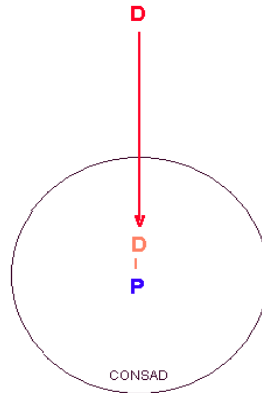
Vamos analisar aqui a importância de articular as transferências de renda com a reorganização dos fluxos econômicos no interior de um território – que poderia ser, por exemplo, um CONSAD – tendo em vista a geração de trabalho e renda e o desenvolvimento sustentável.

Com esta finalidade, é necessário realizar-se um diagnóstico que possibilite uma ampla visualização dos fluxos econômicos que perpassam o território, dos quais também participam as populações empobrecidas – público-primeiro das ações estruturantes de desenvolvimento local. Trata-se, portanto, de analisar os fluxos de valores e os fluxos de produtos e serviços que atravessam o ambiente, pois somente após sua satisfatória compreensão torna-se possível desencadear a sua reorganização, com vistas a melhor promover o desenvolvimento desse território e a viabilizar a emancipação das suas populações empobrecidas. Para facilitar didaticamente essa visualização, utilizaremos, a seguir, algumas figuras e conceitos bastante simplificados.

A *Figura 11* indica que um montante de dinheiro, advindo dos programas de transferência de renda, chega a um território. Os beneficiários que recebem esses recursos gastam-nos na aquisição de produtos (alimentos e outros itens básicos). O dinheiro assim é convertido em Produtos e Serviços que serão consumidos para a satisfação de tais necessidades. Entretanto, após esse consumo, tais beneficiários se encontram na mesma situação anterior. Permanecem pobres e necessitados como antes, dependendo do recebimento de um novo benefício para satisfazer as suas necessidades.

Figura 11

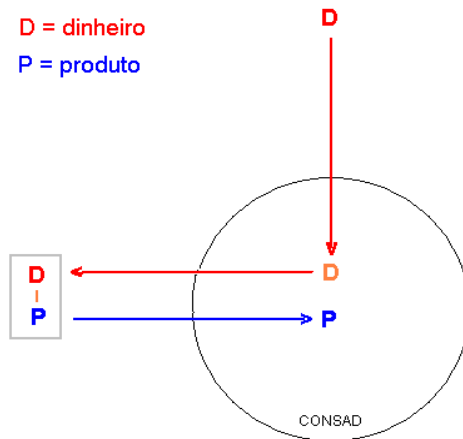
D = dinheiro
P = produto



Pode-se, entretanto, argumentar que, se por um lado eles permanecem tão pobres quanto antes, por outro lado um montante de recursos foi transferido para aquela região e que isso ativa a economia local, provocando em igual medida a melhoria da região. Mas talvez não seja bem assim, como podemos ver na *Figura 12*.

Figura 12

D = dinheiro
P = produto

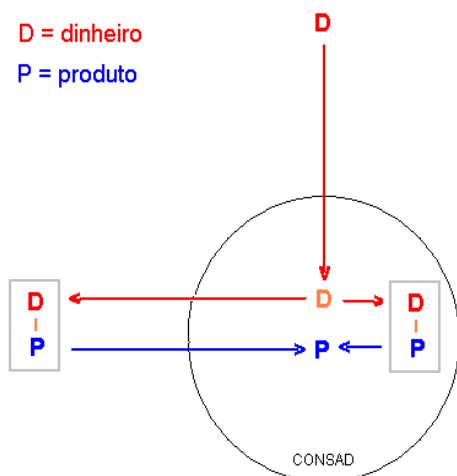


Se os produtos consumidos por essas famílias são produzidos em regiões externas ao território e distribuídos por empresas com sedes

igualmente externas, boa parte do dinheiro gasto na aquisição desses produtos irá parar na região onde o produto foi elaborado e onde estão sediados os intermediários. É verdade que uma parte do gasto dessas famílias permanece no comércio local que revende esses produtos, mas a maior parte dos recursos atravessa o território e vai se concentrar em outras regiões.

Assim, para que a transferência de recursos – que são gastos pelas famílias da região consumindo produtos básicos – possa promover o desenvolvimento da região, é necessário que se privilegie o consumo de produtos elaborados na própria região, como vemos representado na imagem abaixo, *Figura 13*.

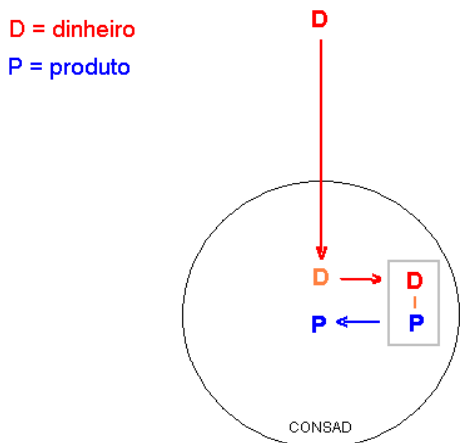
Figura 13



Ao iniciar-se a produção regional desses itens, seguramente não se atenderá, no momento inicial, todo o conjunto de demandas da região por eles que, em grande parte, continuará sendo atendida com produtos provenientes de outras regiões. Mas na medida em que se opere sob a lógica da economia solidária, promovendo-se a integração em rede entre produtores, comerciantes e consumidores em prol do

bem-viver da comunidade, os volumes de produção e comercialização solidária da própria região poderão se expandir ao ponto de gerar uma capacidade de atender a maior parte de sua demanda. Por exemplo, na maioria dos municípios pode-se produzir sabonetes, detergentes, massas e tantos outros produtos que normalmente vêm de outras regiões. Trata-se de produtos básicos, muitos dos quais não exigem plantas produtivas mais sofisticadas. Vários deles podem ser feitos inclusive artesanalmente – incorporando um maior número de trabalhadores em sua produção, reduzindo-se o montante de investimento fixo, do custo com depreciação de equipamentos e agregando-se valor à produção pela qualidade artesanal de cada unidade produzida – ou valendo-se de maquinários e equipamentos dimensionados à produção sob demanda, de modo a aproveitar, de maneira justa e humanizante, um dos recursos mais abundantes nessas regiões que é a força de trabalho disponível.

Figura 14

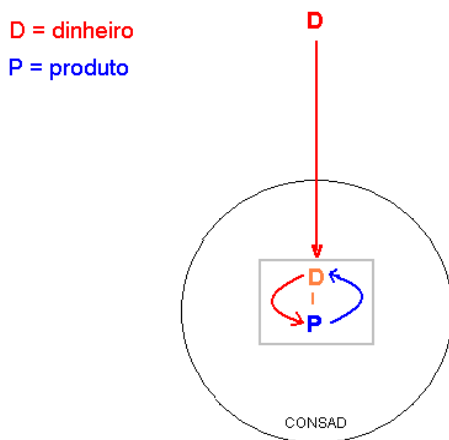


Nesse caso, como mostra a *Figura 14*, a maior parte do dinheiro da transferência de renda que é gasto no consumo permanece na região, ativando o processo de comercialização e especialmente de produção. Postos de trabalho são gerados e recursos são distribuídos na remuneração do trabalho, ampliando a própria demanda por produtos a

ser atendida pela produção regional. Pode-se dizer que, nesse caso, a região começa a experimentar crescimento econômico. Entretanto, as famílias beneficiadas com a transferência de renda permanecem tão pobres quanto antes, continuando na mesma dependência dessa transferência de recursos para satisfazer as suas necessidades.

Justamente por isso é necessário ter-se uma atenção especial com as ações estruturantes para que a população adulta, em idade economicamente ativa, beneficiada com a transferência de renda, possa atuar de modo a gerar valores econômicos que, diretamente ou mediante intercâmbios, possam satisfazer as suas próprias necessidades, como mostra a *Figura 15*.

Figura 15



Isso significa que é preciso potencializar todas as formas de atividades produtivas, operáveis por essa população, que venham ao encontro de satisfazer suas próprias necessidades. Trata-se de valorizar todas as formas de produção para o próprio consumo e posteriormente aquelas voltadas às necessidades locais, bem como dimensionar as atividades produtivas não em função de padrões de economia de escala, mas para atender às demandas reais dessas famílias e, posteriormente, de suas comunidades. Assim, se a demanda daquela família é duas dúzias de ovos por semana e o abate de quatro galinhas, então é preciso organizar-se a produção para tal atendimento. Em primeiro lugar, trata-se de garantir a segurança alimentar. Se há

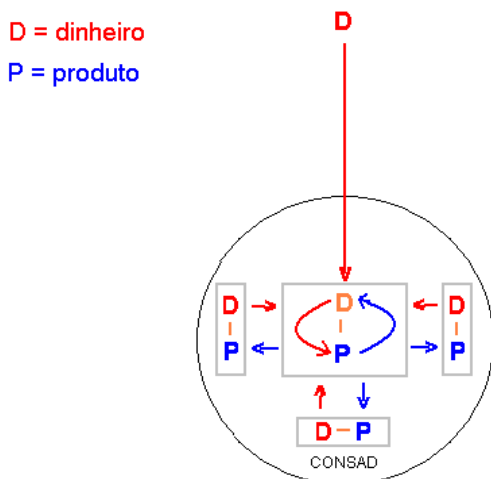
banana abundante em um certo momento, pode-se produzir doce de banana, fritá-las e empacotá-las como se fossem batatas ou processá-las de outras formas, não com a finalidade de agregar valor para vendê-las, mas de possibilitar a conservação desse alimento que, assim, poderá ser consumido em prazos maiores. Tudo aquilo que essas famílias consomem e possa ser produzido por elas mesmas em seu conjunto (seja no campo de alimentos, vestuário, higiene, limpeza etc.) significa um gasto a menos dos recursos recebidos, significa uma renda a mais gerada por elas mesmas. Na medida em que venham a *aprimorar sua própria produção*, poderão comprar e vender entre si, de modo que os recursos recebidos com a transferência de renda possam ativar a circulação de sua produção e o consumo desta – dada a diversidade de produtos e serviços que podem gerar, face às demandas de suas comunidades. Poderão, igualmente, valer-se de várias outras técnicas de economia solidária para promover o intercâmbio de produtos e serviços entre si, satisfazendo uma parcela de suas próprias necessidades com a produção local.

Cabe salientar, todavia, que essas famílias nunca irão produzir tudo aquilo que necessitam. Por isso, trata-se de comercializar parte da produção visando obter recursos para atender às suas outras demandas ou integrar outros sistemas de intercâmbio visando satisfazê-las. Assim, organizando-se em cooperativas ou outras formas associativas poderão, contando com a assessoria adequada, aprimorar, em conjunto, o seu processo produtivo, qualificar seus produtos e iniciar um processo de comercialização junto a outros consumidores da própria região. Desse modo, se cada uma das duzentas famílias compra por mês cinco quilos de macarrão, pode-se organizar uma pequena produção caseira que, obtendo o faturamento mensal em vendas de uma tonelada de macarrão, consegue manter sustentadas as suas operações e, a partir deste ponto de equilíbrio, amplia a produção para vender a outras famílias da própria região. A utilização de um selo regional, indicando que aquele produto é da economia solidária e que ao consumir tal produto o consumidor está contribuindo para o desenvolvimento sustentável da região, pode assegurar um volume maior de vendas. Assim, temos a *Figura 16*.

Tal figura ilustra que a que a transferência de renda faz com que um volume de dinheiro chegue ao território e, ao ser convertido em produto para o consumo, circula no interior daquela região, possibilitando que outras famílias, também atendidas pela transferência de renda, possam vender seus produtos ao passo que

também consomem produtos e serviços de outras famílias em condição

Figura 16



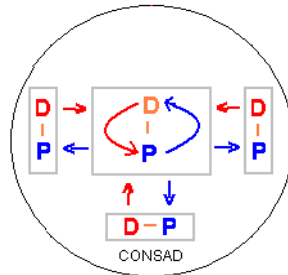
similar. Além disso, a figura indica que produtos elaborados por essas famílias são vendidos para outras pessoas da mesma região e que a venda desses produtos incrementa a renda das famílias beneficiárias do programa. Aos poucos o desenvolvimento da região está ocorrendo. As famílias beneficiárias estão gerando renda com seu próprio trabalho, que incrementa seu próprio consumo. A riqueza gerada por esse trabalho está circulando no interior do território e realimentando processos de produção, comercialização e consumo. Quando esse movimento alcança uma certa magnitude, temos o momento representado na *Figura 17*.

Quando a população em idade economicamente ativa, alcançada pelas atividades de educação, qualificação e orientação para práticas de economia solidária – passa a integrar empreendimentos solidários, cooperativas e associações, diversifica e qualifica a sua produção e, participando de redes solidárias, consegue ampliar e fortalecer suas atividades, mantendo a sua segurança alimentar e gerando um volume maior de renda que lhe permite atender suas outras demandas básicas com o resultado de seu próprio trabalho –, então não há mais a necessidade dessa população permanecer na condição de beneficiária

Figura 17

D = dinheiro

P = produto

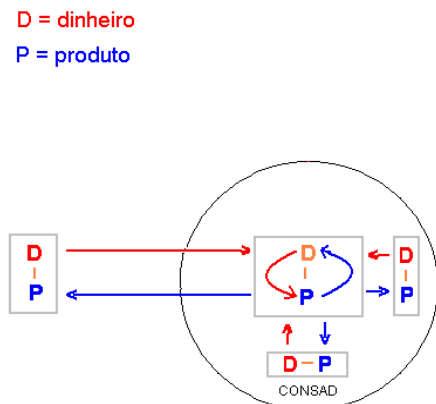


de programas de transferência direta de renda. *Trata-se da emancipação das famílias frente aos programas de transferência direta de renda. Os governos, todavia, devem continuar a promover transferências que promovam o desenvolvimento regional, mas, a essa altura, tais transferências podem estar inscritas no aperfeiçoamento das cadeias produtivas, seja financiando a pesquisa e desenvolvimento de novos produtos, seja promovendo transferências tecnológicas adequadas a aprimorar os arranjos sócio-produtivos etc.* No contexto do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária, o incremento da renda mensal dessas famílias tende, progressivamente, a elevar a renda *per capita* dos 50% mais pobres do país – diminuindo-se o número de famílias com renda *per capita* superior a cinco vezes esse patamar, reduzindo-se desse modo o número dos que pagam o imposto destinado à manutenção das transferências diretas de renda efetivadas pelo Programa.

Assim, na medida em que a qualificação dos produtos e serviços é aprimorada e as redes de economia solidária se interligam, pode-se avançar não apenas no atendimento das demandas internas ao território com a estratégia de economia de escopo e de velocidade, mas igualmente no atendimento de demandas externas, como mostra a figura abaixo, uma vez que a integração de diversos pequenos empreendimentos em rede lhes permite operar com economia de escala, totalizando grandes volumes de produção. Mas nunca se deve descuidar do atendimento das demandas diversificadas da própria

região. Na medida em que essas ações de vendas externas se ampliam, maiores valores econômicos podem ser reinvestidos no interior do próprio território, gerando-se mais postos de trabalho, promovendo-se a distribuição de renda e diversificando-se a produção, tanto quanto seja possível, considerando-se a sua situação geoestratégica.

Figura 18



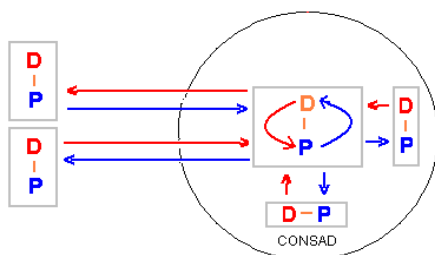
É importante frisar, como está salientado na *Figura 19* que, do mesmo modo que ninguém nunca irá produzir tudo aquilo de que necessita, considerando-se as necessidades complexas de nossa cultura contemporânea, igualmente nenhuma região irá produzir tudo aquilo de que precisa. A produção de inúmeros itens, como *chips* de computador, por exemplo, não se viabiliza de modo sustentável com a demanda de um único município, mesmo que seja o maior do país em habitantes. Como se trata de dimensionar a produção sob demanda, alguns tipos de produção somente se viabilizam para atender demandas de várias regiões, nacionais ou internacionais. Assim, qualquer território, por sua vez, também terá, necessariamente que recorrer a produtos de outras regiões que ele próprio não tem como produzir. O fundamental é estar atento para que os fluxos de valores neste balanço de entradas e saídas não fique negativamente desequilibrado por períodos muito longos, durante muitos anos, pois significará um enfraquecimento do desenvolvimento sustentável regional. Por outro lado, caso haja um desequilíbrio positivo, favorável a esse território, cabe analisar se a região de onde provém os valores está em melhores ou piores condições do que este. Se aquela

região estiver em piores condições de desenvolvimento sustentável é preciso promover parcerias para ajustar os fluxos econômicos, a fim de se promover igualmente, naquela região, o bem-viver de sua população.

Figura 19

D = dinheiro

P = produto



Como vimos, valendo-nos dessa elementar exposição didática que poderia ser desdobrada, passo a passo, em maior complexidade, a análise dos fluxos econômicos que atravessam os territórios é condição necessária para que se possa reorganizar as cadeias produtivas, visando a constituição de arranjos socioeconômicos solidários, promovendo-se o desenvolvimento realmente sustentável e desconcentrador de riqueza. Em especial, cabe considerar os diversos fluxos que se operam entre economia solidária e não-solidária no interior de cada região e entre elas, a fim de promover-se, ao máximo possível, o circuito econômico solidário. Considerando-se os diversos intercâmbios possíveis, cabe estabelecer uma relação de preferência, em qualquer aquisição que venha a ser feita pelas pessoas e organizações que atuam em favor do fortalecimento dos arranjos socioeconômicos solidários, estabelecendo-se as seguintes prioridades:

- Adquirir preferencialmente produtos e serviços elaborados no interior da rede solidária local.
- Caso não se encontre aí os produtos ou serviços de que se necessita, cabe adquiri-los de um fornecedor solidário sediado em outro território.

- Caso não se encontre tais produtos na economia solidária, adquiri-los de empresas não-solidárias, mas que operam sob princípios de responsabilidade social e que os produzam naquela região.
- Caso tal fornecedor não exista, adquiri-los de empresas não-solidárias e sem responsabilidade social que os produzam na própria região.
- Em não havendo tal fornecedor, adquirir tais produtos e serviços de empresas não-solidárias mas com responsabilidade social que os produzam em outros territórios.
- Por fim, caso não se os encontre, buscar um fornecedor não-solidário, sem responsabilidade social que o produza em outro território.

Esta seqüência preferencial possui uma lógica específica que é privilegiar, em primeiro lugar a economia solidária, em segundo a própria região, em terceiro lugar as empresas com responsabilidade social, somente recorrendo-se a empresas não-solidárias e que não tenham responsabilidade social em último caso.

Para que se organize os arranjos sócio-produtivos nesta perspectiva emancipatória, libertadora, possibilitando que a população atualmente excluída se converta em sujeito ativo do desenvolvimento sustentável, cabe realizar um processo de diagnóstico e de planejamento estratégico participativos que consiga tratar, de maneira adequada, da diversidade de cada região. Veremos, mais à frente, os seus passos básicos.

No que se refere ao diagnóstico, é necessário visualizar-se os fluxos econômicos, o que exige *mapear o consumo final* de produtos e serviços, bem como o *consumo produtivo* de matérias-primas e materiais secundários utilizados no processo produtivo, além dos *recursos aproveitáveis* da região, bem como os *resíduos recicláveis* gerados e o destino da produção operada no território.

Algumas questões norteadoras podem ser formuladas com esse escopo:

- Que processos de consumo local ativam a economia da região?
- Que processos de consumo local ativam economias externas à região?
- Qual é o volume e a diversidade de demandas ali existentes?

- Dessa demanda, o que pode ser atendido com produção realizável na própria região?
- É possível fazer alguma substituição de produtos finais, matérias-primas e materiais secundários de origem externa por outros a serem elaborados na própria região?
- Qual é a demanda externa por produtos dessa região? É possível ampliar vendas externas?

Como já está bem claro, o fundamental é produzir sob demanda, incentivar o consumo solidário, integrar consumidores, comerciantes e produtores em redes de economia solidária e constituir estratégias de investimentos coletivos para reorganizar as cadeias produtivas.

Ainda como exemplo dessa produção sob demanda, a partir da organização dos consumidores, vejamos a *Tabela 7*. Considerando que o número de famílias abaixo da linha de pobreza no Ceará é aproximadamente 1.134.550, podemos concluir que, após serem integradas nos programas de transferência de renda direta, se elas se organizassem em cooperativas de consumo, com 50 famílias cada uma, ou agrupassem seus gastos de consumo em estabelecimentos comerciais solidários, teríamos 22.691 dessas cooperativas organizadas no Ceará ou a possível manutenção de igual número de mercados solidários, espalhados nos diversos municípios. Desse modo, se uma família comprasse R\$ 13,08 por mês em arroz, o conjunto dessas famílias gastaria mensalmente, nesse item, mais de R\$ 14,8 milhões.

Totalizadas as demandas, o passo seguinte é operar a produção sob demanda daquilo que seja possível produzir no território. Assim, para atender a uma demanda de R\$ 13,4 milhões em panificados, R\$ 12,3 milhões em aves e ovos e R\$ 3,4 milhões em macarrão, a serem consumidos todo mês por essas 1.134.550 famílias pobres no Ceará, seria possível montar-se 1.484 empreendimentos produtivos operando em escala e mais de 22 mil empreendimentos solidários de comércio. Se tomássemos parâmetros de economia de escopo, como vimos anteriormente, o número de empreendimentos produtivos para atender à mesma demanda poderia ser maior, gerando-se igualmente um maior número de postos de trabalho.

Tabela 7 Número de Famílias Pobres no CE, Número de Cooperativas de Consumo (com 50 famílias cada) ou Empreendimentos Comerciais Solidários para integrá-las e Número de Empreendimentos Produtivos Organizáveis para atender Demandas Seleccionadas dessa População¹²⁹.

Famílias Pobres: 1.134.550				
Produto Consumido	Gasto Familiar Mensal (R\$)	Valor Total (R\$)	Faturamento Empresarial (R\$)	Novas Empresas Geradas
Arroz	13,08	14.839.914,00	n/d	n/d
Feijão	8,20	9.303.310,00	n/d	n/d
Macarrão	3,03	3.437.686,50	20.374,00	168
Aves e ovos	10,89	12.355.250,00	36.924,00	334
Leites e derivados	11,48	13.024.634,00	n/d	n/d
Panificados	11,86	13.455.763,00	13.700,00	982
Total de Empreendimentos Produtivos Sustentados				1.484
Total de Empreendimentos Comerciais ou Cooperativas de Consumo Sustentados				22.691
Total de Novos Empreendimentos				24.175

Essas empresas solidárias de produção e comercialização atuariam para atender às demandas da própria rede assim constituída,

¹²⁹ A estimativa de *consumo* reporta-se à menor classe de recebimentos elencada na *POF 2003* e a de *faturamento empresarial* a projetos do *Sebrae*. O número de famílias pobres foi obtido cruzando-se os dados do *Mapa da Fome* e do *Censo 2000* do IBGE, chegando-se a uma população de 4.141.107 pessoas abaixo da linha de pobreza, número esse dividido pela densidade familiar média no Ceará, que é de 3,65 pessoas por família. Se considerássemos o *Atlas do Desenvolvimento Humano*, o número de famílias pobres neste Estado saltaria para 1.160.404. Estes números são bem superiores ao montante de 767.284 famílias abaixo da linha de pobreza, relacionado nas estatísticas da gestão anterior do Governo Federal.

incrementando o Fundo Local de Desenvolvimento Sustentável com uma parte dos excedentes obtidos.

O passo seguinte é remontar as cadeias de produção, substituindo fornecedores não solidários de matérias-primas e materiais secundários por fornecedores solidários, segundo a lógica de preferencialidade apresentada anteriormente, o que ativaria o desenvolvimento local, sustentável e distribuído. Exemplos detalhados sobre remontagem das cadeias produtivas podem ser vistos em outras publicações.¹³⁰

4. Projetando o Desenvolvimento Sustentável

Desdobraremos nesta seção algumas reflexões mais particulares dos arranjos institucionais e socioeconômicos, em sua relação com o desenvolvimento sustentável, e apresentaremos, em linhas gerais, um processo metodológico de elaboração e execução de Planos de Desenvolvimento Sustentável. Como vimos, esses planos poderiam ser instrumentos de um Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária. Contudo, mesmo que um programa desse porte não seja implantado no país, pode-se igualmente planejar o desenvolvimento sustentável considerando-se as peculiaridades de cada região e buscar-se formas de efetivá-lo. *Região* é aqui compreendida como um território socioeconômico que pode abarcar um conjunto de municípios, um único município ou apenas um território deste. A melhor circunscrição da abrangência de um território deve considerar a sua extensão e seu adensamento humano, para os propósitos do projeto a ser implementado. Assim, apontamos um conjunto de referências que podem ser adaptadas tanto a metrópoles ou a alguma de suas subregiões, quanto a conjuntos de pequenos municípios ou apenas a algum deles em particular, bem como a alguma subregião deste.

¹³⁰ Veja-se nossos textos: “Cadeias Produtivas em Economia de Rede” in *Redes de Colaboração Solidária*, p. 279-291; “Realimentação de Excedentes em Redes Solidárias” in *Como Organizar Redes Solidárias*, p.71-79; “Cadeias produtivas Solidárias” in Antonio Davi CATTANI (Org) . *A Outra Economia*, Porto Alegre, Veraz Editores, 2003, p. 26-28

4.1 Desenvolvimento Sustentável e Arranjo Institucional Local

Os poderes públicos devem desempenhar um importante papel no desenvolvimento socioeconômico. A constituição de um arranjo político-institucional, articulando o conjunto dos atores do território, visando a promoção do desenvolvimento sustentável, somente se viabiliza quando os poderes públicos – particularmente o poder público local – assumem suas responsabilidades nessa matéria.

O desenvolvimento sustentável fortalece institucionalmente o município e suas subregiões; favorece o surgimento de serviços públicos eficientes, que são realizados, em sua maioria, pela população do próprio território; garante a qualidade e o controle social destes serviços através da participação popular; torna possível a sua execução como forma de gerar trabalho e distribuir renda, na perspectiva da economia solidária.

O desenvolvimento sustentável fortalece as ações locais em diferentes esferas, particularmente na esfera pública. Ele considera, de maneira ecologicamente sustentável e socialmente justa, a organização e ocupação do espaço territorial, a garantia da vida de todas as pessoas que residem no território, a emancipação e crescimento humano de cada cidadão e cidadã.

É próprio do *arranjo institucional*, voltado ao desenvolvimento sustentável, promover a participação popular na definição das políticas públicas. Assim, instrumentos de gestão como o *Orçamento Participativo* e a *participação popular* no planejamento permanente dos municípios devem ser introduzidos e fortalecidos, para que o arranjo institucional possa se consolidar democraticamente.

O *planejamento*, assim concebido e praticado, permite recuperar o acúmulo de experiências, capacidades, vontades, iniciativas e propostas dos diversos atores locais, avançando-se na concertação destes para a viabilização dos projetos. Assim, ele cria espaços de governabilidade participativa e potencializa a participação cidadã, envolvendo o poder público e a sociedade civil, na elaboração das prioridades para o território. Além disso, ele reforça as capacidades técnicas e de gestão de ambas as esferas na implantação dos programas e projetos integrados no *Plano*.

4.2. Projetos Estruturantes, Arranjos Socioeconômicos Solidários e Plano de Desenvolvimento Sustentável

Os *projetos estruturantes* devem, prioritariamente, gerar possibilidades de trabalho ao conjunto da população economicamente ativa que se encontra abaixo da linha de pobreza e que é o público-alvo dos programas de transferência de renda. Esses projetos devem partir de um diagnóstico das demandas de consumo e produção local, visando organizar atividades produtivas sustentáveis em seu atendimento, ativando cadeias produtivas locais, fortalecendo processos de consumo, comercialização, produção e crédito, de maneira sustentável.

A constituição do *arranjo socioeconômico solidário* visa o fortalecimento e a expansão de micros e pequenas empresas e de empreendimentos de caráter familiar, implementando-se práticas de economia solidária, bem como a sua integração em redes de colaboração solidária, reorganizando-se solidariamente as cadeias produtivas locais e regionais na perspectiva do desenvolvimento sustentável, com um incremento de ganhos compartilhados entre todos os participantes.

Visando erradicar a situação estrutural de fome nas diversas realidades do Brasil, esses arranjos socioeconômicos devem gerar bens e serviços com o aproveitamento do potencial de trabalho da população excluída, promovendo-se um desenvolvimento duradouro e socialmente justo.

Os recursos distribuídos nos programas de transferência de renda, dispendidos no *consumo* praticado pelas pessoas atendidas, devem, preferencialmente ser gastos na aquisição de produtos elaborados solidariamente na própria região, assegurando-se com este consumo o fortalecimento dos empreendimentos solidários locais.

Assim, um município que possui uma região litorânea com atividades relacionadas à pesca artesanal, outra região cuja principal atividade é a produção de frutas e outra em que a atividade central é a de confecções, pode avançar na elaboração de projetos regionais apoiados no diagnóstico de sustentabilidade ecológica, social e econômica daquelas atividades, podendo em seguida avançar na perspectiva de qualificar aquelas atividades e de reorganizar as cadeias produtivas locais, buscando possíveis realimentações entre elas,

visando opções estratégicas que possam balizar o Plano de Desenvolvimento, para que seja o mais adequado àquele território, beneficiando o conjunto da sua população.

Nesta perspectiva, o desenvolvimento sustentável deve incluir como meta intrínseca o atendimento das demandas elementares de consumo dessa população, orientando a inserção, dos segmentos desempregados e que atuam na economia informal, em atividades formalizadas de produção, comércio e serviço, preferencialmente de economia solidária.

Como vimos, esse arranjo socioeconômico articula-se a um arranjo institucional. Em razão disso, o objetivo de um *Plano de Desenvolvimento Sustentável* é gerar nos municípios processos participativos – integrando as esferas governamental e não-governamental – que resultem em projetos amplos de desenvolvimento sustentável, elaborados pelas organizações locais e parceiros contatados, articulando os projetos estruturantes a uma estratégia de desenvolvimento regional.

Assim, a elaboração participativa de um Plano oferece ao poder público e a sociedade civil daquela localidade um conjunto de programas e projetos estratégicos para o desenvolvimento socioeconômico do território e de suas regiões em particular, valendo-se de instrumentos de diagnóstico e de planejamento participativos. Feito o diagnóstico, realizam-se as opções estratégicas, com participação majoritária da sociedade civil, tanto para o desenvolvimento territorial quanto para a elaboração de projetos estruturantes regionais. Tem-se, então, a identificação, formulação e execução de um ou vários programas e projetos estratégicos, prioritários para o desenvolvimento socioeconômico daquele território, preferivelmente articulados em um Plano de Desenvolvimento Sustentável.¹³¹ A concretização desses projetos estratégicos, por sua vez, requer o investimento de recursos que tanto podem ser obtidos com o redirecionamento dos atualmente disponíveis no território, quanto com o concurso de novos financiamentos ou ainda com transferências a serem conveniadas.

As propostas integradas no Plano são, assim, elaboradas com a participação e a validação dos atores locais, considerando-se a realidade social e econômica de cada território. Em sua elaboração,

¹³¹ *Preferivelmente*, pois o diagnóstico e planejamento pode se realizar com vistas a estabelecer apenas algum projeto estruturante.

cabe considerar o marco legal da cidade, do estado e do país, as políticas públicas já existentes e os programas e projetos desenvolvidos localmente, em especial, pela municipalidade. Por isso mesmo é tão importante a articulação dos múltiplos atores governamentais e não-governamentais que operam no território, a fim de que seja possível integrar, ao máximo, os esforços de todos em prol do desenvolvimento sustentável da região, otimizando os recursos empenhados por cada um dos atores para a obtenção dos resultados projetados. Veremos, no *Anexo 7*, como é possível compartilhar ações de desenvolvimento sustentável, estrategicamente planejadas, resguardando-se as autonomias entre esses segmentos.

Sob a lógica de partir do local ao global, a elaboração do Plano se inicia com o fortalecimento das capacidades técnicas e de gestão dos atores locais envolvidos – sejam *instituições públicas* (administrações regionais, agências de cidadania, escolas públicas, postos de saúde etc.) ou *organizações da sociedade civil* (organizações comunitárias, pastorais sociais das igrejas, associações, ONGs, grupos de mulheres, entidades culturais etc.) – para que atuem satisfatoriamente tanto na fase de diagnóstico quanto de elaboração, execução, avaliação continuada e reelaboração do Plano. Articula-se, igualmente, o conjunto de entidades dos setores público e privado que interferem diretamente na vida das regiões daquele território, mas que não tenham atuado no diagnóstico e planejamento, buscando-se, enfim, a concertação possível do conjunto das iniciativas e atores em prol do desenvolvimento sustentável daquele território.

As propostas formuladas no âmbito do Plano de Desenvolvimento Sustentável devem prever impactos sociais e econômicos, atrair parcerias e mobilizar recursos, visar a articulação do território com outros circuitos econômicos regionais para dinamizar a sua economia, alcançar a sustentabilidade ancorada, tanto quanto possível, no trabalho e consumo praticados na própria região, sem perder o horizonte de também comercializar a produção em outras regiões, estados e países.

Assim, os projetos de desenvolvimento sustentável, entre outros aspectos, devem estar voltados para:

- erradicação da pobreza;
- fortalecimento da sociedade civil e, particularmente, do seu setor popular;

- reforçar instâncias de mobilização e participação para governança participativa e democrática;
- colaborar para a formulação permanente de políticas públicas;
- favorecer a equidade de gênero e a promoção da cultura local;
- organizar arranjos sócio-produtivos solidários;
- fortalecer as cadeias produtivas locais, integrando circuitos de produção, comercialização e consumo;
- promover o surgimento e fortalecimento de empreendimentos solidários;
- difundir práticas de economia solidária e sua articulação em redes de colaboração;
- dinamizar a economia local de maneira sustentável;
- gerar postos de trabalho e renda para as pessoas em idade economicamente ativa beneficiadas com programas de transferência de renda, a fim de que possam alcançar a manutenção de suas despesas com valores resultantes de seu próprio trabalho;
- contribuir para o melhoramento do meio ambiente e para o equilíbrio dos ecossistemas;
- capacitar comunidades para melhor aproveitar, de maneira sustentável, os seus recursos naturais;
- difundir as finanças solidárias, a produção autogerida, o comércio justo e o consumo ético;
- melhorar a oferta no território de serviços de educação, saúde, esporte, lazer e cultura;
- promover o pleno exercício dos direitos e da cidadania.

Assessores, com capacitações diversas, podem ser solicitados a colaborar para garantir a qualidade técnica dos diagnósticos e projetos. Todavia, a decisão de quais projetos são prioritários e da concepção que os embasa, são de responsabilidade da própria sociedade local, comprometida com o planejamento. O consultor pode e deve aportar sugestões que, entretanto, necessitam ser debatidas coletivamente para deliberação democrática.

A elaboração dos diagnósticos, programas, projetos e ações deve ocorrer de forma intensiva e concentrada, sendo realizada pela comunidade em conjunto com os possíveis colaboradores externos. Resgata-se nessa tarefa a experiência acumulada sobre o desenvolvimento local e projetos de inclusão social, anteriormente realizados no território, bem como informações e instrumentos que tenham sido utilizados, com sucesso, em outras regiões na promoção do desenvolvimento sustentável.

O Diagnóstico e os Projetos devem ser elaborados em um tempo relativamente breve, sem ocupar as lideranças locais por um longo espaço de tempo, evitando-se que, pela morosidade, venham a cair em descrédito, antes mesmo de serem finalizados. Para isso, faz-se necessário três requisitos fundamentais, que devem ser considerados com atenção pela equipe coordenadora.

O primeiro deles é buscar-se o maior apoio possível dos atores locais para a obtenção de informações primárias e secundárias e para a facilitação de articulação com outros atores (governamentais e não-governamentais) que se relacionam diretamente com o território. Desse modo, a análise do contexto se simplifica e assegura-se que as propostas venham a ter o aval dos atores relacionados com o território, que se comprometem, assim, com o seu desenvolvimento sustentado.

Em segundo lugar, ainda que não seja de maneira exaustiva, é necessário que se colham dados que possibilitem visualizar os fluxos econômicos reais do território, para que seja possível definir no Plano ações específicas visando interferir sobre esses fluxos e corrigi-los, a fim de reorganizar-se as cadeias produtivas locais, integrando consumo e produção em um circuito solidário de desenvolvimento sustentável.

Em terceiro lugar, é necessário que a equipe coordenadora do processo dedique amplo tempo a essa tarefa, estando em contato permanente com os interlocutores do território, para sistematizar as propostas e ações apontadas como prioritárias, a serem debatidas democraticamente em assembléia geral. Assim, assimila-se melhor a vontade coletiva das comunidades e seus acúmulos anteriores; são fortalecidas as capacidades propositivas locais e constrói-se acordos e consensos que contribuem para garantir a posterior sustentação dos projetos.

4.3. Diretrizes Orientadoras de Conteúdo: Campos Intersetoriais e Eixos Estratégicos

O Plano de Desenvolvimento Sustentável não tem outra razão de ser senão promover o bem-viver dos cidadãos de maneira ecologicamente sustentável. Com efeito, a vida das pessoas, seus problemas cotidianos e aspirações não se reduzem a vetores, números ou fórmulas manipuláveis sob a lógica fria das pranchetas. O drama dos meninos e meninas de rua não é apenas uma cifra, os rios poluídos são mais do que a mera razão de um volume de certos resíduos por centímetro cúbico de água corrente. Por isso, o processo de diagnóstico, planejamento, execução, avaliação e reelaboração exige, acima de tudo, sensibilidade às necessidades dos cidadãos, considerando-se as finalidades humanas do bem-viver de cada pessoa.

Com essa perspectiva, o Plano pode ser concebido considerando-se a organização do espaço territorial, a garantia da vida da população, a emancipação e o crescimento humano dos cidadãos e os suportes político-administrativos para a sua execução.

Quanto à satisfatória *organização e ocupação do espaço territorial* – para produção econômica, moradia, trabalho e lazer – é a partir das necessidades concretas das pessoas e das comunidades, como um todo, que se deve planejar o ambiente, o saneamento, o sistema viário, o transporte e a integração regional, considerando-se a dimensão ecológica e social da organização e ocupação desse espaço, assegurando-se a preservação do equilíbrio dinâmico dos ecossistemas locais e da sua biodiversidade, bem como da memória histórica e do patrimônio cultural das comunidades e povos que habitam esse território.

No que se refere à *garantia da vida* de todas as pessoas que residam no território, trata-se de gerar trabalho e renda, garantir abastecimento e segurança alimentar, bem como serviços de saúde, segurança pública e justiça. Na medida do possível, o Plano deve compor o esteticamente belo e funcionalmente eficiente com o eficazmente adequado às necessidades do bem-viver da população. Embora todas as pessoas tenham necessidades comuns, elas também possuem necessidades diferenciadas. Cabe estar atento às necessidades especiais de transporte e educação dos portadores de

deficiências, a necessidade de segurança alimentar dos que estão desempregados e de seus dependentes; destacar as necessidades especiais dos sem-terras, comunidades indígenas e dos sem-tetos, que vivem nos espaços da privação e da solidariedade.

Quanto à *emancipação e crescimento humano* de cada cidadão e cidadã – independentemente de sua idade, gênero, condição social, ascendência étnica, opção religiosa ou orientação sexual – cabe desenvolver ações de educação, cultura, comunicação, informação, políticas afirmativas, esporte e lazer, adequadas às demandas reais – tendo a sensibilidade de perceber as necessidades diferenciadas dos diversos segmentos que compõem o território – e não abdicar de perseguir a realização, a mais plena possível, da cidadania de cada pessoa. Trata-se de garantir as condições requeridas para que cada qual possa aprimorar a capacidade de decidir livremente sobre sua vida, tendo acesso a toda a cultura e informação necessárias para exercer dignamente sua liberdade, com autonomia e responsabilidade, vindo a problematizar seus próprios padrões morais e a legislação vigente, assumindo a ética da realização do bem comum e atuando em favor da instituição de novos direitos pessoais e coletivos, que assegurem a realização mais plena da humanidade de cada pessoa.

Quanto aos *suportes político-administrativos* – que envolvem, entre outros aspectos, o planejamento e gestão administrativa, finanças, orçamento, atuação dos servidores, patrimônio, obras e serviços –, cabe tratá-los democraticamente, privilegiando-se o orçamento participativo, participação popular no planejamento permanente do território, fortalecendo ou instituindo os diversos conselhos populares com atribuições deliberativas, democratizando-se as alterações dos Planos Diretores Urbanos, que podem ser organizados por todos os municípios.

Assim, o Plano de Desenvolvimento Sustentável busca mais que propostas eficientes e tecnicamente viáveis. Ele deve encontrar soluções que tornem os territórios mais humanos, considerando que os problemas sociais não se reduzem a vetores quantitativos, mas se expressam em rostos, felizes ou sofredores, que têm – todos eles – direito à plenitude cidadã.

Todavia não basta realizar um agrupamento intersetorial como o proposto para que se dê organicidade ao Plano. É necessário que todas as políticas nesses campos sejam formuladas a partir de alguns eixos que, aqui, apresentamos como diretrizes gerais (Reforma Urbana e

Reforma Agrária, Defesa da Cidadania, Democratização do Estado, Integração Regional e Socioeconomia Solidária), uma vez que não se deve buscar soluções isoladas, mas enfrentar os problemas estruturalmente em suas interconexões.

4.3.1. Reforma Urbana e Reforma Agrária

A questão fundiária, no campo e na cidade, expressa um problema estrutural comum: a concentração das terras como estoque de valor e o não cumprimento de sua função social. Seja do ponto de vista agrário, como meio de produção, ou do ponto de vista urbano, como suporte de edificação, a desconcentração da terra é requerida em favor do desenvolvimento sustentável.

Em geral, os problemas urbanos são analisados setorial e isoladamente. E, do mesmo modo, são pensadas e executadas as soluções isoladas e desarticuladas para os diversos problemas nas áreas de saúde, moradia, transporte e saneamento, por exemplo, mantendo-se o mesmo modelo de desenvolvimento urbano insustentável, de mercantilização do território e dos serviços urbanos, garantindo-se, com tais soluções desconexas, a continuidade da espoliação urbana, visando-se mais a geração de lucro para alguns do que o bem-viver do conjunto dos cidadãos e cidadãs.

Com isso, os projetos setorizados, as alterações de Planos Diretores e os investimentos das prefeituras em infra-estrutura, equipamentos etc., modificam consideravelmente o valor de troca de áreas urbanas destinadas a especulação imobiliária, diminuem o custo real dos serviços ao passo que ampliam o acúmulo de capital por setores empresariais, que são os maiores beneficiados com tais projetos.

Em sentido oposto, a Reforma Urbana, enquanto diretriz geral, é uma orientação global de reorganização do território, em face da acumulação privada decorrente da exploração de atividades destinadas à reprodução social da vida, tais como: moradia, abastecimento, saúde, transportes etc. Com efeito, a *inversão de prioridades*, atendendo-se em primeiro plano à população marginalizada, desassistida pelas políticas públicas e que tem direitos elementares negados, não basta, pois é possível inverter-se as prioridades, por exemplo, construindo-se conjuntos habitacionais a preços populares em periferias distantes, estendendo-se até eles toda a infra-estrutura que garanta a qualidade

satisfatória de moradia naquela região e, com isso, simultaneamente promover a capitalização tanto de setores da especulação imobiliária – que tiveram seus imóveis servidos por toda a infra-estrutura construída com o dinheiro público –, quanto de setores que exploram o transporte coletivo, que vêem seus lucros crescer pelo aumento do número de passageiros e pela melhoria das vias, o que, respectivamente, aumenta o faturamento da empresa e diminui seus custos, em razão do menor desgaste dos equipamentos, sem que haja a correspondente redução da tarifa.

Igualmente as políticas de Reforma Agrária devem ser concebidas em toda a sua complexidade, não apenas no que se refere ao acesso à terra como meio produtivo, crédito para plantio e beneficiamento, infra-estrutura para o escoamento da produção, políticas de comercialização e transferência tecnológica. Cabe tratar igualmente das diversas dimensões de garantia da vida e crescimento humano dos trabalhadores rurais: escolas, hospitais, espaços de lazer, segurança pública, seguridade social em seu conjunto etc.

A reforma Agrária e a Reforma Urbana são duas dimensões requeridas para o desenvolvimento sustentável no Brasil, sem as quais os territórios continuarão a ser organizados sob a lógica da concentração da riqueza e não da promoção do bem-viver da população urbana e rural.

Trata-se pois de compreender a cidade e o campo em sua complexidade e contradições estruturais, promovendo-se a inversão de prioridades ao mesmo tempo em que se evita a espoliação urbana e rural pelos atores econômicos que se servem da terra somente como estoque de valor sem conferir-lhe a necessária função social. Assim, é necessário um planejamento que promova a interconexão entre todas as ações setoriais, como mediação para realização das Reformas Urbana e Agrária – de maneira a proteger, em toda a sua rica diversidade, o equilíbrio dinâmico dos ecossistemas, conforme a realidade de cada território –, bem como para a promoção da cidadania, democratização do Estado, integração regional e fortalecimento da socioeconomia solidária.

4.3.2. Defesa da Cidadania

A defesa da cidadania, como diretriz geral do Plano, desdobra-se em aspectos específicos no campo do Direito e da Ética.

No primeiro caso, trata-se de defender a Cidadania através da realização efetiva dos direitos humanos, como valores fundamentais, que se desdobram em três leques de direitos, relacionados ao indivíduo, à coletividade e ao gênero humano: 1) *direitos civis e políticos*, que realçam o princípio da liberdade pessoal, identificado com as garantias individuais e públicas (direito à vida, à integridade e liberdade pessoal; liberdade de consciência, de religião, de pensamento e de expressão; direito de reunião e liberdade de associação; proteção da família; direito ao nome; à nacionalidade; direitos políticos; direito à propriedade privada, assegurando-se o bem comum; igualdade perante a lei e proteção judicial etc.); 2) *direitos coletivos, econômicos, sociais e culturais*, que acentuam o princípio da igualdade e coletividade, identificados com a garantia das condições para a realização das liberdades concretas (direito ao trabalho, seguro social, subsistência, amparo na doença e velhice etc.); 3) *direitos de fraternidade*, que realçam o princípio de solidariedade, atribuídos genericamente a todas as formações sociais (direito de autodeterminação dos povos, de usufruir de um meio ambiente equilibrado, a ter uma qualidade de vida saudável, direito ao progresso e à paz etc.). Igualmente agregam-se a essas três classes, os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo.

Afirmados universalmente e assegurados constitucionalmente, esses direitos, quando se efetivam, materializam-se no acesso à moradia, educação, saúde, lazer etc. Justamente por isso, trata-se de inverter as prioridades tradicionais do desenvolvimento, visando efetivar-se o quanto antes os direitos dos segmentos mais injustiçados, econômica, cultural e socialmente, que vivem privados e discriminados nesses territórios – assegurando-se igualmente a todos os cidadãos e cidadãs a proteção do conjunto de seus direitos.

No segundo caso, trata-se de estender o conceito de Cidadania para além das obrigações do Estado em relação aos cidadãos e vice-versa. Trata-se de compreender a cidadania enquanto realização plena do ser humano, garantindo o respeito à sua identidade e realização subjetiva.

Neste caso, extrapola-se o horizonte de apenas garantir-se os *direitos*, mas igualmente de promover-se uma nova *ética* que enfrente as diversas formas de discriminação de gênero, raça, orientação sexual, idade, condição física e mental, de imposição de padrões estéticos e todas as formas de dominação cultural. A defesa da Cidadania, como afirmação de uma nova ética, visa a desalienação das pessoas e o cultivo da sensibilidade, da solidariedade e do respeito mútuo nas relações cotidianas.

A defesa da cidadania, portanto, trata de fazer cumprir a função social da cidade, da terra e dos serviços públicos, entre outros, assegurando os direitos da população e de cada pessoa em particular. Busca também promover uma nova ética, consolidando a hegemonia cultural em torno de uma nova proposta de organização da sociedade, fundada em valores como: a solidariedade, a justiça, a igualdade e a honestidade. Valores esses defendidos como referência para a administração das políticas públicas e para as ações cotidianas de cada cidadão e cidadã.

4.3.3. Democratização do Estado

A Democratização do Estado, como diretriz do Plano, nos leva a três aspectos essenciais: a desprivatização do Estado, a gestão participativa e a construção da democracia popular. Esses aspectos se materializam no Orçamento Participativo e no Planejamento Participativo das Políticas Públicas.

A desprivatização da Administração significa que os investimentos públicos não podem ser feitos com o objetivo de ampliar o acúmulo de capital por grupos econômicos, como frequentemente ocorre nas grandes cidades com o setor imobiliário, do transporte, do grande comércio e das construtoras, em troca de favorecimentos políticos e comissões.

A democratização do Estado, com a descentralização do poder e a criação de canais de participação popular, que possibilitam a *gestão participativa* em que se fortalecem o Governo e Sociedade Civil, é um instrumento importante para a garantia da inversão de prioridades e do atendimento às demandas sociais-populares na perspectiva das reformas agrária e urbana, defesa da cidadania, integração regional e economia solidária.

A administração pública deve unir eficiência com democracia, governabilidade com justiça social. Tal governabilidade, na implementação de um projeto que busque promover reformas estruturais, necessita do fortalecimento das organizações populares da sociedade civil para que, mobilizadas, apoiem, pressionem, fiscalizem e democraticamente controlem o Estado, construindo e consolidando uma democracia substantivamente popular. Cabe, pois, através da co-gestão, transferir uma parcela do poder político do Estado para a

comunidade – em uma estrutura descentralizada – combinando-se pedagogicamente o papel de governar e o fortalecimento da cidadania no exercício de seus direitos.

A participação popular, através do Planejamento Participativo, é estrategicamente vital para a implementação de um Plano de Desenvolvimento Sustentável, através de três ações fundamentais:

a) *no orçamento participativo*, com a população controlando rigorosamente a alocação de recursos, definição de setores prioritários a serem atendidos etc.;

b) *no planejamento permanente* que envolve, entre outros aspectos, a definição da localização e funcionamento de novos equipamentos públicos (postos de saúde, escolas, creches, parques etc.), bem como de novas linhas de transportes ou outros serviços que a prefeitura venha a instituir;

c) *na reorganização do zoneamento urbano*, particularmente na definição e implantação das ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social. Isto é, áreas da cidade em que os parâmetros de ocupação, tipologia de uso do solo, índices construtivos etc., são decididos caso a caso, assegurando-se à população participar de tais definições democraticamente. As ZEIS podem ser usadas para superar os vazios urbanos, preservar áreas históricas do município ameaçadas pela construção civil, urbanizar favelas etc.

Cabe organizar e fortalecer os *Conselhos Municipais* para acompanhar e fiscalizar a execução do Plano e as necessárias alterações que deverão ser feitas, dadas as contingências da realidade sempre mutante. O fundamental é o controle da população sobre o seu próprio território, suas potencialidades e suas riquezas – em especial sobre os orçamentos públicos nos vários níveis de governo (municipal, estadual e federal). Sair da condição de espectador para tornar-se participante significa assumir a condição de cidadania ativa, deixar de ser objeto de políticas para tornar-se sujeito das transformações de sua própria comunidade, de seu próprio território.

Essa democratização do Estado:

a) altera o modo de legitimação do poder político local, assentando-o numa cultura política de direitos individuais e coletivos;

- b) fortalece o poder político do Legislativo, uma vez que os parlamentares passam a ter maior destaque na elaboração de políticas públicas pela sua interlocução junto à sociedade civil organizada;
- c) institui o direito à participação popular, através da combinação de elementos de democracias representativa e participativa, instituindo mecanismos tais como conselhos populares, orçamento participativo etc.
- d) reconhece o caráter estratégico da Ética na afirmação de políticas transformadoras, pois o fortalecimento da democracia implica na afirmação dos valores culturais por ela requeridos.

4.3.4. Integração Regional

O crescimento urbano das metrópoles, provocado pela migração rural-urbana nas décadas de 60 a 80 e pelo seu crescimento vegetativo, embora percentualmente se desacelerando, desdobrou-se em vários problemas que necessitam soluções intermunicipais, razão pelas quais surgiram as Regiões Metropolitanas, que passaram a ser considerados como territórios amplos para políticas conjuntas. Embora tenham surgido por iniciativa de Lei Federal – Decreto Lei 14/73, em 1973 – as regiões metropolitanas têm, em geral, instâncias políticas e administrativas pouco expressivas. Questões como a poluição de rios e córregos, enchentes, abastecimento de água, sobrecarga nos equipamentos e sistemas de saúde, o transporte, a falta de saneamento e os problemas habitacionais, por exemplo, necessitam de soluções integradas. Nas regiões metropolitanas, a integração de diversos fluxos socioeconômicos ocorre cotidianamente. Milhares de trabalhadores, estudantes e consumidores deslocam-se dos municípios em que residem, ao redor das metrópoles e vêm a estas, onde trabalham, estudam e consomem, contribuindo com a produção de riquezas aí realizada e a captação de recursos via impostos. Justamente por isso o planejamento deve considerar, em cada município dessas regiões, não apenas os que nele moram, mas igualmente os que nele atuam e vivem a maior parte de seu tempo.

No caso dos pequenos municípios situados a longa distância das metrópoles e cidades-pólo, parte deles experimentou um crescimento demográfico negativo que impactou na vida socioeconômica das regiões em laços de retroalimentação, nos quais a redução da atividade

econômica levou ao aumento da emigração e vice-versa, reduzindo-se a arrecadação municipal, o que fragilizou os serviços públicos oferecidos, dificultando a constituição ou manutenção de uma adequada rede de proteção social.

Neste contexto, a integração regional é um caminho adequado para somar esforços na manutenção de serviços públicos aos cidadãos e na promoção do desenvolvimento sustentável. Alguns desses municípios deprimidos, que foram contemplados com assentamentos da Reforma Agrária, tiveram, em razão disso, um incremento significativo na produção e circulação de mercadorias e serviços, ampliando-se a arrecadação municipal e viabilizando-se condições para ofertar serviços públicos de melhor qualidade. Na maior parte desses municípios, os recursos provenientes do Fundo de Participação dos Municípios respondem por boa parte dos gastos da administração. A integração regional desses municípios em consórcios, como vimos no *Programa CONSAD*, viabiliza uma estratégia comum de desenvolvimento sustentado que poderia ser implementada no contexto de um Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária.

Assim, independentemente do porte dos municípios, os planos de desenvolvimento sustentável devem considerar a diretriz da integração regional, para que o desenvolvimento possa ser alcançado e mantido de maneira durável.

4.3.5. Socioeconomia Solidária

Ao elaborar-se um Plano de desenvolvimento sustentável cabe considerar a socioeconomia solidária como eixo estratégico, pois, sem isso, o plano resultante não será socioeconomicamente sustentável. Assim, por exemplo, não se trata de elevar o Índice de Desenvolvimento Humano pelo crescimento do PIB per capita sob processos ecologicamente insustentáveis ou socialmente injustos. Também não se trata de elevar a expectativa de vida ou grau de escolarização privatizando a saúde ou a educação, convertendo-as em mercadorias que somente geram lucros quando a oferta é menor do que a demanda. Não se trata de produzir moradia beneficiando especuladores imobiliários nem elevar a produção agrícola excluindo trabalhadores rurais que fiquem sem terra para plantar. Pelo contrário,

trata-se de promover o bem-viver do conjunto da população sob estratégias de desenvolvimento que distribuam a riqueza material e cultural, possibilitando, a cada cidadão e cidadã, as condições públicas requeridas para sua realização pessoal e social. Assim, cabe ampliar, de maneira justa, a apropriação social da riqueza produzida, ampliar a longevidade, o acesso ao conhecimento e à diversidade de culturas como fruto de um modo solidário de viver, em que a dignidade de cada pessoa é respeitada e promovida em todas as suas dimensões.

A socioeconomia solidária, portanto, deve permear todas as dimensões da vida humana, pois esta não existe sem consumo. E este, salvo raras excessões, exige trabalho humano como forma de tornar existentes e disponíveis bens e serviços diversos. Assim, assegurar aos cidadãos o direito a consumir produtos materiais e imateriais solidariamente elaborados e serviços congêneres é um dever do Estado, tanto quanto zelar pela qualidade técnica e ambiental destes, resguardando a saúde pública e o equilíbrio dinâmico dos ecossistemas. O Estado cumpre esse dever ao gerar uma ambiência adequada ao crescimento e fortalecimento da economia solidária e ao implementar políticas públicas com esse fim.

Assim, considerar a socioeconomia solidária como diretriz geral do Plano significa – como ocorre com os demais eixos – considerar os vários campos intersetoriais sob essa perspectiva. Trata-se, por exemplo, no que se refere à organização do espaço territorial, a garantia da vida, à emancipação e crescimento humano ou ao suporte administrativo, buscar formas criativas de atender às demandas públicas simultaneamente fortalecendo as organizações locais de economia solidária. Desse modo, políticas de habitação, ações específicas de transporte, políticas de geração de trabalho e renda, abastecimento e segurança alimentar, educação, cultura, esporte e lazer, obras públicas e tantas outras podem ser implementadas em parceria com as redes solidárias locais, promovendo-se o desenvolvimento sustentável – socialmente justo e ecologicamente equilibrado – do território ao qual o Plano se destina.

4.4. Diretrizes Orientadoras de Método: Diagnóstico, Planejamento e Gestão Participativos

O sucesso do desenvolvimento sustentável requer não apenas um bom diagnóstico ou a elaboração de boas propostas. Requer

igualmente um compromisso coletivo dos atores envolvidos para a sua execução. Justamente por isso as técnicas utilizadas em todo o processo devem ser participativas, para que os atores, com variados níveis de instrução, diversos perfis de competência ou de compreensão inicial da realidade concreta do território etc., venham a se comprometer com o projeto.

As atividades de diagnóstico e planejamento caracterizam-se, assim, como momentos de mobilização, organização e educação, tendo um forte conteúdo de pedagogia social, pois cabe aos atores envolvidos compreenderem efetivamente todo o processo, uma vez que devem deliberar sobre ele. O formato de oficina, no qual as técnicas de diagnóstico e planejamento são ensinadas e problematizadas em atividades práticas, é um dos mais adequados para a sua boa execução.

Em razão desse mesmo caráter pedagógico libertador – considerando-se que cada qual deve exercitar a sua autonomia democrática na participação coletiva –, os métodos específicos a serem adotados nas etapas de diagnóstico e planejamento, considerando-se o contexto sócio-político local, devem ser objeto de criteriosa reflexão, para uma adequada escolha por parte das equipes locais.

4.4.1. Fases de Elaboração de Projetos Estruturantes ou de Planos de Desenvolvimento¹³²

Indicamos aqui, um possível método geral de elaboração, execução e avaliação de projetos estruturantes ou de planos de desenvolvimento sustentável. Na sua explicitação, retomamos, de maneira sintética, alguns conteúdos analisados anteriormente. Cabe ressaltar que, como a definição do território de abrangência tanto poderá ser a região de um município, o município como um todo ou uma área integrada por vários municípios, é necessário adaptar os aspectos referidos ao horizonte concreto de cada situação. Também cabe salientar que dependendo ou não da participação dos governos locais, o planejamento poderá resultar, como vimos, em: a) um Plano de Desenvolvimento Sustentável que integra vários municípios,

¹³² Nesta seção recolhemos algumas reflexões publicadas em: João Joaquim de MELO NETO e Sandra MAGALHÃES. *Plies - Plano Local de Investimento Estratégico*. Fortaleza, Instituto Banco Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária, 2003.

elaborado com participação dos vários governos locais e da sociedade civil; b) um plano de desenvolvimento no âmbito municipal, elaborado com participação da sociedade civil e do governo local; c) um plano de desenvolvimento elaborado apenas pelas organizações da sociedade civil, sem participação do governo municipal; d) alguns projetos estruturantes de geração de trabalho e renda – elaborados pela sociedade civil – na perspectiva da economia solidária.

Assim, além de apontar os aspectos mais gerais de cada fase, deslindamos, em alguns casos, aspectos relacionados à elaboração de *projetos estruturantes*, voltados à geração de trabalho e renda com simultânea promoção do desenvolvimento socioeconômico sustentável; em outros casos, descrevemos aspectos relacionados somente à elaboração de *Planos de Desenvolvimento Municipal*. No primeiro caso, é possível executá-los sem a participação dos entes públicos. Já no segundo, além de exigir-se a mobilização e participação do conjunto dos atores da sociedade civil, requer-se igual disposição do poder público local, visando a constituição de um arranjo institucional e sócio-produtivo democrático, com ampla participação popular, que assegure o bem-viver da coletividade – disposição essa nem sempre presente nos governos. Consideraremos, então, essas duas possibilidades, uma vez que o caminho a trilhar dependerá da situação de mobilização dos atores locais e da disposição dos entes públicos em participar.

Todavia, para ambos os casos, destacaremos aqui basicamente a relação entre *desenvolvimento sustentável e economia solidária*, tendo em vista que esse é o eixo temático do presente livro – não obstante o ingresso de um município no hipotético PRONADES, como vimos, implique a elaboração de um plano municipal de desenvolvimento sustentável, considerando-se convenientemente os diversos aspectos mencionados na seção anterior.

Podemos resumir esse método em sete etapas: a) o estabelecimento de acordos iniciais, o que supõe uma prévia sensibilização da comunidade e envolvimento dos atores; b) a elaboração do diagnóstico de demandas, problemas e potencialidades, realizando-se entrevistas, pesquisas de campo, resgate de elaborações anteriores etc.; c) formulação dos projetos ou elaboração do plano de desenvolvimento, o que supõe a definição de opções estratégicas, objetivos e linhas de ação; d) a validação do plano, que pode ser feita em assembleia; e) a elaboração de uma agenda de execução integrada, com a definição das ações, cronograma, recursos, responsáveis etc.; f) execução do plano;

g) avaliação permanente e autocorreção, que devem ocorrer durante todo o processo desde a mobilização até a finalização da execução.

Fase 1: Mobilização e Acordo Inicial

O processo de sensibilização e mobilização dos atores, por uma equipe local, pode ocorrer sob diversas formas. A partir dele, ou como momento seu, pode-se realizar um seminário inicial, envolvendo organizações governamentais e da sociedade civil para apresentar a proposta, sua finalidade, a metodologia de diagnóstico e de planejamento sugeridas. Nele são detalhados os pressupostos conceituais, o processo de diagnóstico, de elaboração do plano e de implementação das ações. Pode-se dividir o território em subregiões a serem pesquisadas – considerando-se a similaridade de atividades nelas existentes ou destinações e caracteres particulares –, para as quais poderiam vir a ser organizados projetos estruturantes específicos.

O acordo inicial entre os atores e seu compromisso com o desenvolvimento sustentável do território é condição requerida para a continuidade dos trabalhos. Caso o número de atores comprometido seja pequeno, pode-se avançar na elaboração de alguns projetos estruturantes para segmentos específicos e para subregiões do território, que podem adequadamente ser efetivados com sucesso. Também é possível, nessa mesma situação, elaborar-se planos gerais de desenvolvimento, que poderão cumprir um papel importante no debate municipal e regional sobre o tema, mas que dificilmente serão executados a contento, pois isso requer a participação de um conjunto mais amplo e diverso de atores, particularmente governamentais.

Fase 2: Elaboração de um Diagnóstico de Demandas, Problemas e Potencialidades

O diagnóstico consiste em uma análise da realidade, pesquisando-se os elementos mais importantes para compreender-se uma determinada situação. Deve ser objetivo, identificando demandas e potencialidades bem como os problemas (de natureza econômica, cultural, ecológica, social e política) que, segundo os participantes, dificultam a realização de tais potencialidades.

O diagnóstico deve, pois, sistematizar e hierarquizar os problemas e potencialidades do território de modo tal a identificar ações prioritárias que devam ser apoiadas e executadas. Os dados levantados devem relacionar-se principalmente à dimensão socioeconômica do território, ainda que se tenha clareza de que a complexidade dos problemas deste transcendem o aspecto econômico. Mas essa atenção é requerida uma vez que a definição dos projetos estruturantes de geração de trabalho e renda implicam uma adequada avaliação da dimensão produtiva do território, a ser construída de baixo para cima. Em relação a isso, o diagnóstico de consumo e produção local é indispensável, sendo igualmente relevantes o levantamento das potencialidades produtivas, recursos geoestratégicos e resíduos recicláveis gerados nas cadeias produtivas.

Para um diagnóstico básico nesse sentido, cabe, pois:

- Mapear demandas de consumo do segmento que está na condição de insegurança alimentar: alimentação, habitação, higiene, cuidados pessoais e serviços pessoais – ver anexo 1;
- Mapear atividades locais produtivas (inclusive de auto-subsistência, familiares ou coletivas) que visam atender essas demandas, ainda que o façam de maneira incipiente – ver anexo 2;
- Mapear recursos típicos da região, utilizados na satisfação dessas demandas ou que poderiam vir a ser utilizados com essa finalidade;
- Mapear sugestões/propostas/estudos de produção local que atendam tais demandas ou que incorporem esses recursos como insumos;
- Mapear organizações da sociedade civil que estejam envolvidas com geração de trabalho e renda, apoio e assistência à população excluída na região;
- Realizar um mapeamento das demandas por políticas públicas no município;
- Realizar leituras de planos, programas e projetos dos governos locais, no que tenham a ver com: a) ações estruturantes de trabalho e renda, b) desenvolvimento local, c) situação social e ambiental, d) situação do conjunto das políticas públicas em curso;

- Resgatar Propostas de Desenvolvimento já formuladas e projetos em curso no município e em suas regiões;
- Realizar diagnósticos sobre o mapeamento efetuado e as informações obtidas nas entrevistas, totalizando as demandas por produtos e serviços destinados ao consumo final e por insumos produtivos, bem como o volume de resíduos recicláveis gerados no território;
- Realizar diagnósticos de cadeia produtiva, cruzando o resultado das totalizações de demandas finais e por insumos produtivos com os dados sobre produtos, serviços ofertados e resíduos recicláveis gerados no território.

No caso do Plano de Desenvolvimento de âmbito municipal:

- Diagnóstico das políticas públicas operadas no município e de suas principais eficiências e deficiências, destacando-se as demandas insatisfeitas a serem contempladas no Plano de Desenvolvimento Sustentável.

Fase 3. Elaboração de Projetos Estruturantes ou do Plano de Desenvolvimento Sustentável

Como vimos, a formulação dos Projetos ou a elaboração do Plano supõe a definição de *opções estratégicas, objetivos e linhas de ação*, envolvendo-se os vários segmentos da sociedade local na sua definição, especialmente os setores populares, considerando-se o diagnóstico anteriormente realizado. Feitas as opções estratégicas, novos levantamentos de dados e diagnósticos talvez sejam requeridos, para que os Projetos ou o Plano tenham maior consistência.

Se se trata da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Sustentável Intermunicipal, com o qual estão comprometidos os governos locais, cabe avançar em uma concertação das políticas considerando-se os campos já analisados de *organização do espaço territorial, garantia da vida da população, emancipação e crescimento humano dos cidadãos e suportes político-administrativos* para a sua execução – pensando-se o conjunto dos serviços do Estado, tanto em relação ao crescimento econômico quanto em relação ao Desenvolvimento Humano, em sentido geral.

Assim, considerando-se esses campos sob a perspectiva da Reforma Urbana e Reforma Agrária, Defesa da Cidadania, Democratização do Estado, Integração Regional e Socioeconomia Solidária, define-se os *objetivos* prioritários de governo e as suas *linhas de ação*. As políticas públicas, desse modo elaboradas, passam a fomentar o desenvolvimento sustentável, enfrentando estruturalmente os principais problemas do território.

Sob o aspecto das ações econômicas, as *opções estratégicas* – sejam para planos de desenvolvimento assumidos por governos com participação da sociedade civil, sejam somente para projetos estruturantes elaborados por atores civis – consistem na identificação e escolha de estratégias gerais para o fortalecimento de arranjos socioeconômicos sustentáveis, considerando-se as cadeias produtivas do território e os demais aspectos já mapeados. Atuam como sujeitos dessa escolha o conjunto da população que está participando do planejamento e, especialmente, a população empobrecida do território. Define-se então os *objetivos*, entendidos como propostas que visam a materialização das opções estratégicas. Por fim, formula-se as *linhas de ação*, estabelecendo-se orientações para as *ações* a serem posteriormente integradas em uma agenda, indicando-se responsabilidades, cronogramas, instrumentos, recursos a serem operados etc.

Cabe cuidar para não reeditar-se, nesta etapa, modelos que pretendem encontrar uma *vocação regional* ou *eixos estruturantes* a partir de diagnósticos macro-regionais que simplesmente desconsideram os fluxos micro-econômicos do território – particularmente vivenciados pela população pobre e marginalizada – preferindo centrar-se sobre os fluxos econômicos mais gerais, buscando encontrar oportunidades de demandas externas que poderiam ser atendidas com a produção local, segundo essa visão, com alguma “vantagem competitiva”. É preciso evitar esse equívoco, pois, como atividades produtivas de populações pobres não são consideradas *competitivas*, acabam novamente marginalizadas em favor de algumas ações econômicas bem sucedidas no território, que passam a ser tomadas como vocação ou eixo estruturante, consolidando o que já está incluído e colocando os excluídos como potenciais beneficiários indiretos do desenvolvimento regional. Esse benefício indireto, entretanto, tem grandes limitações, quando o que se busca é integrar *toda a população marginalizada* daquele território no tecido sócio-produtivo em condições dignas de trabalho, consumo e participação cidadã. Cabe

salientar também que as *opções estratégicas*, em se tratando de um Plano de Desenvolvimento Sustentável, devem ter horizontes regionais, nacionais e mesmo internacionais, mas são construídas de modo a que as populações empobrecidas passem a ser, efetivamente, os atores do desenvolvimento sustentável, juntamente com os demais atores do território.

No que se refere à elaboração de *projetos estruturantes*, a *opção estratégica* deve ser feita considerando-se seu potencial em: impactar, social e economicamente, o território em favor do maior número de pessoas; promover a segurança alimentar no território; gerar trabalho e renda para as famílias abaixo da linha de pobreza com vistas a assegurar sua emancipação econômica; oportunizar a atração de novos parceiros; mobilizar recursos de agentes financiadores diversos, privados, governamentais e não-governamentais; conectar o território a outros circuitos e fluxos econômicos; dinamizar a economia local de maneira sustentável; desenvolver a economia solidária em âmbito local e regional; contribuir para uma distribuição mais equitativa de renda, o melhoramento do meio ambiente e dos serviços públicos no território. Os projetos elaborados podem ser analisados, quanto a sua viabilidade, por técnicos convidados que podem sugerir alterações a serem apreciadas democraticamente pelo conjunto dos atores que participam do planejamento participativo.

Uma vez sistematizada as potencialidades e demandas, pode-se gerar prognósticos de produção sob demanda, considerando-se os efeitos de determinadas opções sobre as cadeias produtivas do território e sobre os fluxos econômicos que o atravessam. A aplicação desses métodos de prognósticos facilita a definição de opções estratégicas a serem assumidas, uma vez que a elaboração dos projetos prevê, em seu conjunto, a constituição de um arranjo socioeconômico que busque articular, sob parâmetros sustentáveis, o máximo de *demandas de consumo locais* já mapeadas com o máximo de *atividades produtivas locais ou regionais*, visando satisfazê-las.

Durante a elaboração das propostas deve-se promover a negociação e a articulação política com o maior número de atores institucionais e parceiros potenciais, uma vez que o processo de planejamento participativo é um poderoso instrumento organizador da tomada de decisão coletiva de um território, considerando-se as autonomias e atribuições sociais dos envolvidos, podendo-se estabelecer parcerias em graus diversos com diversos atores para a implementação das ações específicas.

Cabe ainda, nesta fase, definir os procedimentos que permitirão acompanhar, monitorar e aferir a implementação das ações, escolhendo-se indicadores com parâmetros adequados e possíveis instrumentos de avaliação qualitativa, tais como questionários, enquetes e outros.

Em se tratando dos projetos estruturantes, algumas ações nesta perspectiva podem ser:

- Projetar a reorganização das cadeias produtivas regionais, potencializando a produção local, utilizando recursos regionais, visando atender, tanto quanto possível, as demandas levantadas.
- Selecionar e ativar os instrumentos de economia solidária.
- Acionar linhas de crédito para dinamizar as atividades de produção sob demanda.
- Constituir cooperativas de compras e formas de comércio solidário que permitam agrupar as demandas de consumo final, como mercados, feiras etc., visando conectar produtores, comerciantes e consumidores.
- Constituir cooperativas, integrando os produtores e prestadores de serviços (por ramos ou tipos de atividade), possibilitando-os atuar como fornecedores de cooperativas de consumo, armazéns, pequeno comércio etc. e, com isso, comercializar a sua produção, bem como reduzir seus custos pela compra conjunta de insumos, compartilhamento da logística de distribuição etc.
- Montar novos empreendimentos solidários para atender as demandas permanentes desse território que ainda não sejam atendidas por produtores da região, valendo-se dos recursos geoestratégicos mapeados;
- Organizar redes solidárias integrando esses empreendimentos produtivos ou produtores individuais e familiares para aquisição conjunta de insumos, compartilhamento de infra-estrutura, redução de custos, intercâmbio de produtos e serviços entre si;
- Remontar as cadeias produtivas locais, com o desenvolvimento de novos produtos, substituição de insumos etc.;
- Viabilizar o compartilhamento de tecnologias adequadas à situação da região (por exemplo, no caso dos municípios pouco adensados do semi-árido, captação de água da chuva em cisternas, produção de forragens adaptadas ao clima, estratégias de caprinocultura e

beneficiamento da carne e leite e outros insumos, com a produção de charque, queijos e outros derivados, apicultura, agricultura orgânica etc.), realizar cursos de alfabetização e capacitação de produtores e consumidores para a prática da economia solidária, entre outras.

- Articular uma logística regional para facilitar o escoamento e consumo da produção.

No caso da elaboração de Plano de Desenvolvimento Sustentável Municipal:

- Projetar a reorganização das políticas públicas visando tanto a sua adequação à *Agenda 21* quanto a constituição de um arranjo institucional com participação popular de maior eficiência no atendimento das demandas sociais de caráter público.
- Implantar instrumentos de participação e gestão que fortaleçam o arranjo institucional local, tais como orçamento participativo, participação popular no planejamento permanente do município etc.

Fase 4: Validação e Acordo Coletivo

O conjunto dos projetos estruturantes deve ser validado coletivamente. Isso pode ser feito com a sua aprovação em assembléia, salientando-se a responsabilidade de todos os segmentos presentes em relação à sua execução, para que se alcance de maneira *participativa* o desenvolvimento da região e o bem-viver de todos os envolvidos. Caso os projetos estruturantes estejam integrados em um Plano de Desenvolvimento Sustentável, cabe também salientar que eles contribuem, igualmente, para o fortalecimento do arranjo institucional do município ou do consórcio intermunicipal.

Fase 5. Elaboração da Agenda de Execução Integrada

Elabora-se, na forma de Agenda, um cronograma conjunto, definindo-se responsabilidades coletivas para a sua Execução Integrada, hierarquizando-se objetivos e ações, elaborando-se uma planilha de execução, relacionando-se os recursos e instrumentos disponíveis, anteriormente mapeados.

Caberá distinguir as ações sobre as quais a sociedade civil tem governabilidade, podendo traçar-se cronogramas próprios, das ações que requeiram também a iniciativa governamental, cujo cronograma dependerá de acordos com o poder público e de previsão orçamentária.

Para cada projeto e ação definidos são especificados metas, prazos, responsáveis, recursos necessários e as suas fontes de origem. A execução do projeto deve respeitar o detalhamento que tenha sido negociado com as entidades financiadoras e caso seja necessário promover alguma alteração, esta deve ser realizada de comum acordo.

Fase 6. Execução e Gestão

Trata-se da implementação da Agenda de Execução Integrada, conforme o cronograma anteriormente elaborado, valendo-se dos recursos e instrumentos relacionados.

Vários tipos de instrumentos podem ser implementados para a gestão do Plano de Desenvolvimento Sustentável ou dos Projetos Estruturantes. Entre eles elenca-se:

Assembléia Geral: reunindo todos os participantes para compartilhar-se informações sobre a execução dos projetos ou do Plano, suas dificuldades, necessidade de ajustes, decidindo-se sobre as melhores alternativas.

Grupos de Trabalho: grupos organizados para tarefas específicas relacionadas a algum projeto em particular ou a alguma função do processo como um todo, por exemplo, comunicação, pesquisa de planos de governos anteriores etc.

Câmaras Técnicas: reúnem-se para tratar dos assuntos técnicos de execução do plano, gerando análises e proposições para a sua melhor condução. As elaborações das câmaras técnicas devem ser levadas à assembléia geral para reflexão e deliberação coletiva.

Grupos de Apoio Interinstitucional: trata-se de grupos de trabalho, com participação de representantes de instituições que tenham interesse em apoiar determinados projetos, realizando-se reuniões periódicas para mantê-los informados do processo e buscar maior fortalecimento desses projetos, canalizando esforços de várias instituições em seu favor.

Equipe de Monitoria e Avaliação: acompanha passo a passo a agenda de execução integrada, considerando se os cronogramas e os desembolsos estão sendo cumpridos, se as metas planejadas estão sendo alcançadas, conferindo atenção especial aos problemas e outros imprevistos que requeiram a atuação das câmaras técnicas, dos grupos de apoio interinstitucional ou a criação de um novo Grupo de Trabalho. Essa equipe elabora relatórios periódicos a serem debatidos na assembléia geral.

Termo Iteratores: trata-se de um acordo de cooperação firmado entre o conjunto dos atores envolvidos, estabelecendo-se compromissos recíprocos com relação aos projetos e ao Plano de Desenvolvimento Sustentável.

Tanto no planejamento quanto na gestão é necessário assegurar-se a transparência das decisões. Cabe igualmente garantir-se a rastreabilidade dos recursos que foram alocados nos projetos, isto é, a possibilidade de se acompanhar, passo a passo, o emprego dos recursos que foram disponibilizados pelas várias fontes de financiamento.

A execução dos Projetos Estruturantes de geração de trabalho e renda envolve, em geral:

- Constituir ou expandir empreendimentos produtivos ecologicamente sustentáveis em função dos diagnósticos de demandas efetivados;
- Incrementar e qualificar a produção individual/familiar (integrada em associação, cooperativa etc.) viabilizando o atendimento a demandas regionais;
- Ampliar e diversificar a produção local atuando sob demanda;
- Integração dos produtores em redes e fóruns;
- Reorganização das Cadeias Produtivas Locais;
- Compartilhar informações e dar visibilidade aos produtos e serviços, facilitando a articulação entre produtores e consumidores e dos produtores entre si;
- Constituição de arranjos sócio-produtivos solidários.

No caso do Plano de Desenvolvimento Sustentável, a sua execução envolve também:

- Fortalecimento do arranjo institucional local com o fortalecimento do controle democrático da sociedade civil sobre o Estado;
- Implementação de políticas públicas capazes de atender satisfatoriamente às demandas sociais;
- Introdução e fortalecimento de mecanismos de participação popular na gestão do governo local.

Entre as ações mediadoras da execução do Plano, considerando-se o arranjo socioeconômico de perfil solidário, elenca-se:

- Acessar linhas de crédito e recursos disponíveis para a implementação do Plano;
- Promover a organização dos habitantes enquanto consumidores, fomentando formas de aquisição solidária e de integração com o pequeno comércio;
- Apoiar a organização de empreendimentos produtivos em sistemas de rede, gerando trabalho e renda, visando atender às demandas de consumo final (das organizações/cooperativas de consumo e do mercado em geral) e de consumo produtivo (fornecendo insumos, matérias-primas e materiais secundários para outros empreendimentos produtivos) de maneira ecologicamente sustentável;
- Integrar os micro-empreendimentos de comércio, que atuam no atendimento da população excluída, para que possam operar sob a lógica de rede solidária ativando a circulação local da produção local;
- Gerar programas de finanças solidárias, capacitação, transferência tecnológica e apoio aos empreendimentos e produtores, garantindo sua qualificação e aperfeiçoamento, regulamentação e interligação em redes. As organizações locais devem buscar: a) cobrir o máximo de demandas que se possa satisfazer – seja com a montagem de novos empreendimentos produtivos naquela região, seja incrementando a produção familiar existente –, com atenção especial aos recursos geoestratégicos ali disponíveis e tecnologias adequadas ao seu melhor aproveitamento; b) remontar as cadeias

produtivas para que os empreendimentos solidários e produtores familiares integrados em redes possam ser fornecedores de insumos ou clientes uns dos outros. Essas ações potencializam a circulação continuada dos recursos que ali chegam através dos programas de transferência de renda, aposentadorias, pensões etc.

- Organizar um sistema logístico, facilitando o processo de armazenamento, distribuição e comercialização.
- Estabelecer ações voltadas ao adequado tratamento das questões de gênero e culturais.

Fase 7. Avaliação Permanente e Autocorreção do Plano: Impactos e Processos, Acertos e Equívocos.

O *monitoramento* se refere à observação e documentação permanente, com o objetivo de verificar se o Plano está sendo elaborado de maneira satisfatória e, posteriormente, se está sendo implementado conforme o previsto, com relação aos seus objetivos, metas, cronogramas etc. Cabe ao monitoramento fornecer elementos para que se possa garantir o satisfatório seguimento das fases de elaboração e execução dos projetos e do plano. Os instrumentos e procedimentos com essa finalidade podem ser vários, dependendo de como foi concebida a própria avaliação no momento do planejamento, que deve indicar como monitorar, aferir e acompanhar a implementação das ações.

Por sua vez, a *avaliação* se realiza analisando as informações que foram coletadas pelos vários atores através dos instrumentos utilizados com esse fim, considerando se a implementação do Plano está, particularmente, obtendo os impactos quantitativos e qualitativos previstos com o atingimento dos objetivos estabelecidos. Tais procedimentos permitem considerar se as ações estão sendo implementadas a contento, atingindo-se as metas estabelecidas ou necessitam ser modificadas, que correções implementar e como realizá-las. Igualmente avalia-se se a própria monitoria está sendo feita de modo satisfatório, buscando-se os instrumentos que se requeiram para a melhor finalização dos trabalhos. Todavia, qualquer correção do *plano*, não importando sua extensão, deve ser debatida e aprovada em assembléia.

As ações de monitoramento, acompanhamento, aferição e avaliação, sejam das fases de elaboração quanto de execução dos Projetos Estruturantes ou do Plano de Desenvolvimento Sustentável, podem

envolver um conjunto amplo de participantes, tanto membros das comunidades envolvidas, quanto parceiros que tenham capacidade técnica para facilitar o diagnóstico, o planejamento e a execução, bem como representantes de instituições que apoiam os projetos. Assim, atores externos que facilitem a avaliação e correção do Plano, bem como a sua execução, podem ser convidados a participar, garantindo-se todavia a autogestão da comunidade na condução do seu próprio desenvolvimento territorial.

A avaliação deve ocorrer durante todo o processo e não apenas no seu final. Ela serve para corrigir os próprios rumos e ações, a fim de que os objetivos sejam alcançados. Assim, é conveniente que o monitoramento seja feito de forma permanente, acompanhando-se cotidianamente o trabalho de execução, visando-se corrigir possíveis distorções.

A avaliação permanente, com relatórios periódicos, deve considerar, *economicamente*, a realimentação local dos fluxos de valores na produção e circulação de mercadorias, particularmente, seus impactos nas cadeias produtivas locais e regionais, geração de trabalho e renda e na melhoria dos indicadores de bem-viver das comunidades. *Socialmente*, a ênfase reside no processo de participação das sociedade civil nas decisões sobre a elaboração dos Projetos e Planos de Desenvolvimento e na sua execução; integração de produtores e consumidores em redes sociais solidárias mais abrangentes. *Culturalmente*, na afirmação da solidariedade como princípio ético e vetor econômico, na geração de novas solidariedades locais, recompondo o tecido social, superando dinâmicas de exclusão e preconceitos, reafirmando o sentimento de dignidade humana e da condição de cidadania, os valores de autogestão, democracia e participação popular. *Politicamente*, no caso dos Planos de Desenvolvimento, pelo fortalecimento do arranjo institucional, com a implantação e consolidação de mecanismos de participação institucional. Com base nesta avaliação e no novo quadro desencadeado pela implementação dos Projetos e do Plano – com seus acertos e equívocos – estes devem ser reelaborados, redimensionando-se e diversificando-se impactos e ações sob a mesma estratégia geral apresentada.

Assim, o processo cíclico de planejamento e gestão, retomando-se os processos anteriores com seus acertos e erros, possibilita que os projetos e planos venham a ser revistos, modificados e melhorados por todos os atores que colaboram na sua formulação e execução.

4.4.2. Passos Metodológicos – Visão Geral

A formulação dos Projetos Estruturantes ou de um Plano de Desenvolvimento sustentável, como vimos, pode ocorrer em sete fases. Cada uma delas integra um conjunto de atividades específicas para as quais dispõe-se de um elenco de instrumentos adequados.

Podemos sintetizá-las do seguinte modo:

Fase	Caracterização	Algumas Ações e Instrumentos
1	Sensibilização, Mobilização e Acordo Inicial	<ul style="list-style-type: none">– Sensibilização, mobilização e envolvimento dos atores sociais e políticos do território– Envolvimento de entidades governamentais e não-governamentais– Seminário Inicial– Possível regionalização do território para a elaboração de projetos
2	Diagnóstico de Demandas, Problemas e Potencialidades	<ul style="list-style-type: none">– Pesquisas sobre as políticas públicas no município– Pesquisa de campo sobre consumo, produção, recursos, resíduos e atores– Levantamento dos principais problemas relacionados ao Desenvolvimento Humano– Resgate de planos anteriores, estudos e propostas já formuladas.– Oficinas, reuniões setoriais, entrevistas, urnas.– Sistematização das informações recolhidas
3	Formulação dos Projetos ou Elaboração do Plano	<ul style="list-style-type: none">– Definição de opções estratégicas, objetivos e linhas de ação– Negociação e articulação com o maior número de atores e parceiros– Elaboração dos Projetos Estruturantes ou do Plano Desenvolvimento Local– Assessoria técnica para ajustes dos projetos e sistematização do Plano

4	Validação e Acordo Coletivo	<ul style="list-style-type: none"> – Seminário com as comunidades envolvidas para apresentar e validar os Projetos que são integrados no Plano de Desenvolvimento Sustentável
5	Agenda de Execução Integrada	<ul style="list-style-type: none"> – Elabora-se a agenda de execução integrada do Plano. – Definição das ações – Cronograma de execução
6	Execução e Gestão	<ul style="list-style-type: none"> – Implementação da Agenda, conforme o cronograma, valendo-se dos instrumentos e recursos relacionados – Gestão participativa – Assembléias / Grupos de Trabalho / Câmaras Técnicas / Grupos de Apoio / Equipe de Monitoria e Avaliação / Termo Interatores
7	Avaliação Permanente e Autocorreção	<ul style="list-style-type: none"> – Seminários – Relatórios – Detecção de problemas na implantação dos projetos e planos – Correção e busca de soluções

Conclusão

A meta do Programa Fome Zero é erradicar a situação estrutural de fome no país, combatendo-a não apenas com *ações emergenciais* – sejam genéricas, atingindo igualmente a todos que estão abaixo da linha de pobreza, sejam específicas, em função da particularidade dos diversos grupos e situações – mas promovendo *ações estruturantes* que incorporem, ao tecido sócio-produtivo e ao exercício da cidadania, os milhões de brasileiros e brasileiras que ainda vivem o drama da insegurança alimentar em nosso país. Em nossa avaliação, isso somente será possível adotando-se uma estratégia de desenvolvimento sustentável, centrada na economia solidária, que é a melhor forma de produzir bens e serviços com simultânea distribuição de riqueza – distribuição feita através da remuneração do trabalho – garantindo-se a cada pessoa, nas melhores condições possíveis, o justo acesso às mediações materiais que lhe assegurem o bem-viver.

Nesta perspectiva, cabe aprofundar e consolidar sistemas públicos de transferência de renda, articulando-os a estratégias de desenvolvimento sustentável. Desse modo, os recursos distribuídos no Programa Fome Zero poderão, ao mesmo tempo, ser dispendidos no consumo praticado pelas famílias pobres e além disso assegurar a remuneração do trabalho em empreendimentos solidários. Essa equação virtuosa se obtém facilmente quando conectamos o consumo e a produção em redes de economia solidária. Como vimos, se forem gastos tais recursos – pelas famílias integradas no Programa – na aquisição de produtos da economia solidária, os empreendimentos solidários incrementarão significativamente as suas vendas. Com isso, obterão um maior faturamento, assegurando a remuneração do trabalho realizado, a reposição completa de um novo giro produtivo e a geração de excedentes. E assim, com o reinvestimento conjunto desses excedentes, torna-se possível a criação de novas empresas ou cooperativas, a qualificação da produção, a ampliação e diversificação de ofertas de bens e serviços, o incremento do consumo e da produção em patamares e formas ecologicamente sustentáveis, a geração de postos de trabalho e a distribuição de renda – em síntese: o

desenvolvimento sustentável que integra no sistema produtivo as pessoas em idade e condição economicamente ativas, que antes estavam dependentes de transferências governamentais para satisfazer suas próprias necessidades alimentares.

Vimos neste livro várias alternativas para que as pessoas em idade economicamente ativa, atendidas pelos programas de transferência de renda, possam trabalhar na produção, comércio ou prestação de serviços, alcançando progressivamente a desejável autonomia na cobertura das despesas de consumo de suas famílias, não mais necessitando das transferências operadas pelos fundos públicos para tal finalidade. Essa autonomia é condição necessária para que se alcance o objetivo apresentado pelo Presidente, quando afirma: *“vamos criar as condições para que todas as pessoas no nosso país possam comer decentemente três vezes ao dia, todos os dias, sem precisar de doações de ninguém.”* Programas de transferência de renda são uma forma de política pública que assegura certos direitos econômicos básicos dos cidadãos – como a segurança alimentar, por exemplo –, mas igualmente são uma forma de doação pública. Assim, frente a esse objetivo, argumentamos que somente a economia solidária tem o potencial de garantir plenamente a segurança e a soberania alimentares do conjunto das populações, promovendo simultaneamente as liberdades públicas e pessoais eticamente exercidas, gerando condições para que todas as pessoas em idade economicamente ativa possam alcançar o bem-viver de suas famílias e comunidades como fruto de seu próprio trabalho, mantendo-se o equilíbrio dinâmico dos ecossistemas.

A organização solidária de consumidores, com os diversos instrumentos referidos neste livro, articulada ao pequeno comércio das vilas e bairros e aos produtores solidários, pode ampliar o patamar de consumo da população assim organizada (comprando-se em maior quantidade e a preços mais baratos), aumentando o faturamento do pequeno comércio e os ganhos dos produtores, com preços justos. Por sua vez, o incremento da produção solidária (no campo ou na cidade) amplia o volume e a diversidade de bens e serviços disponíveis ao consumo em geral. Desse modo, a integração em rede solidária dos produtores entre si e com os consumidores fortalece os sistemas de intercâmbio, ampliando o volume e a diversidade de necessidades e desejos satisfeitos, gerando igualmente condições favoráveis à sustentabilidade de arranjos produtivos complexos e não apenas de um ou outro empreendimento isolado.

Para que as ações produtivas autogeridas e de consumo solidário resultem em postos permanentes de trabalho e na ampliação dos níveis de consumo da população excluída, são necessários o planejamento e a execução de projetos que se complementem, a fim de que se constitua um arranjo sócio-produtivo que possibilite articular as demandas de consumo locais, devidamente mapeadas, com atividades produtivas locais ou regionais que visem satisfazê-las, reorganizando-se as cadeias de produção naquele território, estabelecendo-se uma estratégia logística adequada ao fluxo de bens e serviços, bem como a conexão em rede dos atores que interagem nesses fluxos.

Entretanto, mais do que gerar trabalho e renda para a população que vive na condição de insegurança alimentar, pode-se aprofundar a articulação da transferência de renda e da economia solidária como instrumento do desenvolvimento social, considerando-se os impactos que essa articulação pode ter em relação a outros vetores de caráter sócio-espacial, ecológico, de ordenamento dos territórios e de crescimento econômico. Em outras palavras, vimos como se pode adotar políticas de transferência de renda e de economia solidária para ativar cadeias produtivas de territórios marginalizados pelos fluxos de capital e pelas políticas públicas de transferência de recursos, promovendo-se uma ocupação mais adequada e sustentável do território brasileiro – melhor aproveitando-se, ecologicamente, seus potenciais geoestratégicos em benefício das populações de todo o país.

Desse modo, sob uma lógica de rede, ações de economia solidária, direcionadas prioritariamente ao combate à fome, podem atender às demandas de consumo da população assistida pelos programas de transferência de renda e, simultaneamente, gerar postos de trabalho que viabilizam integrar ao tecido produtivo, de maneira segura e não precarizada, as próprias famílias excluídas, a população desempregada e os trabalhadores que atuam na economia informal – orientando a inserção desses segmentos em atividades de produção, comércio e serviço sob um possível marco legal da economia solidária e sob uma estratégia que fortaleça o desenvolvimento socioeconômico sustentável pela otimização da distribuição da renda gerada. Igualmente, pode-se manejar tais políticas com vistas a difundir esse desenvolvimento por todo o conjunto das regiões do país, promovendo-se a descompressão demográfica dos 500 municípios brasileiros mais populosos, em proveito da qualidade de vida de todos os habitantes, reordenando-se ecologicamente os assentamentos humanos, reduzindo-se os seus impactos ambientais. De fato, em

decorrência dessas ações, também os segmentos das camadas médias são igualmente beneficiados, em razão do incremento do desenvolvimento econômico e social do país e da multiplicação de empreendimentos autogeridos de diversos portes, o que garante maior oferta de bens e serviços com qualidade técnica, ambiental e social a todo o conjunto da população, bem como novas oportunidades de trabalho autogestionado – não mais subalternizado aos imperativos do capital – nos diversos territórios do país, criando-se as condições adequadas ao bem-viver de todas as pessoas.

Como vimos, a economia solidária é a face econômica do desenvolvimento sustentável que considera um amplo conjunto de dimensões. O avanço de sua elaboração nesses vários aspectos nos últimos anos, em nosso país, é fruto de uma gigantesca e complexa rede social que conecta o local e o global em fluxos informativos e dialógicos, desencadeando-se ações coletivas em que cada participante aprende com os demais sobre como todos e todas, juntos, podemos viver melhor em países mais justos e livres, em um mundo mais solidário e pacífico, respeitando-se o direito das gerações futuras aos ciclos naturais de um planeta ecologicamente equilibrado.

O momento histórico brasileiro é propício à superação dos insustentáveis modelos neoliberal e desenvolvimentista, alcançando-se uma nova forma de produzir, comercializar e consumir de modo socialmente justo, ecologicamente sustentável e economicamente viável, transformando-se estruturalmente o país, revertendo-se os processos de concentração de renda e de exclusão social que perduram há séculos.

Anexos

Anexo 1 – Instrumento para pesquisa e diagnóstico de gastos e consumo mensal familiar

O mapeamento de *gastos e consumo mensal familiares* nos territórios possibilita um conjunto de diagnósticos e ações exigidas para o êxito da dimensão estruturante do projeto de desenvolvimento sustentável, embasando a constituição de empreendimentos que atuem sob demanda, visando substituir, na medida do possível, produtos e serviços não-solidários e de outras regiões por similares solidários da própria região. Isso possibilita uma intervenção estratégica nos fluxos econômicos que atravessam o território, ativando cadeias produtivas locais.

A pesquisa possibilita cinco operações diversificadas:

1. diagnosticar os *Fluxos de Valores e Produtos*, sabendo para onde vão os recursos gastos no consumo, se ativam a produção local ou se se deslocam para outros territórios;
2. diagnosticar e quantificar a produção para o auto-consumo;
3. mapear as atividades realizadas pelas próprias famílias na produção de itens essenciais, o que possibilita a posterior integração desses produtores em uma rede sócio-produtiva local, incrementando-se a sua produção e o intercâmbio entre eles;
4. diagnosticar com precisão os volumes, valores e formas de geração ou obtenção dos alimentos e demais produtos consumidos mensalmente pelas famílias;
5. diagnosticar as curvas de incremento da sustentabilidade do desenvolvimento local em relação à segurança alimentar e consumo básico.

Indicamos a seguir um instrumento de pesquisa para esse mapeamento, que recolhe informações sobre alimentação, vestuário, higiene, limpeza, saúde, educação, moradia, equipamentos do lar e outros, adaptado a partir dos itens relacionados na Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE.

Anexo 2 – Instrumento para pesquisa e diagnóstico de Produção e Serviço

O mapeamento dos empreendimentos produtivos (formalizados, informais, familiares, individuais etc.) possibilita:

- a) diagnosticar a diversidade, volume e destino da produção realizada no território;
- b) diagnosticar a totalidade de demandas por insumos e em que medida a sua aquisição realimenta os fluxos econômicos locais, fortalecendo ou não as cadeias produtivas do território;
- c) diagnosticar o descarte de resíduos, em volume e diversidade;
- d) contribuir para o estabelecimento de parcerias na aquisição conjunta de insumos, na substituição de insumos externos por outros mais abundantes na região, no aproveitamento de resíduos, na reorganização das cadeias produtivas regionais, no desenvolvimento de produtos ou na adoção de novas tecnologias, ecologicamente adequadas, fortalecendo o arranjo sócio-produtivo local;
- e) diagnosticar o número de postos de trabalho e o volume de recursos distribuídos em sua remuneração;
- f) gerar um catálogo da produção regional que pode ser publicado (em formato impresso e na Internet) visando a comercialização dos produtos e serviços mapeados.

A tabela de *Capacidade de Produção* solicita: produto ou serviço efetivado, seu tipo, quantidade, unidade (kg, litros, metros etc.), o período em que esse montante é produzido (mês, ano etc.) e o faturamento com sua venda; nas colunas *ecológico* e *solidário*, indica-se valores em uma escala que vai de zero a nove (como mencionado no Anexo 1); na última coluna indica-se o seu destino final (o próprio município, sua região, o próprio estado, outro estado, exportação internacional ou não se sabe).

Na tabela seguinte, a coluna *item* refere-se ao insumo, matéria-prima ou outros materiais e serviços adquiridos para produzir ou prestar o serviço, seguida de colunas idênticas às da tabela anterior, perguntando finalmente pela origem destes (se são do próprio município, de sua região, do próprio estado, de outro estado, importados ou não se sabe).

A tabela de *Resíduos Gerados* solicita o resíduo produzido, seu destino, quantidade, unidade, período em que tal volume é gerado, o faturamento obtido com sua venda, a economia obtida com sua reutilização para outros fins na empresa, a despesa com sua destinação final ou o impacto ambiental provocado com seu descarte.

A tabela relacionada à *Força de Trabalho* elenca a função, quantidade de trabalhadores que atuam nessa função, sua remuneração ou retirada, período a que a remuneração ou retirada se refere, encargos e contribuições previdenciárias em igual período.

A última pergunta visa obter a autorização do empreendimento para divulgar-se a informação sobre produtos, insumos e resíduos em catálogos e na Internet, facilitando a comercialização e a parceria com outros empreendimentos solidários.

Indicações Gerais

- Nome do empreendimento
- Pessoa para contato
- Referências para contato (telefone, endereço etc.)
- Setor (produção, comércio ou serviço)
- Tipo do empreendimento: pessoal/familiar; associativo/cooperativo; empresa com trabalho assalariado
- Situação legal: empreendimento informal ou formalizado
- Se formalizado: CNPJ ou Inscrição Municipal
- Regime de operação (horas trabalhadas por dia; dias por mês; meses por ano)
- Endereço, número, complemento, bairro, cidade, estado, CEP, fone, fax, correio eletrônico e sítio eletrônico
- Observações adicionais

Capacidade de Produção

Produto / Serviço	Tipo	Quant.	Unid.	Período	Faturamento	Ecológico	Solidário	Destino

Insumos, Matérias-Primas, Outros Materiais e Serviços Adquiridos para produzir ou prestar o serviço

Item	Tipo	Quant.	Unid.	Período	Fatura- mento	Ecoló- -gico	Solidá- -rio	Origem

Resíduos Gerados

Resíduo	Destino	Quant.	Unid.	Período	Fatura- mento	Econo- -mia	Despesa	Impacto Ambiental

Força de Trabalho

Função	Quant.	Retirada / Remuneração Individual	Período (Mensal, Semanal, Anual)	Encargo Individual / Contribuição Previdenciária

Permite a publicação das informações sobre produtos, serviços, insumos e resíduos visando promover o seu negócio? Sim ou não?

Anexo 3 – Transferência de Renda como Microcrédito Produtivo para Segurança Alimentar

O cartão eletrônico utilizado na rede de proteção social pode igualmente operar como instrumento de micro-crédito, mediando a antecipação recebimentos com vistas a financiar-se atividades produtivas, uma vez cumpridas as contrapartidas do programa¹³³. Essa antecipação de recursos como forma de financiamento a nano-empresendimentos pode ser desdobrada do seguinte modo:

O candidato à antecipação de recursos deve preencher alguns requisitos:

- fazer parte de um grupo composto por, pelo menos, três produtores;
- grupo deve apresentar um projeto básico a ser implantado com a aplicação do recurso a ser antecipado, explicitando como esse projeto irá contribuir para a segurança alimentar dos participantes através da produção local;
- o projeto deve ser elaborado na perspectiva da produção sob demanda e indicar quem são os consumidores que irão absorver a produção;
- projeto deve ter o aval do Comitê Gestor Local do Programa Fome Zero ou de outra instância responsável por acompanhar as contrapartidas exigidas pelo Programa, estar voltado à produção de itens consumidos pela comunidade local (produtos alimentícios, higiene, limpeza, vestuário etc.) e pelo menos 50% dos recursos do financiamento recebido devem ser gastos em itens produzidos no próprio estado;
- todas as contrapartidas sociais previstas no programa de transferência de renda devem estar plenamente asseguradas;
- o grupo se compromete a integrar uma rede sócio-produtiva local e consumir produtos e serviços nela disponibilizados;
- grupos com mais de 25 produtores necessitam constituir uma

¹³³ Argumentos favoráveis a esse expediente foram originalmente apresentados por Marcelo NÉRI no artigo “Políticas de Serviços”, publicado no jornal *Valor Econômico*, em 2003.

associação, cooperativa ou outra forma de sociedade solidária para obter a antecipação.

A antecipação dos recursos pode ser realizada da seguinte forma:

- de 3 a 5 produtores: antecipação de 35% sobre o recebimento mensal por um ano;
- de 6 a 25 produtores: antecipação de 40% sobre o recebimento mensal por um ano;
- de 26 a 50 produtores: antecipação de 50% sobre o recebimento mensal por um ano.

Desse modo, tomando-se por referência os valores do benefício pago em 2003 pelo Programa Cartão Alimentação, as antecipações sobre o recebimento podem variar entre R\$ 630,00 para um grupo de três produtores a R\$15.000,00 para um grupo de 50 produtores.

Exemplificando. Se um grupo de 50 famílias atendidas pelo programa constituir uma associação visando *produzir sob demanda* aves, ovos e massas, poderá organizar o projeto inicial para atender o seu próprio consumo. Se cada família consumir 6 ovos por dia, duas aves por semana e cinco quilos de massa por mês, o grupo poderá dimensionar sua produção para, mensalmente, fornecer 9.000 ovos (750 dúzias), abater 400 aves e produzir 250 kg de massa. A preços de mercado o faturamento mensal deste empreendimento coletivo soma aproximadamente R\$ 3.489,00.

Se considerarmos que a produção de 1 kg de massas caseira implica o consumo aproximado de 10 ovos, temos que a produção de 250 kg de massa demandaria aproximadamente 2.500 ovos (cerca de 208 dúzias). Isso amplia o faturamento mensal do empreendimento em R\$ 520,00, totalizando R\$ 4.009,00. O que gera o valor *per capita* aproximado de R\$ 80,00 por família.

Os Comitês Gestores ou instâncias de acompanhamento deverão considerar a diversidade de áreas a serem cobertas com base no diagnóstico de consumo realizado pelas famílias atendidas no Programa. Cada grupo é orientado, em sua integração à rede de economia solidária local, a remontar as cadeias produtivas, comprando insumos e produtos finais produzidos por outros empreendimentos da mesma rede local ou de outras redes regionais.

As redes locais são orientadas a constituir uma cooperativa de crédito e poupar uma parte do faturamento dos empreendimentos para reinvestimentos coletivos, com a mesma lógica de produção sob demanda.

Consumo Final					
Item	Valor Unitário	Consumo Mensal Familiar		Consumo Mensal Total (50 famílias)	
		Volume	Valor R\$	Volume	Valor R\$
Ovos (1 dúzia)	2,50	15 dúzias	37,50	750 dúzias	1.875,00
Frango Vivo (1,80 kg)	2,16	8 frangos	17,28	400 frangos	864,00
Macarrão (1 kg)	3,00	5 quilos	15,00	250 quilos	750,00
Subtotal 1					3.489,00
Consumo Produtivo					
Item	Valor Unitário	Consumo Mensal do empreendimento		Consumo Mensal Total do empreendimento	
		Volume	Valor R\$	Volume	Valor R\$
Ovos (1 dúzia)	2,50	208 dúzias	520,00	208 dúzias	520,00
Subtotal 2					520,00
Consumo Total					
Total = Consumo Final + Consumo Produtivo					4.009,00

Anexo 4 – Extensão Territorial e Adensamento Humano de Estados e Municípios no Brasil

As duas tabelas abaixo apresentam o ranqueamento conjunto de estados e municípios brasileiros, incluindo-se o Distrito Federal, considerando-se sua extensão territorial e sua população. A *Tabela 8* mostra os que têm maior extensão territorial. A *Tabela 9*, os que têm maior população.

Estes aspectos devem ser metodologicamente considerados ao se formular políticas públicas voltadas ao desenvolvimento sustentável, que considere o município como base referencial. A homogeneidade em relação a extensão e população existe apenas para uma certa parcela dos municípios brasileiros, como vemos nas *Tabelas 10 e 11*. Assim, entre as maiores 50 unidades territoriais no país, diversos municípios da região norte são maiores do que vários estados. No que se refere à população, diversos municípios da região sul são mais populosos do que diversos estados em todo o Brasil.

Tabela 8

Nome	E / M	Extensão Territorial Km ²	População
Amazonas	E	1.570.946,8	2.812.557
Pará	E	1.247.702,7	6.192.307
Mato Grosso	E	903.386,1	2.504.353
Minas Gerais	E	586.552,4	17.891.494
Bahia	E	564.273,0	13.070.250
Mato Grosso do Sul	E	357.139,9	2.078.001
Goiás	E	340.117,6	5.003.228
Maranhão	E	331.918,0	5.651.475
Rio Grande do Sul	E	281.734,0	10.187.798
Tocantins	E	277.297,8	1.157.098
Piauí	E	251.311,5	2.843.278
São Paulo	E	248.176,7	37.032.403
Rondônia	E	237.564,5	1.379.787
Roraima	E	224.118,0	324.397
Paraná	E	199.281,7	9.563.458
Altamira/PA	M	160.755,0	77.439

Tabela 9

Nome	E / M	População	Extensão Territorial Km ²
São Paulo	E	37.032.403	248.176,7
Minas Gerais	E	17.891.494	586.552,4
Rio de Janeiro	E	14.391.282	43.797,4
Bahia	E	13.070.250	564.273
São Paulo/SP	M	10.434.252	1.525
Rio Grande do Sul	E	10.187.798	281.734
Paraná	E	9.563.458	199.281,7
Pernambuco	E	7.918.344	98.526,6
Ceará	E	7.430.661	145.711,8
Pará	E	6.192.307	1.247.702,7
Rio de Janeiro/RJ	M	5.857.904	1.261,1
Maranhão	E	5.651.475	331.918
Santa Catarina	E	5.356.360	95.285,1
Goiás	E	5.003.228	340.117,6
Paraíba	E	3.443.825	56.340,9
Espírito Santo	E	3.097.232	46.047,3

Acre	E	152.522,0	557.526	Piauí	E	2.843.278	251.311,5
Ceará	E	145.711,8	7.430.661	Alagoas	E	2.822.621	27.818,5
Amapá	E	142.815,8	477.032	Amazonas	E	2.812.557	1.570.946,8
Barcelos/AM	M	122.572,7	24197	Rio Grande do Norte	E	2.776.782	53.077,1
São Gabriel da Cachoeira/AM	M	109.180,3	29.947	Mato Grosso	E	2.504.353	903.386,1
Oriximiná/PA	M	107.604,4	48.332	Salvador/BA	M	2.443.107	324,5
Pernambuco	E	98.526,6	7.918.344	Belo Horizonte/MG	M	2.238.526	330,9
Santa Catarina	E	95.285,1	5.356.360	Fortaleza/CE	M	2.141.402	312,4
Tapauá/AM	M	89.326,6	20.595	Mato Grosso do Sul	E	2.078.001	357.139,9
São Félix do Xingu/PA	M	84.248,4	34.621	Brasília	D	2.051.146	5.801,9
Atalaia do Norte/AM	M	76.355,4	10.049		F		
Almeirim/PA	M	72.961,4	33.957	Sergipe	E	1.784.475	21.962,1
Jutaí/AM	M	69.552,5	22.500	Curitiba/PR	M	1.587.315	430
Lábrea/AM	M	68.222,6	28.956	Recife/PE	M	1.422.905	217,8
Aripuanã/MT	M	65.668,7	27.560	Manaus/AM	M	1.405.835	11407,7
Corumbá/MS	M	64.964,9	95.701	Rondônia	M	1.379.787	237.564,5
Santa Isabel do Rio Negro/AM	M	62.845,8	10.561	Porto Alegre/RS	M	1.360.590	495,5
Itaituba/PA	M	62.111,6	94.750	Belém/PA	M	1.280.614	1.065,3
Coari/AM	M	57.277,9	67.096	Tocantins	M	1.157.098	277.297,8
Paraíba	E	56.340,9	3.443.825	Goiânia/GO	M	1.093.007	740,5
Japurá/AM	M	55.793,8	10.285	Guarulhos/SP	M	1.072.717	317,1
Apuí/AM	M	54.022,3	13.864	Campinas/SP	M	969.396	795,7
Jacareacanga/PA	M	53.304,9	24.024	Nova Iguaçu/RJ	M	920.599	558
Rio Grande do Norte	E	53.077,1	2.776.782	São Gonçalo/RJ	M	891.119	250,7
Manicoré/AM	M	48.283,3	38.038	São Luís/MA	M	870.028	828
Caracarái/RR	M	47.411,2	14.286	Maceió/AL	M	797.759	510,7
Espírito Santo	E	46.047,3	3.097.232	Duque de Caxias/RJ	M	775.456	464,6
Borba/AM	M	44.258,8	28.619	Teresina/PI	M	715.360	1672,5
Rio de Janeiro	E	43.797,4	14.391.282	Natal/RN	M	712.317	169,1
Pauini/AM	M	43.263,4	17.092	São Bernardo do Campo/SP	M	703.177	406,2
Novo Aripuanã/AM	M	41.393,9	17.119	Campo Grande/MS	M	663.621	8.096
Maués/AM	M	39.989,5	40.036	Osasco/SP	M	652.593	64,9
Novo Progresso/PA	M	38.161,4	24.948	Santo André/SP	M	649.331	174,8
Novo Airão/AM	M	37.771,7	9.651	João Pessoa/PB	M	597.934	209,9
				Jaboatão dos Guararapes/PE	M	581.556	256,2

A *Tabela 10* mostra o número de municípios em relação ao seu número de habitantes. Por sua vez, a *Tabela 11* mostra o número de municípios em relação à sua extensão territorial.

Tabela 10

Habitantes por Município	Número de Municípios	Total de Habitantes
de 0 a 50 mil	4.982	62.270.004
mais de 50 mil a 100 mil	301	20.928.128
mais de 100 mil a 500 mil	193	39.628.005
mais de 500 mil a 1 milhão	18	12.583.713
mais de 1 milhão a 10 milhões	12	23.955.068
mais de 10 milhões	1	10.434.252

Tabela 11

Extensão Territorial do Município	Número de Municípios
até 100 km ²	423
mais de 100 km ² a 500 km ²	2.665
mais de 500 km ² a 1 mil km ²	1.015
mais de 1 mil km ² a 50 mil km ²	1.386
mais de 50 mil km ² a 100 mil km ²	14
mais de 100 mil km ²	4

Quando cruzamos os dados de população e extensão, vemos no Brasil um conjunto de 2.495 municípios com até 50 mil habitantes e com uma extensão territorial entre 100 km² a 500 km², o que corresponde a 45% dos municípios brasileiros. Esses municípios estão espalhados pelos diversos estados. Assim, a pretendida *homogeneidade* de municípios, no que se refere à extensão e população, não pode servir de referência para traçar-se políticas nacionais que considerem indiscriminadamente a todos os municípios, pois, a cada 2 municípios, um foge ao padrão médio.

Anexo 5 – Estrutura Organizativa do Programa Fome Zero

Transcrevemos a seguir o texto disponibilizado pelo Governo Federal no Portal do Fome Zero, sobre a estrutura organizativa desse programa. Lembramos que, em 2003, o Fome Zero esteve sob a responsabilidade do MESA - Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, que foi extinto em 2004, sendo suas atribuições então assumidas pelo MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Como o Programa Fome Zero está Estruturado (...)

A estrutura do Programa Fome Zero foi criada para facilitar e organizar a participação de todos. É assim:

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

É o responsável pela coordenação do Programa Fome Zero. O MDS tem por missão também acompanhar a implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e os programas de transferência de renda do governo federal: o Bolsa Família, Cartão Alimentação, Bolsa Escola, Auxílio Gás e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil. O objetivo é garantir o direito humano à alimentação em todo o território nacional. Compete ainda ao ministério promover a articulação entre as políticas e programas dos governos federal, estaduais e municipais e as ações da sociedade civil ligadas à produção alimentar, alimentação e nutrição no país.

CONSEA - Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

O CONSEA é um órgão colegiado que traça as diretrizes da política de segurança alimentar e nutricional do governo federal. Ele tem

caráter consultivo e assessora o presidente da República, além de participar do mutirão de combate à fome.

O CONSEA é composto por representantes da sociedade civil organizada e personalidades (2/3 dos membros) e representantes do governo federal (1/3). Ao todo, são 62 participantes: 38 representantes da sociedade civil organizada; 11 observadores e 13 ministros de Estado.

Cada Estado e município devem ter também o seu CONSEA a ser composto na mesma preparação [sic!, proporção] . Nos municípios, o Comitê Gestor implanta o Fome Zero.

COPO - Conselho Operativo do Programa Fome Zero

O COPO é um centro de recepção e de distribuição de donativos. Ele recebe as doações em alimentos e outros recursos, cuidando de armazená-los, preservá-los e, o quanto antes, fazê-los chegar à população beneficiária. Formado por representantes da sociedade civil e do poder público, cabe a ele credenciar as entidades e as famílias que serão beneficiadas. O Copo estabelece ainda parcerias com instituições, empresas privadas e voluntários.

PRATO - Programa de Ação Todos pela Fome Zero

Os PRATOs são grupos de voluntários que se organizam por local de trabalho, bairro, igreja, escola, clube ou empresa. São os braços operativos do Fome Zero. Eles organizam coletas e doações e, com a coordenação e orientação dos COPOS, encaminham a ajuda para as entidades que trabalham com as famílias beneficiárias.

No caso de doações de gêneros *in natura* (especialmente verduras, legumes e frutas), cabe aos PRATOs agilizar a distribuição. Produtos que exijam refrigeração não deverão ser acolhidos.

SAL - Agentes de Segurança Alimentar

Em quase todos os municípios do país, são conhecidos por agentes comunitários de saúde. Fazem o acompanhamento das condições de saúde e de nutrição das famílias carentes, em especial com mães gestantes e crianças de zero a seis anos de idade.

O SAL é também um agente dos Núcleos de Atendimento Integral à Família, vinculado ao Ministério de Assistência e Promoção Social.

TALHER - Equipe de capacitação para a educação cidadã

Usa-se o talher para comer, para alimentar-se. O TALHER, para o Fome Zero, não cuida apenas da alimentação física, mas também mental e espiritual. É uma equipe que prepara monitores que por sua vez capacitam quem participa e trabalha nos COPOs, PRATOs ou atua como SAL. Além disso, ajudam a formar muitos outros TALHERES pelo Brasil afora. Por isso o Fome Zero não quer apenas saciar a fome de pão. Quer saciar a fome de beleza, promovendo a educação cidadã dos beneficiados.”

Fonte: MDS. *Como o Programa Fome Zero está Estruturado*. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/Cartilha/estrutura_inicio.htm>. Acesso em: 16 mar 2004.

Anexo 6 – Roteiro para Elaboração de Projeto Técnico

Os projetos a serem enviados a órgãos e entidades financiadoras (governamentais e não-governamentais) devem conter um conjunto de informações requeridas à sua adequada apreciação, possibilitando considerar, entre outros aspectos, a sua consistência, magnitude e adequação às linhas e áreas de atuação das entidades financiadoras. Transcrevemos neste anexo um roteiro sintético para elaboração de projeto técnico, que subsidiou os CONSADs para a elaboração de projetos inovadores de segurança alimentar e desenvolvimento local.

1. Apresentação

2. **Título do projeto** – expressão que deve traduzir o projeto de forma sintética, deve mostrar a finalidade e o conteúdo do projeto
3. **Identificação da entidade proponente** – deve conter as informações sobre a organização (nome e sigla da entidade, composição da diretoria, da coordenação e nome do responsável pelo projeto, endereço completo, breve histórico da entidade)
4. **Entidades Parceiras** – caso o projeto conte com a parceria de outras entidades, indicar o nome e endereço de cada uma delas e de seus respectivos responsáveis;
5. **Entidades Executoras** – indicar e qualificar cada uma delas: o nome e endereço de cada uma delas, seus respectivos responsáveis e número de registro legal (CNPJ ou Inscrição Municipal);
6. **Equipe Técnica de Assessoria** – no caso de Projetos ... que prevejam uma equipe técnica para assessoria permanente, indicá-la, informando sua composição.
7. **Beneficiários** – descrever e quantificar os tipos de beneficiários do projeto
8. **Justificativa** – fundamentar a pertinência e a oportunidade do projeto como resposta a um problema ou demanda específica;

9. **Objetivos** – descrever com clareza e de forma sucinta o que se pretende alcançar com o projeto;
10. **Metas, Atividades e Resultados Esperados** – descrever as metas ou realizações necessárias para o alcance do objetivo esperado, com especificação dos indicadores quantitativos e qualitativos e as atividades a serem implementadas para alcançá-los;
11. **Área de abrangência** – descrever a área de abrangência do projeto, no caso de ser microrregional ou macrorregional deve-se relacionar os municípios beneficiados;
12. **Estratégia Operacional** – Forma de gestão e de integração das atividades e dos atores envolvidos na execução do projeto.
13. **Metodologia** – descrever a metodologia geral a ser utilizada nas atividades
14. **Monitoramento e avaliação** – descrever a estratégia de monitoramento (observação e documentação permanente, verificando se o projeto está se realizando conforme o previsto) e de avaliação (analisando as informações coletadas pelos vários atores e instrumentos) que a entidade utilizará durante a execução das atividades, considerando se o processo de implementação está adequado ao conteúdo do projeto e se os impactos quantitativos e qualitativos estão sendo alcançados.
15. **Planilha de Orçamento e Contrapartidas** – Detalhamento das fontes e formas de financiamento do projeto. Especificar quais recursos estão sendo demandados ... e indicar os recursos financeiros, físicos e humanos, entre outros, os quais sejam economicamente mensuráveis, disponibilizados como contrapartida para o desenvolvimento do projeto.
16. **Cronograma de Execução Físico-Financeira** – detalhar as etapas do projeto, distribuindo cronologicamente os produtos parciais e finais, bem como a respectiva distribuição dos custos;
17. **Memória de Cálculo** – Planilha final onde são valores das demais planilhas para uma visão sintética.

Anexo 7 – Autonomias e Articulação de Planejamento Estratégico entre os Governos Federal, Estadual, Municipal e Organizações da Sociedade Civil, visando o Desenvolvimento Sustentável.

Quando consideramos uma proposta de desenvolvimento regional que integra os governos federal, estaduais e municipais e diversas organizações da sociedade civil em ações conjuntas, pode parecer muito difícil a sua implementação. Mas com efeito tais ações podem ser facilmente realizadas quando se criam mecanismos de comunicação que permitem uma articulação sinérgica entre todos os agentes envolvidos.

Infelizmente, os governos ainda não aproveitam o potencial das novas tecnologias da informação e comunicação para potencializar o planejamento e gestão governamental com a participação da sociedade civil. Basta analisar a sempre recorrente desarticulação entre ações governamentais nas diversas esferas, em que o planejamento dos projetos de uma pasta, em um determinado nível de governo, dificilmente se realiza integradamente com as demais pastas e níveis governamentais, embora se multipliquem as reuniões e comissões tratando de temas que teriam interface entre si. Outro exemplo dessa ausência é a superposição parcial de cadastros, de territorializações, de capacitações etc., entre ministérios, secretarias e governos – e com isso quem perde são os cidadãos e cidadãs. Se isso ocorre entre as esferas governamentais Federal, Estadual e Municipal, tanto maior ainda é a desarticulação entre ações governamentais e não-governamentais, com programas e projetos que se superpõem em áreas comuns. O mesmo ocorre entre as organizações não-governamentais em relação aos seus próprios projetos. Porém, quando uma satisfatória articulação é feita, a exemplo de ações governamentais em conjunto com a pastoral da criança, a eficiência em muito se amplia.

Uma maneira simples de avançar na solução desse problema é organizar-se um *sistema informatizado de planejamento e acompanhamento integrado*, possibilitando a interação sinérgica dos órgãos de um nível de governo entre si; dos governos federal, estadual e municipal entre si; e dos governos com as organizações não-governamentais.

Trata-se de uma proposta que pode ser implementada por qualquer nível governamental (federal, estadual e municipal) ou por organizações da sociedade civil que atuem em rede. Implementado de forma ampla, esse sistema permitiria integrar progressivamente as ações dos vários níveis de governo, assegurando suas autonomias, bem como articular sinergicamente ações governamentais e não-governamentais.

Em síntese, a proposta resume-se a que:

- a) cada governo organize uma intranet;
- b) cada ministério, secretaria, departamento e diretoria disponibilize em uma base de dados unificada, nessa intranet, informações sobre seus Programas, Projetos e Ações a partir de uma tabela simplificada. Para cada programa, projeto e ação, deve-se indicar nessa tabela, em campos apropriados: objetivos, metas, abrangência territorial, cronograma (início e término), público (conforme uma segmentação-padrão), recursos previstos, outras ações vinculadas, nível de sigilo e estágio de definição. Essas informações ficam armazenadas na base de dados, podendo ser atualizadas a qualquer tempo.

Com esse procedimento simples de compartilhamento organizado de informações é possível fazer-se rapidamente pesquisas relacionais com grande complexidade. Por exemplo:

- pode-se levantar todas as ações, projetos e programas que alcançam um determinado território ou um público específico;
- pode-se levantar todas as ações de programas e secretarias previstas para um determinado mês em um determinado território;
- pode-se levantar, por exemplo, todas as ações do Governo Federal já em curso ou em fase de aprovação destinadas aos agricultores sem-terra no Brasil todo, no Pará ou em Xapuri, ou pesquisar apenas as ações de educação, segurança alimentar e de desenvolvimento agrário que já atendam a esse público, que irão atendê-lo em determinado período, ou que estão em fase de elaboração ou aprovação;
- pode-se levantar as ações dos vários órgãos e níveis de governo vinculadas entre si em seu processo de execução para cada território ou público.

As possibilidades de cruzamento de informação entre ministérios e níveis de governo são inúmeras, permitindo uma visão complexa do conjunto das políticas públicas no país como um todo, que nenhum ministério, secretaria ou governo tem atualmente.

O fundamental é que toda vez que algum ministério, secretaria, departamento ou diretoria venha a definir alguma nova ação em algum território ou para um determinado público, possa visualizar todas as ações dos demais ministérios e secretarias e níveis de governo já planejadas para aquele território ou público naquele período – estejam elas já aprovadas ou fase de definição. Igualmente, antes de um programa ou projeto ser formatado definitivamente por um ministério ou secretaria, ele *pode ser* disponibilizado com acesso restrito apenas para aquele nível de governo e pode recolher alguma contribuição de outra pasta, possibilitando desencadear-se ações vinculadas.

Quanto à integração de abrangências territoriais e de públicos, do mesmo modo que algumas classes maiores de territórios integram classes menores, igualmente determinadas classes de públicos integram classes menos abrangentes. É possível, portanto, trabalhar integradamente com classes mais abrangentes ou mais restritas de territórios e públicos, visualizando-se a superposição ou integração dos diversos programas, projetos e ações.

Ações com nível de sigilo diferenciado somente seriam visualizadas pelos escalões de governo que tenham código de acesso para esses níveis. Ações ultra-sigilosas não seriam disponibilizadas nesse sistema.

Assim, conectando-se as intranets (federal, estaduais e municipais) entre si, as ações dos governos podem ser planejadas e implementadas considerando-se as ações das demais esferas para os mesmos territórios, períodos ou públicos atendidos, possibilitando a integração das ações federais com as ações estaduais e municipais, assegurando-se a autonomia de cada nível de governo – uma vez que os demais parceiros somente visualizam aquilo que cada governo disponibiliza para os demais, tendo em vista preservar, em alguns casos, o sigilo necessário de algumas ações estratégicas.

Por fim, pode-se avançar na integração das ações governamentais com as ações não-governamentais. A forma de integração é a mesma. As organizações não-governamentais, reconhecidas por lei como organizações de interesse público ou similares, poderiam disponibilizar em tabela idêntica nesse sistema, informações referentes

a seus programas, projetos e ações para visualização pelos órgãos de governo. Por sua vez, essas organizações teriam acesso limitado para a visualização das informações que forem disponibilizadas pelos governos – assegurando-se o sigilo das ações que o requeiram – mas amplo o suficiente para visualizar ações que tenham interface, objetivos e metas comuns, que se destinam aos mesmos públicos ou que ocorrem no mesmo período em um mesmo território.

Esse sistema abre várias outras possibilidades. Informações sobre as ações que tenham sido executadas pelos governos, constantes dessa base de dados, podem ser disponibilizadas para acesso público. Assim, por exemplo, através da página desse sistema na Internet tornar-se-ia possível visualizar todas as ações efetivamente implementadas pelos diversos ministérios, secretarias, departamentos e diretorias, com seus objetivos, metas, abrangência territorial, público e sua relação com outras ações a elas vinculadas.

Outra possibilidade, com níveis de acesso restrito, é incluir também um campo de avaliação das ações. Cada ação finalizada exigiria, do órgão responsável, uma avaliação simplificada e aproximada sobre os resultados alcançados (quantitativos e qualitativos), dificuldades encontradas e sugestões de correção. Algo breve e objetivo.

Esse sistema de Governo Eletrônico permitiria o exercício de uma inteligência coletiva, conectando os neurônios e as ações dos vários órgãos de governo e organizações não-governamentais no país todo. Planejando em conjunto e aprendendo com as ações efetivadas. Corrigindo rumos e comunicando à sociedade, com grande detalhamento e transparência, as ações implementadas.

Anexo 8 – Princípio Solidarista de Subsidiariedade e Transferência Direta de Renda

As reflexões em torno da *solidariedade*, como elemento central da organização social, política e econômica dos povos, possuem uma longa história e um valioso acúmulo de elaborações que se desdobrou, ao longo dos tempos, em variadas vertentes teóricas em áreas distintas do conhecimento, realimentando culturalmente condutas sociais bastante diversas. Parte delas ensejou o surgimento do *solidarismo*, que foi sistematizado de maneira mais abrangente e consistente no final do século XIX, com viva repercussão em vários aspectos das sociedades contemporâneas.

Não é correto caracterizar o *solidarismo* como uma proposta intermediária entre o capitalismo (que enaltece a centralidade do mercado) e o comunismo (que reforça a centralidade do Estado), pois ele tem uma identidade própria, princípios e propostas peculiares, que podem ser analisadas e compreendidas de muitas e diversas maneiras, considerando-se a sua trajetória histórica, articulada ao mutualismo, a um sentido peculiar do republicanismo, a um conjunto de teses filosóficas acerca do contrato social, da necessária distribuição solidária da riqueza e da implementação de mecanismos políticos e democráticos para a promoção do bem comum. Fato é que uma parcela da vertente solidarista desdobrou posições de caráter socialista, podendo-se mesmo falar, neste caso, de um *solidarismo socialista* – que foi questionado, por outros, como se fôra um pseudosocialismo. Outra parcela, por sua vez, avançou na releitura cristã do solidarismo, fazendo emergir o *solidarismo cristão*, associado ao personalismo e ao humanismo. Atualmente um novo influxo de reflexões e de práticas em torno da solidariedade leva à emergência da *economia solidária*, recuperando-se, indiretamente, pela retomada e reinvenção de práticas solidárias que atravessaram mais de um século, elementos teóricos que lhes são subjacentes. Igualmente, dão origem criativa a novas alternativas de desenvolvimento sustentável com base em outras vertentes de reflexão teórico-práticas.

Retomaremos aqui apenas duas vertentes do solidarismo, entre outras, visando explicitar o quadro geral em que se sustentam as ações de transferência de renda pela mediação do Estado, com base no princípio de subsidiariedade.

No final do século XIX e na primeira metade do século XX, na França, uma corrente política *republicana* buscou precisar a sua *filosofia política*, retomando os princípios basilares do republicanismo e a sua herança revolucionária. Neste contexto, sistematizando as bases do *solidarismo*, teve maior repercussão a obra de dois autores: Léon Bourgeois (1851-1927) e Célestin Bourglé (1870-1940).

O livro de Léon Bourgeois, intitulado *Solidariedade*, que foi publicado em 1896, e seu *Ensaio de uma Filosofia da Solidariedade*, de 1902, apresentam de modo sistemático e orgânico um conjunto de elementos difusos em sua época que se tornou basilar àquela vertente de pensamento republicano, radicalizando o conceito de democracia, liberdade, justiça social e da convivência pacífica entre os povos. Sua elaboração, pouco a pouco, se converteu em uma matriz de pensamento que passou a operar na base do sistema de proteção social que se desenvolverá em vários países durante o século XX, particularmente na França, bem como em uma visão de solidariedade internacional que estará na base da Sociedade das Nações – para a qual é eleito presidente em 1919. Em 1920 Bourgeois recebe o Prêmio Nobel da Paz.

A vertente francesa desse *radicalismo republicano*, separando Igreja e Estado, questiona a noção religiosa de caridade – freqüentemente associada ao assistencialismo – e mesmo a noção de fraternidade, pela sua dimensão abstrata e por não suportar direitos e deveres legais, substituindo-as pela noção filosófica de *solidariedade*, compreendida organicamente como um dos elementos constitutivos da sociedade e, politicamente, como fundamento da justiça social e do legítimo *estado de direito*, estando na base do contrato social. Assim, o que era tratado como um dever moral de cunho religioso ou como uma referência abstrata desvinculada do direito, passa a ser compreendido como um princípio ético e uma obrigação legal, mediada pela atuação de um Estado republicano e totalmente laico¹³⁴.

Com efeito, o indivíduo não pode sobreviver sem a espécie e esta não pode perdurar sem os indivíduos. Nascemos em meio a uma sociedade, em situação de múltiplas dependências. Não apenas em relação às pessoas que nos são *contemporâneas*, sem as quais a vida em sociedade não existiria (imagine-se quantos milhões de pessoas estiveram envolvidas na produção dos bens de uso dos quais nos

¹³⁴ Léon BOURGEOIS. *Solidarité*. Paris, Armand Colin et Cie, Editeurs, 1896, p. 155-156

valemos durante um único dia), mas também em relação a todas as *gerações anteriores da espécie humana* que, com seu trabalho, inteligência e sensibilidade, nos legaram o valioso patrimônio cultural, artístico, científico e tecnológico sob o qual assentamos as bases de nossa existência¹³⁵. Todos os cidadãos, em igualdade de condições, são herdeiros que usufruem desse patrimônio público, histórico, humano, tendo a responsabilidade de preservá-lo e ampliá-lo para as gerações futuras¹³⁶. Cada um, todavia, ao nascer em uma determinada família ou comunidade, sob uma certa condição social, acaba por apropriar-se diferenciadamente desse mesmo patrimônio. Do mesmo modo, todos aportam, de si e de seu trabalho, valores que se agregam ao sistema social. Contudo, alguns recebem mais da sociedade do que a ela acrescentam, enquanto outros recebem de menos. E assim, na igual medida em que todos são herdeiros e aportam valores diferentes, são solidariamente devedores pelo que recebem – cabendo, pois, à República assegurar que aqueles, que desse patrimônio menos se beneficiaram, possam dele solidariamente compartilhar, de modo a promover-se da melhor forma possível a liberdade, a igualdade e a solidariedade entre todos os cidadãos:

“a lei positiva pode assegurar, por sanções imperativas, a quitação da dívida social, a execução da obrigação que resulta para cada um dos homens de seu estado de devedor em relação a todos.”¹³⁷

Trata-se de reestabelecer o equilíbrio do contrato social de forma justa e solidária. Assim, a noção de *Res Pública* assume, aqui, um sentido pleno de radicalidade, não se limitando, a palavra *república*, a indicar apenas uma forma específica de governo, distinta da monarquia, mas um modo de organizar-se solidariamente a vida em sociedade, em prol do bem comum.

¹³⁵ A solidariedade social é um meio de libertação: “... a lei da solidariedade das ações individuais termina por fazer aparecer, entre os homens, os grupos humanos, as sociedades humanas, ... não como uma causa de diminuição, mas como condição de desenvolvimento; não como uma necessidade exteriormente e arbitrariamente imposta, mas como uma lei de organização interior indispensável à vida; não como uma servidão, mas como um meio de libertação.” Léon BOURGEOIS. *Solidarité...*, p. 63

¹³⁶ “Há, por outro lado, para cada homem vivo, uma dívida em relação às gerações seguintes em razão dos serviços rendidos pelas gerações passadas.” Léon BOURGEOIS. *Solidarité...*, p. 138

¹³⁷ Léon BOURGEOIS. *Solidarité...*148

Sob esta perspectiva solidarista, portanto, a sociedade se compõe de indivíduos que têm, em relação a ela, direitos e deveres. A desigualdade social resulta de um contrato social inadequado que pode ser modificado pela mediação do Estado, com base na solidariedade. Pode-se resumir a tese de Bourgeois de maneira bastante simples:

“Todo ser humano beneficia-se das vantagens alcançadas pelos esforços de gerações precedentes. Contraindo ao mesmo tempo obrigações, uma dívida, para com a sociedade (...) [Entretanto], alguns recebem da sociedade mais do que lhe acrescentam, tendo contas a pagar no Grande Livro da sociedade; outros recebem apenas uma parcela mínima de vantagens, aos quais [melhor] valeria um contrato equitativo. Daí a necessidade de uma intervenção corretora do Estado (...). Assim, encontram-se justificadas as reformas radicais: imposto progressivo, leis de proteção aos trabalhadores, aposentadorias para os idosos, seguro contra os riscos sociais, gratuidade de ensino em todos os níveis.”¹³⁸

Com efeito, as solidariedades reais, sem as quais não haveria sociedade, procedem de uma espécie de quase-contrato social, consentido por todos. É a partir dele que a sociedade pôde e pode conformar-se como um sistema generalizado de responsabilidades recíprocas, que deve ser aperfeiçoado em proveito de todos os cidadãos e cidadãs. Pelo fato de que o desenvolvimento de cada pessoa permanece associado ao desenvolvimento das demais – em razão da situação de interdependência orgânica entre todas – a nossa existência em sociedade reveste-se de uma incalculável dívida social, pois muito mais recebemos da sociedade do que lhe retribuimos. Cabe, pois, reconhecer esta dívida social e agir de modo tal a contribuir para o bem estar geral:

“O homem vive em sociedade e não pode viver sem ela, é a todo momento um *devedor* em relação a ela. Aí está a base de seus deveres, o encargo de sua liberdade.

A obrigação de cada um em relação a todos não resulta de uma decisão arbitrária...; ela é simplesmente a contrapartida das vantagens que cada um retira do estado de sociedade, o preço dos serviços que a associação rende a cada um.

¹³⁸ Aloys RIGAUT. *Le solidarisme est-il dépassé?* Disponível em: <<http://alloys.rigaut.free.fr/solidarisme.htm>>. Acesso em: 29 mar 2004

A obediência ao dever social não é mais do que a aceitação de um encargo em troca de um benefício. É o *reconhecimento de uma dívida*.¹³⁹

Para Bourgeois, a solidariedade não se confunde com a virtude da caridade nem com a instrumentação da luta de classes. Trata-se de um valor ético e social, compartilhado por vínculos inter e intrageracionais, para o qual tendem as pessoas que buscam relações humanas mais justas e melhores. Não apenas a solidariedade é condição para promover-se o bem-estar da coletividade nacional, como também joga um papel importante na manutenção da paz entre as nações, posto que é condição para a existência de tribunais soberanos internacionais, que tornam possíveis as arbitragens como forma de regulação dos conflitos entre as nações, visando a conciliação destas.

Nesta perspectiva ética, a responsabilidade do conjunto dos cidadãos nasce da convergência de três princípios que são a soberania da lei, o primado da igualdade e a transcendência da solidariedade, que possibilitam superar a oposição entre Estado e indivíduo, pelo combate a toda forma de autoritarismo estatal e pela afirmação cotidiana de direitos que asseguram as *liberdades “para”* e não apenas as *liberdades “de”*. Isto é, na perspectiva do solidarismo não basta assegurar que todos tenham direito “de” trabalhar dignamente, mas igualmente assegurar à população em idade economicamente ativa as condições mais equânimes possíveis “para” poder trabalhar dignamente e dignamente viver do seu trabalho – uma vez que sem as condições materiais e políticas que assegurem a realização dos direitos, estes não passam de um texto formalmente respeitável.

Outra vertente solidarista, por sua vez, promoveu a releitura dessas teses sob uma perspectiva religiosa, elaborando o chamado *solidarismo cristão*, que tem como uma de suas expressões, no Brasil, o padre Fernando Bastos Ávila. Em seu livro, *Neo-Capitalismo, Socialismo, Solidarismo*, publicado em 1963, um ano antes do golpe de Estado que instaurou a última ditadura militar em nosso país, escreve o autor:

“Ninguém dúvida mais que a superação da crise que nos aflige não pode ser procurada na linha de uma volta ao *Capitalismo*. Este, com suas concepções filosóficas individualistas, com seu liberalismo sócio-político, e com seu sistema econômico de

¹³⁹ Léon BOURGEOIS. *Solidarité...*, p. 101-102

falsa concorrência e de absoluta liberdade hostil a qualquer intervenção do poder público, não só não resolveu nada, como pode justamente ser responsabilizado pelas grandes questões sociais contemporâneas...; pela sua perspectiva quase exclusivamente centrada nos interesses das metrópoles, em sua expansão colonizadora, criou a questão social, prenhe de tensões, nos povos desenvolvidos e subdesenvolvidos em torno das disponibilidades do planeta.”¹⁴⁰

Igualmente critica o socialismo, compreendido pelo autor como estalinismo, que, concentrando o poder no Estado e em seus órgãos políticos de gestão, possibilitou a manipulação de indivíduos e de grupos sob o exercício centralizado de um poder autoritário.

Apresenta então o solidarismo como “*um sistema que leva a democracia a suas últimas conseqüências.*”¹⁴¹ Para Ávila,

“o *Solidarismo* compreende todos os sistemas sócio-econômicos nos quais as decisões e a propriedade são atribuídas, não ao capital exclusivamente, mas às *comunidades-reais*. A comunidade é a proprietária; não o capital, nem o Estado. As decisões são tomadas, em todos os níveis, por órgãos democraticamente representativos das comunidades. O solidarismo é... a única forma autêntica da democracia econômica e social.”¹⁴²

Esta democracia econômica e social implementa três princípios: solidariedade, primado do bem comum e subsidiariedade. Trataremos aqui somente do último, pois os outros dois estão subentendidos pela exposição precedente.

Conforme Ullmann e Bohnen, o princípio da subsidiariedade “define os limites da competência da sociedade, com relação à pessoa”, garantindo-se “os direitos e a autonomia das pessoas”¹⁴³:

“O princípio da subsidiariedade tem como fundamento metafísico a autonomia da pessoa humana, a sua finalidade e a responsabilidade de auto-realização. Com isso, indica-se que à

¹⁴⁰ Fernando Bastos de ÁVILA. *Neo-capitalismo, socialismo, solidarismo*. Rio de Janeiro, Livraria Agir Editora, 1963, p. 16-17

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 20

¹⁴² *Ibidem*, p. 18

¹⁴³ Reinoldo ULLMANN e Aloysio BOHNEN. *O Solidarismo*, São Leopoldo, UNISINOS, 1993, p.98-99

pessoa, como individualidade, bem como às pessoas reunidas em grupos menores ou maiores, formando uma comunidade, correspondem direitos e deveres, os quais não podem ser assumidos por formas sociais mais amplas. À comunidade ou ao Estado cumpre reconhecer, proteger e estimular a atividade de cada homem e, se preciso, ajudar, complementar e suprir o que os indivíduos, isoladamente, ou as sociedades menores não logram efetivar, mesmo havendo as condições externas exigidas para tal. Mister se faz dar o máximo de atendimento à auto-expressão das pessoas. A limitação do Estado, pelo princípio de subsidiariedade, não o enfraquece, mas fortalece-o, porquanto pode ocupar-se, mais desimpedidamente, de funções que visam ao bem comum do corpo social como um todo.(...)

Fica dessarte, garantida a autonomia, embora não plena e total. Por quê? Porque uma organização social superior (sociedade maior) deve intervir, subsidiariamente, quando indivíduos ou sociedades menores, com ou sem culpa, não conseguem efetuar as incumbências que lhes cabem, ou, então, quando se trata de tarefas somente realizáveis, por exemplo, pelo Estado. Aos representantes maiores de uma unidade política (v.g. Federação), incumbe promover os organismos que, direta ou indiretamente, a integram: os Estados, os municípios, as instituições de ensino de todos os níveis, os sindicatos, as associações, as sociedades industriais e comerciais. Em dimensão mais ampla, também as nações, conquanto soberanas, devem prestar auxílio recíproco entre si, máxime às que se encontram em via de desenvolvimento, para, aos poucos, formar-se uma sociedade humana solidária.(...)

Não é difícil compreender que deve ser respeitada a autonomia da pessoa, isoladamente, ou de sociedades menores, em relação a sociedades maiores, e destas com relação ao Estado. As autonomias em causa, no pluralismo orgânico da sociedade, semelham círculos concêntricos, onde os subsequentes devem, se necessário for, subsidiar a quem antecede, cabendo a responsabilidade última ao Estado.(...)

À sociedade cumpre intervir, subsidiariamente, no sentido de despertar e estimular a iniciativa e as forças dos indivíduos, sem no entanto, substituí-las. Assim, fica claro que, entre o dever da individualidade e o dever da sociedade, existe íntima correlação. E mais. Deve a sociedade prover recursos para a

vida dos cidadãos, mediante a justiça distributiva, e criar condições que de fato permitam a cada um realizar as suas potencialidades. Em outras palavras, o princípio da subsidiariedade implica um aspecto jurídico e ético-social, ou seja, a sociedade deve assegurar a chance fundamental do desenvolvimento da personalidade a todos os seus membros. (...) Concretamente, pois a sociedade deve estar preparada para criar e manter as condições materiais e espirituais aptas ao desenvolvimento da vida de cada um, porque, isoladamente, ninguém pode dá-las a si próprio.”¹⁴⁴

O princípio de subsidiariedade não se refere apenas à relação entre indivíduo e sociedade, pessoa e instituição, mas igualmente entre comunidade e Estado, uma vez que as organizações menores têm o direito e, igualmente, o dever de administrar-se com autonomia, tanto quanto possam fazê-lo, cabendo ao Estado tratá-las de maneira subsidiária.

A ação do Estado em promover, portanto, a redistribuição solidária da renda não deve sobrepor-se ao direito e ao dever de cada qual em desenvolver suas potencialidades para que venha a assegurar sua própria autonomia, pelo seu trabalho e esforço, na manutenção de sua própria vida. Mas deve contribuir subsidiariamente na criação das condições requeridas *para* que essa autonomia possa realizar-se. No que se refere a crianças, anciãos e outros segmentos impossibilitados de alcançá-la, cabe ao Estado, pelo mesmo princípio de subsidiariedade, garantir as condições para assegurar-lhes uma vida digna e o desenvolvimento de suas potencialidades. Assim, programas de transferência de renda estão plenamente justificados sobre as bases do solidarismo, conquanto as redes de proteção social integrem ações estruturantes voltadas a assegurar a autonomia dos cidadãos e de suas comunidades para a promoção do bem comum.

Concluindo, podemos dizer que, atualmente, percebe-se uma retomada de teses solidaristas, especialmente no que se refere: à necessária redistribuição democrática da renda; à afirmação do direito ao trabalho produtivo, saudável e seguro que garanta as condições materiais da autonomia de cada pessoa; à preservação do equilíbrio dinâmico dos ecossistemas e ao direito a um ambiente saudável para as gerações atuais e futuras; à afirmação de *um outro mundo possível* como alternativa proposta nos Foruns Sociais Mundiais ao cenário

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 99-103

contemporâneo de degradação ambiental, conflitos bélicos, concentração de renda e exclusão socioeconômica; à reorganização dos circuitos de consumo, comércio, produção e financiamento sob os princípios da economia solidária que, considerando a integração do global e do local, permitem avançar na construção de uma globalização solidária. Na base da organização de inúmeras redes e fóruns de economia solidária, nos quais se operam fluxos de informação, de produtos, serviços e valores que alcançam os vários continentes, encontramos os princípios da *solidariedade*, do *bem comum* e da *subsidiariedade*, como referências de conduta para pessoas e organizações que, colaborando umas com as outras, promovem práticas solidárias locais, regionais e internacionais de consumo, comércio justo, produção e finanças, buscando reorganizar as cadeias produtivas de maneira socialmente justa e ecologicamente sustentável.

Indicações Bibliográficas Gerais e/ou Citadas

- AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SOLIDÁRIO. *A Comercialização na Economia Solidária*. São Paulo, 2002
- ANDRADE, Márcia Campos; MELO, Márcia Oliveira; ANDRADE, Geraldo Matheus. “Como montar uma incubadora de Empreendimentos de Economia Popular Solidária”. In: MANCE, E. A. (org.). *Como Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFIL, Fase e DP&A, 2003, p.199-206
- ARRUDA, Marcos. “Socioeconomia Solidária”. In: CATTANI, Antonio David.(org.). *A Outra Economia*. Porto Alegre, Veraz Editores, 2003, p. 232-241
- ÁVILA, Fernando Bastos de. *Neo-capitalismo, socialismo, solidarismo*. Rio de Janeiro, Livraria Agir Editora, 1963
- BANCO PALMAS. *PLIES – Plano Local de Investimento Estratégico: A Economia Solidária Construindo o Desenvolvimento Local*, Fortaleza, agosto de 2003
- CARBONARI, Paulo Cesar; PAULI, Jandir. “Como organizar um Centro de Apoio à Economia Popular Solidária”. In: MANCE, E. A. (org.). *Como Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFIL, Fase e DP&A, 2003, p. 171-184
- CATTANI, Antonio Davi (org.). *A Outra Economia*. Porto Alegre, Veraz Editores, 2003
- CNBB. *Brasil – Alternativas e Protagonistas* (Instrumento de Trabalho). Brasília, CNBB, 1994
- _____. *Brasil: Democracia com Exclusão Social?* Brasília, CNBB-SPS, 1993
- CNBB – REGIONAL SUL II. *Semana Social Paranaense*. Curitiba, 1993
- COELHO, Franklin D. “Finanças Solidárias”. In: CATTANI, A. D.(org.). *A Outra Economia*. Porto Alegre, Veraz Editores, 2003, p.153-163

- FARIA, Aparecido. “Como Organizar Empreendimentos Autogestionários: Metodologia de Implantação – Elementos para um projeto”. In: MANCE, E. A. (org.). *Como Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFIL, Fase e DP&A, 2003, p.185-197
- FONTES, Ângela; VELLOSO, Maria; DIOGO, Pedro Nogueira. *A estratégia de desenvolvimento local proposta pelo Programa Comunidade Ativa: potencialidades e entraves do DLIS*. Rio de Janeiro, Mimeo, Maio de 2002, 36 pp.
- FRANCA, Luis Penna. *CONSAD – Formação de Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local*. Rio de Janeiro, IBAM/DES/NEL, 2003, 164 p.
- GAIGER, Luiz Ignacio. “Empreendimentos Econômicos Solidários”. In: CATTANI, A. D. (org.). *A Outra Economia*. Porto Alegre, Veraz Editores, 2003, p.135-142
- GARCIA MÜLLER, A. “Marco Jurídico del Modelo de Economía Solidaria”. In: COLACOT. *El Modelo de Economía Solidaria – Una alternativa Frente al Neoliberalismo*. Santa Fé de Bogotá, COLACOT, 1998, p. 315-465
- GTBES-FSM. *Do Forum Social Mundial ao Forum Brasileiro de Economia Solidária – Relatório da Plenária Brasileira de Economia Solidária*. São Paulo, GTBES-FSM, 2002
- GOMES, Darcilene Cláudio *et alli*. “Indigência e Pobreza em Uberlândia”. In: PAULA, João Antonio de *et alli* (ed.) *Anais do X Seminário sobre a Economia Mineira*, 2002
- IBGE. *Metodologia das Contas Nacionais Trimestrais*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/pib/ctrivolmetod4t03.shtm?c=2>> Acesso em: 26 mar 2004
- MANCE, Euclides André. *A Revolução das Redes – A Colaboração Solidária como uma Alternativa Pós-Capitalista à Globalização Atual*. Petrópolis, Vozes, 1999
- _____.(org.). *Como Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFIL, Fase, DP&A, 2003
- _____. *Redes de Colaboração Solidária – Aspectos Econômico-Filosóficos: Complexidade e Libertação*. Petrópolis, Vozes, 2002
- _____. “Fluxos Econômicos em Redes Solidárias”. In: CATTANI,

A. D.(org.). *A Outra Economia*. Porto Alegre, Veraz Editores, 2003, p.164-172

_____. “La pobreza y la Colaboracion Solidária”. In *Revista Anthropos*, n.194, 2002, p. 100-108

_____. *Subjetividade, Globalização e Totalitarismo*. Curitiba, Arquivos Mance, 1998 Disponível em: <<http://www.euclidesmance.pro.br>>. Acesso em: 11 out 2003

_____. “Como Montar Um Clube de Trocas com Moeda Social”. In: MANCE, E. A. (org.). Como *Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFiL, Fase e DP&A, 2003, p. 35-140

_____. “Como Montar uma Loja de Economia Solidária”. In: MANCE, E. A. (org.). Como *Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFiL, Fase e DP&A, 2003, p. 149-152

_____. “Como Organizar um Sistema de Comércio Eletrônico Simplificado com Entregas pelo Correio”. In: MANCE, E. A. (org.). Como *Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFiL, Fase e DP&A, 2003, p. 325-335

_____. “Como participar das Redes Brasileira e Global de Socioeconomia Solidária”. In: MANCE, E. A. (org.). Como *Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFiL, Fase e DP&A, 2003, p. 283-291

_____. “Como realizar diagnósticos de fluxos de valor em Redes de Economia Solidária – Usando o Software Rede Solidária”. In: MANCE, E. A. (org.). Como *Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFiL, Fase e DP& A, 2003, p. 337-370

_____. “Como usufruir dos recursos do Portal Rede Solidária”. In: MANCE, E. A. (org.). Como *Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFiL, Fase e DP&A, 2003, p. 299-307

_____. “Como Organizar Complexos Cooperativos”. In: MANCE, E. A. (org.). Como *Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFiL, Fase e DP&A, 2003, p. 245-247

_____. “Como organizar um sistema de Certificação Participativa”. In: MANCE, E. A. (org.). Como *Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFiL, Fase e DP&A, 2003, p. 257-262

_____. “Como participar do Comércio Justo e Solidário Internacional”. In: MANCE, E. A. (org.). Como *Organizar Redes*

- Solidárias*. Rio de Janeiro, IFiL, Fase e DP&A, 2003, p. 249-256
- _____. *A Cidade e os Cidadãos*. Curitiba, Arquivos Mance, abril de 1999. Disponível em: <<http://www.milenio.com.br/mance/cidade.htm>>. Acesso em: 11 out 2003
- MARTINS, Juliano Rodrigues. “Como montar um sistema de Logística de Distribuição – Um modelo logístico para as redes produtivas solidárias”. In: MANCE, E. A. (org.). *Como Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFiL, Fase e DP&A, 2003, p. 263-281
- MELO NETO, João Joaquim de; MAGALHÃES, Sandra. *Plies - Plano Local de Investimento Estratégico*. Fortaleza, Instituto Banco Palmas de Desenvolvimento e Socioeconomia Solidária, 2003.
- _____. *Bairros Pobres, Ricas Soluções: Banco Palmas, Ponto a Ponto*. Fortaleza, ASMOCONP, 2003
- _____. “Como criar um Cartão de Crédito Solidário Local”. In: MANCE, E. A. (org.). *Como Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFiL, Fase e DP&A, 2003, p. 129-134
- _____. “Como Montar um Banco Comunitário”. In: MANCE, E. A. (org.). *Como Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFiL, Fase e DP&A, 2003, p. 119-128
- MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. *CONSAD e Economia Solidária – Cadernos CONSAD n. 2*. Trabalho elaborado pelo Núcleo de Economia Local da Área de Desenvolvimento Econômico e Social do IBAM e pela Equipe de Desenvolvimento Local do Ministério de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Brasília, dez 2003
- NÉRI, Marcelo. “Políticas de Serviços”. *Valor Econômico*, 2003
- NEWS. *Campanha “Comida para Pensar”. Pela Soberania Alimentar*. Disponível em: <<http://homepage.esoterica.pt/~cidac/cj-16.html>>. Acesso em dez 2003
- OLIVEIRA, Regiane. “Lojas 1,99 movimentam R\$ 4 bilhões”. *Gazeta Mercantil*, 22-23 mar 2003, p.C-3
- PAULI, Jandir; BOTH, Valdevir. “A importância estratégica da organização do consumo – Como organizar uma iniciativa de Consumo Crítico, Solidário e Coletivo”. In: MANCE, E. A. (org.).

- Como *Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFIL, Fase e DP&A, 2003, p. 99-107
- PRIMAVERA, Heloísa. *Como formar un primer club de trueque pensando en la economia global*. Medellín/Bogotá, janeiro de 1999. Disponível em: <<http://www3.plala.or.jp/howto-es.html>>. Acesso em: 11 out 2003
- RBSES. *Construindo a Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária*. Rio de Janeiro, PACS, 2000
- RIGAUT, Aloys. *Le solidarisme est-il dépassé?* Disponível em: <<http://alloys.rigaut.free.fr/solidarisme.htm>> Acesso em: 29 mar 2004
- ROLNIK, Raquel. “Morar, atuar e viver” in: *Teoria e Debate*, N.9 p.18-23 jan-mar 90. São Paulo.
- SCHNORR, Giselle Moura; MANCE, Euclides André; DILL, Lourdes. “Como Organizar uma Feira ou Mostra de Economia Solidária”. In: MANCE, E. A. (org.). Como *Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFIL, Fase e DP&A, 2003, p. 153-163
- SINGER, Paul. *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2002
- _____. “Economia Solidária”. In: CATTANI, A. D. (org.). *A Outra Economia*. Porto Alegre, Veraz Editores, 2003, p. 116-124
- ULLMANN, Reinoldo; BOHNEN, Aloysio. *O Solidarismo*. São Leopoldo, UNISINOS, 1993
- VÁRIOS. “Bolsa de Negócios”. In: MANCE, E. A. *Redes de Colaboração Solidária*. Petrópolis, Vozes, 2002, p. 338-339
- VÁRIOS. “Elementos para a Elaboração de Programas de Governo”. In: MANCE, E. A. *Redes de Colaboração Solidária*. Petrópolis, Vozes, 2002, p. 329-351
- VEIGA, Sandra Mayrink; CARBONAR, José Celso. “Como Montar Cooperativas Populares – Passo a passo para a legalização de cooperativas”. In: MANCE, E. A. (org.). Como *Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFIL, Fase e DP&A, 2003, p. 207-244
- VESENTINI, José William; PORTELA, Fernando. *Êxodo Rural e Urbanização*. Coleção Viagem Pela Geografia, 3ª Edição, São Paulo, Editora Ática, 1991

VIEIRA, Silvio. “Como Montar um sistema de Vendas e Entrega em Domicilio”. In: MANCE, E. A. (org.). Como *Organizar Redes Solidárias*. Rio de Janeiro, IFiL, Fase e DP&A, 2003, p. 165-170

Problemas complexos exigem soluções criativas. Problemas graves exigem soluções urgentes. O Fome Zero, como política pública do Governo Federal, integra um conjunto de ações que respondem, de maneira urgente e criativa, ao problema da fome, vivido cotidianamente por milhões de pessoas de todas as idades, em todas as regiões de nosso país.

Quando concebemos as ações *imediatas* ou *estruturantes e específicas* do Fome Zero sob a perspectiva da Economia Solidária e do Desenvolvimento Sustentável, descortinamos um outro conjunto de possibilidades que articulam a manutenção específica da *segurança alimentar* com a promoção geral do *bem-viver* de toda a população brasileira, particularmente das camadas mais empobrecidas.

Este livro expõe, em um cenário conciso, a complexidade atual dos processos de exclusão no Brasil, resultante das formas insustentáveis de desenvolvimento adotadas na história de nosso país, e apresenta, de maneira orgânica, o conjunto de ações do Fome Zero – permitindo aos leitores compreendê-lo em sua complexidade, urgência e criatividade. Igualmente, oferece um elenco de propostas, estrategicamente concebido na perspectiva da economia solidária, que possibilita articular os programas de transferência de renda com a transformação estrutural da realidade brasileira, de maneira socialmente justa, economicamente viável e ecologicamente sustentável.

Sobre o Autor

Euclides André Mance, filósofo e mestre em educação pela UFPR, atua como consultor da UNESCO junto ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no Programa Fome Zero. É colaborador da Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária e responsável pelo portal www.redesolidaria.com.br, que montou em 1999 em favor da difusão, apoio e articulação das diversas práticas de Economia Solidária em Redes de Colaboração. É sócio-fundador do Instituto de Filosofia da Libertação – IFiL e integrante do Observatório Eurolatinoamericano do Desenvolvimento Democrático e Social. Escritor, conferencista e educador popular, participou como um dos representantes brasileiros em duas edições da Assembléia dos Povos da ONU, em Perugia, Itália, e vem assessorando governos e organizações populares na elaboração de estratégias de rede, particularmente no campo da economia solidária. Projetou e desenvolveu o programa Redesol, distribuído como software livre, que realiza diagnósticos de fluxos de valor e de cadeias produtivas em economias de rede. Entre seus estudos publicados elencam-se os livros *Como Organizar Redes Solidárias* (DP&A, 2002), *Redes de Colaboração Solidária* (Vozes, 2003) e a *Revolução das Redes* (Vozes, 1999). Este último encontra-se traduzido ao francês e italiano e uma síntese sua foi publicada na Alemanha, em 2000.

Esta obra de Euclides André Mance é, com certeza, a que melhor apresenta as perspectivas, possibilidades, dimensões e limitações do Fome Zero – a política pública priorizada pelo Governo Lula e que engloba um conjunto de programas...

“Fome Zero e Economia Solidária” combina um rigoroso trabalho de pesquisa, um consistente embasamento teórico e – o que é mais raro – uma prática, um “trabalho de campo”, uma experiência efetiva na implantação da mais ousada política social da história de nosso país – o Fome Zero.

Frei Betto

**FOME ZERO E
ECONOMIA SOLIDÁRIA**



Euclides André Mance

**IFIL
Editora
Popular**

ISBN 85-98201-02-2