

# Desenvolvimento Local Sustentável: Conceitos e Estratégias\*

Euclides André Mance  
Brasília, Abril de 2008

## Introdução

Reunimos neste texto algumas passagens do livro *Fome Zero e Economia Solidária – O Desenvolvimento Sustentável e a Transformação Estrutural do Brasil*, publicado em 2004, que está disponível para acesso livre em <http://www.solidarius.com.br/mance/biblioteca/fomezero.pdf>

## 1. Desenvolvimento Sustentável e Crescimento Econômico

Nas últimas décadas, *três concepções de desenvolvimento*, entre outras, estiveram colocadas em debate no país.

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 econômica.

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:

---

\* Apresentado no "Curso de Formação de Gestores Públicos em Economia Solidária", Fortaleza, STDS, Abril de 2008

- **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;
- **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 solidários.

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 possuam 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), 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.

## 1.1. 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.

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.

## 1.2. 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 formação 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 infraestrutura. 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.

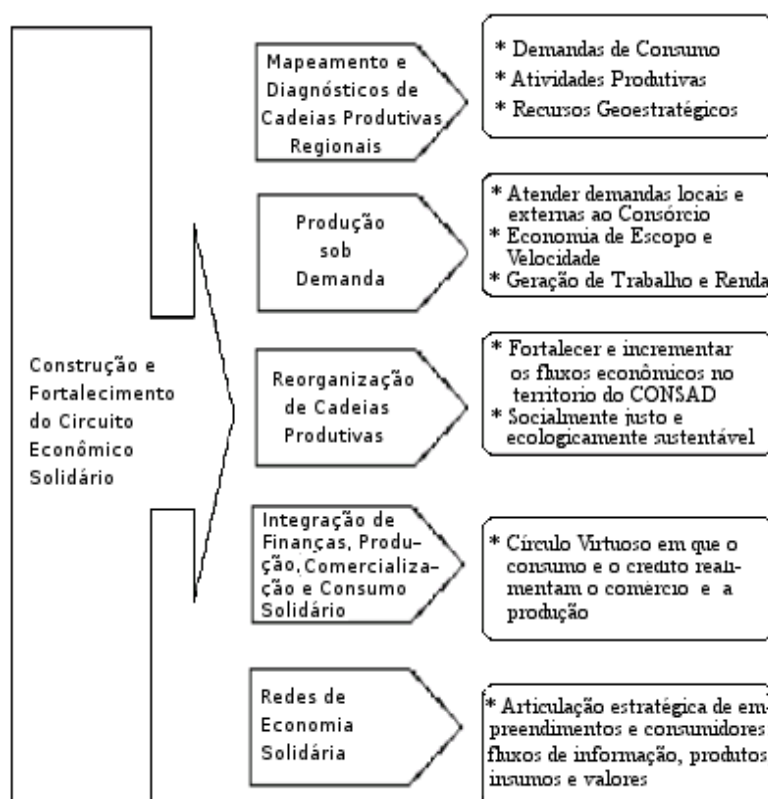
### 1.3. A Economia Solidária na Estratégia de Desenvolvimento Sustentável

Cabe avançar-se 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.

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

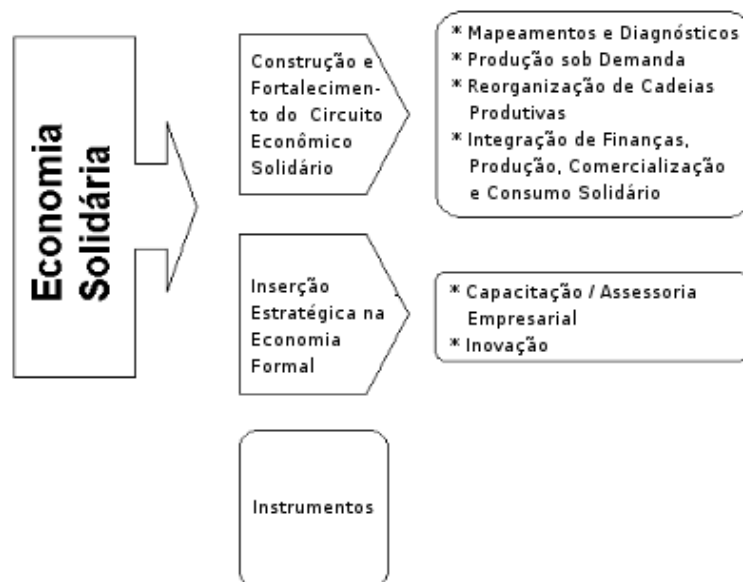


o consumo desses produtos e serviços (cooperativas de consumo, sistemas de intercâmbio e lojas de comércio solidário, por exemplo), quanto universalizando a educação para o consumo solidário, ético e responsável. De outra parte, cabe *apoiar, fomentar e fortalecer as redes de economia solidária e os 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.

### 1.3.1. Uma Possível Opção Estratégica pela Economia Solidária

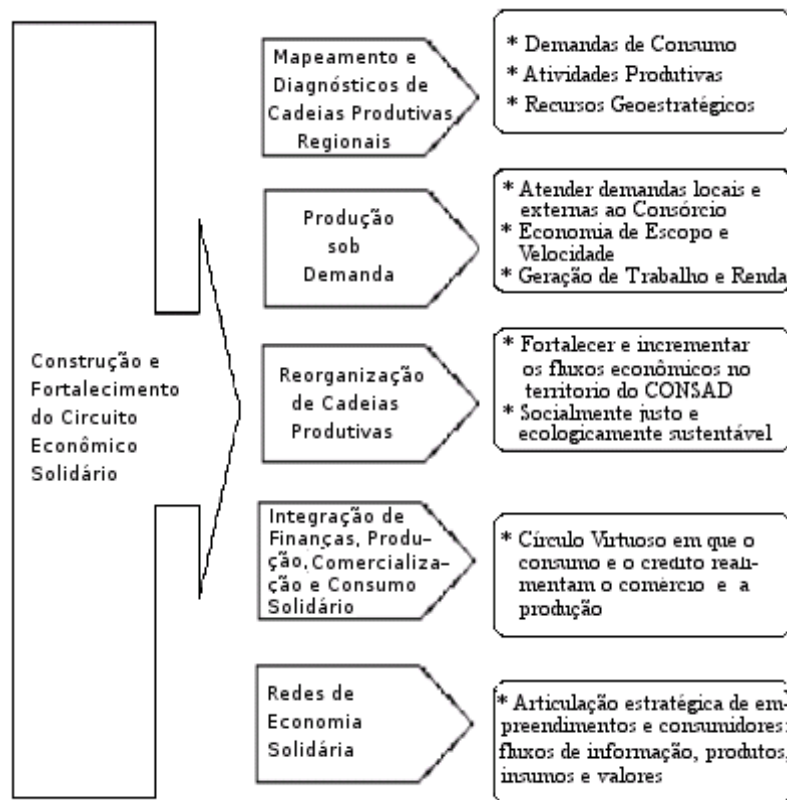
Na *Figura 7*, articulam-se dois grandes blocos de ações voltadas à construção e fortalecimento do circuito econômico solidário, bem como à consolidação estratégica dos empreendimentos econômicos solidários na economia formal, valendo-se de um conjunto de instrumentos adaptáveis às diversas realidades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

**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 de um território, 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 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, 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.”<sup>1</sup>

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-emprendimentos 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 infra-estrutura, ampliar o

---

1 MESA. CONSAD e Economia Solidária – Cadernos CONSAD no.2 - Segunda Versão. Brasília, dez 2003, p.7-9

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 território, 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 territórios;
  - c) os entrepostos regionais podem ser interligados, estadual e interestadualmente, permitindo que produtos gerados sob essa estratégia nos diversos territórios (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.

### **1.3.2. 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.

Pode-se elencar os seguintes instrumentos, agrupados sob os tópicos de crédito, produção, comércio, consumo, integração, capacitação e outras.

<b>PROGRAMA/ INSTRUMENTO</b>	<b>OBJETIVOS</b>	<b>RESULTADOS</b>
----------------------------------	------------------	-------------------

### **CRÉDITO**

<b>Fundo Solidário de Desenvolvimento Local</b>	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.
-------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Banco do Povo<sup>2</sup></b>	Fornecer microcrédito diretamente para pequenos empreendimentos e prestadores de serviços	Viabilizar empreendimentos, preferencialmente solidários, e gerar postos de trabalho.
----------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------

<b>Banco Comunitário</b>	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.
--------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Cartões de Crédito Solidário</b>	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.	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.
-------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

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

## PRODUÇÃO

<b>Empreendimentos Solidários de Produção e Serviço<sup>3</sup></b>	Organizar empreendimentos autogestionados para atender prioritariamente às demandas de consumo e serviços locais, privados e públicos.	Geração de postos de trabalho com distribuição de renda, atendendo inicialmente as próprias demandas de consumo da região.
---------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## COMERCIALIZAÇÃO

	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Possibilitar a comercialização dos produtos solidários e divulgação de serviços, facilitando o encontro direto entre produtores e consumidores</li> <li>* Levar os produtos e ofertas de serviços solidários aos diversos territórios e regiões.</li> <li>* Ofertar atividades de Educação Popular e promover manifestações culturais locais</li> </ul>	Ampliação de vendas de produtos locais; conscientização de produtores e consumidores; resgate da cultura local.
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Loja de Comércio Solidário</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Manter locais permanentes de vendas de produtos solidários</li> <li>* Viabilizar a comercialização permanente nos municípios dos produtos fornecidos no Terminal Municipal de Economia Solidária.</li> </ul>	Manutenção de espaço permanente de vendas nos territórios; escoamento da produção solidária do município e região.
-----------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

2 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.

3 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.



<p><b>Comércio Justo Internacional</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Exportar produtos solidários para diversos países</li> <li>* Manter comunicação constante e atualização de informações junto à IFAT e EFTA, que são organismos que coordenam o comércio justo mundial e europeu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Divulgação Internacional dos produtos solidários brasileiros.</li> <li>* Colocação de produtos em novos mercados</li> <li>* Aumento de exportações</li> <li>* Ingresso de recursos internacionais nas comunidades</li> </ul>
--------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p><b>Mostras de Economia Solidária</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Divulgar os produtos e serviços ao público em geral</li> <li>* Facilitar parcerias e contratos entre empreendedores de um mesmo setor ou cadeia produtiva</li> <li>* Mapear empreendimentos, produtos e serviços</li> <li>* Realizar atividades educativas para empreendedores e consumidores, shows artísticos e eventos culturais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Divulgação dos produtos e serviços ao público em geral.</li> <li>* Integração de empreendimentos em complexos por setor ou cadeias produtivas</li> <li>* Levantamento de novos empreendimentos que possam se integrar às redes</li> <li>* Formação de produtores e consumidores</li> <li>* Resgate de manifestações culturais populares</li> </ul>
---------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p><b>Selo da Economia Solidária e Sistema Participativo de Certificação</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Identificar os produtos e serviços da economia solidária para os consumidores em geral</li> <li>* Assegurar as qualidades técnicas, ecológicas e solidárias dos produtos e serviços</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Logomarca identificadora, facilitando comunicação com clientes e campanhas de marketing unificadas</li> <li>* Confiança na qualidade dos produtos e serviços</li> </ul>
----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p><b>Catálogos de Produtos, Serviço e Comércio</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Divulgar os produtos e serviços da economia solidária</li> <li>* Divulgar os pontos comerciais solidários (lojas, feiras, mercados etc.)</li> <li>* Levar informação adicional de campanhas de consumo solidário</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Divulgação dos produtos, serviços e pontos de comércio solidários</li> <li>* Aumento das vendas</li> <li>* Visualização de possíveis parcerias entre produtores, comerciantes e prestadores de serviços.</li> </ul>
---------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p><b>Rede de Comércio Solidário</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Viabilizar o escoamento da produção do conjunto das Redes e dar suporte operacional às cooperativas e organizações de consumo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) organização de mercados solidários, espalhados pelos municípios do território; b) geração de postos de trabalho; c) ganho no poder de compra</li> </ul>
------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	* Integrar lojas, feiras, quitandas, grupos de troca e outras formas de comércio solidário.	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
--	---------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Grupos de Troca com Moeda Social / Cartão Inteligente</b>	Ativar fluxos de intercâmbio comunitário locais, como forma de geração de renda suplementar aos participantes.	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.
--------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Terminal Municipal de Economia Solidária</b>	* 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.	Acesso fácil aos produtos de economia solidária do município e da região, atendendo-se com agilidade às redes de comercialização e organizações de consumidores.
-------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



## CONSUMO

<b>Cooperativas de Consumo e Grupos de Aquisição Solidária<sup>4</sup></b>	* Facilitar o acesso a bens de consumo com qualidade técnica, ambiental, social e ecológica, a preços melhores ao conjunto dos consumidores	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.
----------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## INTEGRADORAS

<b>Bolsa de Negócios<sup>5</sup></b>	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 realimentem as cadeias produtivas da própria Rede e dos Complexos Cooperativos; mapeamento das cadeias produtivas; planejamento estratégico para a instalação de novos empreendimentos.
--------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Redes de Economia Solidária</b>	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.
------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

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

#### SUPORTE

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

#### OUTRAS

<b>Urbanização Comunitária</b>	Proporcionar obras públicas, trabalho e renda para a população do próprio território	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
--------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<b>Licitações Pulverizadas</b>	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].	Geração de trabalho e renda aproveitando-se os investimentos públicos municipal e estadual
--------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------

Um detalhamento do conjunto desses instrumentos encontra-se disponível em outras publicações<sup>6</sup>.

## 2. Projetando o Desenvolvimento Sustentável

<sup>6</sup> 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 instrumentos encontram-se nas Referências Bibliográficas, citadas ao final da presente publicação.

Desdobramos 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.

## **2.1 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*.

## **2.2. 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.<sup>7</sup> 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, 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

---

<sup>7</sup> *Preferivelmente*, pois o diagnóstico e planejamento pode se realizar com vistas a estabelecer apenas algum projeto estruturante.

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.

### **2.3. Diretrizes Orientadoras de Conteúdo: Campos Intersectoriais 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.

### **2.3.1. 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.

### **2.3.2. 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.

### **2.3.3. 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 freqüentemente 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.

#### **2.3.4. 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 atuação regional fortalece a todos.

### **2.3.5. 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 exceções, 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.

#### **2.4. 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.

##### **2.4.1. Fases de Elaboração de Projetos Estruturantes ou de Planos de Desenvolvimento<sup>8</sup>**

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, 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

---

<sup>8</sup> 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.

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 texto.

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 assembléia; 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 compromissado 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 pre-tendem 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 infraestrutura, 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 assembleia, 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 salientiar 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:

*Assembleia 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 assembleia 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 assembleia geral.

*Termo Interores:* 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-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;
- 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.

#### 2.4.2. 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:

<b>Fase</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Algumas Ações e Instrumentos</b>
1	Sensibilização, Mobilização e Acordo Inicial	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sensibilização, mobilização e envolvimento dos atores sociais e políticos do território</li> <li>– Envolvimento de entidades governamentais e não-governamentais</li> <li>– Seminário Inicial</li> <li>– Possível regionalização do território para a elaboração de projetos</li> </ul>
2	Diagnóstico de Demandas, Problemas e Potencialidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pesquisas sobre as políticas públicas no município</li> <li>– Pesquisa de campo sobre consumo, produção, recursos, resíduos e atores</li> <li>– Levantamento dos principais problemas relacionados ao Desenvolvimento Humano</li> <li>– Resgate de planos anteriores, estudos e propostas já formuladas.</li> <li>– Oficinas, reuniões setoriais, entrevistas, urnas.</li> <li>– Sistematização das informações recolhidas</li> </ul>
3	Formulação dos Projetos ou Elaboração do Plano	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Definição de opções estratégicas, objetivos e linhas de ação</li> <li>– Negociação e articulação com o maior número de atores e parceiros</li> <li>– Elaboração dos Projetos Estruturantes ou do Plano Desenvolvimento Local</li> <li>– Assessoria técnica para ajustes dos projetos e sistematização do Plano</li> </ul>
4	Validação e Acordo Coletivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Seminário com as comunidades envolvidas para apresentar e validar os Projetos que são integrados no Plano de Desenvolvimento Sustentável</li> </ul>
5	Agenda de Execução Integrada	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Elabora-se a agenda de execução integrada do Plano.</li> <li>– Definição das ações</li> <li>– Cronograma de execução</li> </ul>
6	Execução e Gestão	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Implementação da Agenda, conforme o cronograma,</li> </ul>

		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	– Seminários – Relatórios – Detecção de problemas na implantação dos projetos e planos – Correção e busca de soluções