

PREFEITURAS E ECONOMIA SOLIDÁRIA NA ERRADICAÇÃO DA EXTREMA POBREZA URBANA

Luiz Eduardo Parreiras*

1 INTRODUÇÃO

Na relação dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) estabelecidos por 189 países reunidos, em 2000, na Cúpula do Milênio,¹ a Erradicação da Extrema Pobreza e da Fome aparece em primeiro lugar. Da mesma forma como acontece com alguns dos outros ODMs, as prefeituras municipais são atores sociais que se encontram em uma posição privilegiada para desencadear ações capazes de enfrentar com sucesso o desafio de erradicação da extrema pobreza.

Este artigo procura explorar, a partir de algumas iniciativas da Prefeitura Municipal de Rio Branco (PMRB), capital do estado do Acre,² o potencial da Economia Solidária para enraizar – de forma exitosa – um amplo programa municipal de inclusão produtiva de trabalhadores *urbanos* em situação de extrema pobreza.

O fato de as iniciativas de Rio Branco serem de cunho urbano estimulou a sua utilização como referência, mas a delimitação do escopo da discussão a esses trabalhadores decorre do fato de ser a sua inclusão produtiva, a nosso juízo, uma necessidade cujas possibilidades de satisfação são, até o presente, mais difíceis de vislumbrar que aquelas relativas aos trabalhadores rurais.

Essas dificuldades de se montar políticas eficazes de inclusão produtiva urbana, comparativamente ao que acontece no meio rural, parecem decorrer do fato básico de que nesse último caso existe um ativo econômico, a propriedade rural que – por menores que sejam suas dimensões e por mais precárias que sejam suas condições de produção e acesso – permite estruturar, em torno de si e do trabalhador rural, um conjunto já razoavelmente bem conhecido de ações de apoio. A evolução político-administrativa do conceito de agricultura familiar, e os instrumentos que foram sendo elaborados ao longo dos últimos anos no âmbito do Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), da Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater), consubstanciam um elenco significativo de possibilidades. As dificuldades, nesse caso, encontram-se mais no plano das prioridades políticas dos governos e das respectivas projeções em termos orçamentários.³

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

1. Ver <<http://www.un.org/millenniumgoals>>, <<http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>> e <<http://www.objetivosdomilenio.org.br/>>

2. Essas iniciativas foram premiadas na 4ª edição do Prêmio ODM Brasil, em abril de 2012.

3. Isso é bastante evidente no que diz respeito à situação dos trabalhadores rurais sem terra.

No meio urbano, o único ativo econômico que o trabalhador possui é a sua capacidade de trabalho. No que diz respeito a trabalhadores em situação de extrema pobreza, tal capacidade costuma apresentar limitações que, para além das vicissitudes locais e/ou conjunturais, tornam mais difícil uma inserção minimamente exitosa no mercado de trabalho. Assim, não possuindo o trabalhador, no meio urbano, um ativo no qual as políticas públicas possam se apoiar, não tem sido possível conceber – até o presente – uma visão alternativa capaz de alavancar, para aqueles em situação de extrema pobreza, uma trajetória emancipadora de crescimento profissional e pessoal. Essa visão alternativa pode ser construída articulando-se a participação ativa das prefeituras municipais com a experiência acumulada pelo movimento da Economia Solidária.

A percepção da importância das prefeituras no combate à fome e à pobreza não é nova. Quando Herbert José de Souza, o Betinho, lançou a chamada Segunda Fase da Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida, voltada para a geração de emprego e renda, no início de 1994, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) já havia editado, no ano anterior, a publicação *Governo Municipal e o Combate à Fome e à Miséria*, com propostas de ações de inclusão produtiva rural e urbana (Neves, 1993). Contudo, àquela época, não se tinha ainda o acúmulo, conceitual e prático, daquilo que hoje conhecemos como Economia Solidária.

As iniciativas de Rio Branco mostradas, de forma breve, a seguir, trabalham justamente a articulação Administração Municipal/Economia Solidária, ajudando, assim, a perceber possibilidades que podem ser ainda mais efetivas de enfrentamento da extrema pobreza urbana.

2 AS INICIATIVAS PREMIADAS DA PREFEITURA DE RIO BRANCO

A PMRB inscreveu, para concorrer à 4ª edição do Prêmio ODM Brasil, um conjunto de três iniciativas denominado Organização Social: uma Estratégia de Cooperação, Renda e Cidadania. São iniciativas públicas voltadas para a superação da fome e da miséria, dentro de uma proposta de transformação – simultânea – das concepções, das realidades de vida e da autoimagem de pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Essas iniciativas são estruturadas a partir da compreensão de que se deve buscar a sustentabilidade dessa superação através de uma mudança da consciência das pessoas a respeito de suas *capacidades*, atuais e potenciais, e que *isso somente pode acontecer quando às pessoas é permitido experimentar uma transformação* real de suas condições de trabalho e remuneração.

Para alcançar esses resultados, a PMRB, operando com diversos de seus órgãos, de forma integrada, aposta:

- nos processos de trabalho cooperativos, isto é, na *organização* cooperativa dos produtores;
- na viabilização de um fluxo efetivo de renda, alcançado *a partir* ou, de alguma forma, apoiado em processos cooperativos de trabalho; e
- na transformação da consciência que novas vivências, repasse de informações e processos de capacitação são capazes de provocar, particularmente no que diz respeito aos direitos e deveres compreendidos na noção de cidadania.

Iniciando com a *identificação de pessoas em situação de risco econômico e/ou social* (pobreza extrema, violência de gênero), a prefeitura, em parceria com outras instituições, estrutura processos cooperativos de trabalho, os quais apoia através de:

- processos de sensibilização e capacitação (organizacional e produtiva);
- facilidades para acesso a instalações e equipamentos;
- assistência técnica e organizacional; e
- apoio à comercialização.

Considerado esse pano de fundo das políticas e ações emancipatórias levadas a cabo pela PMRB, o conjunto de iniciativas compõe-se dos elementos conforme a seguir descritos:

- 1) Estruturação de grupos de *produção* de hortaliças e plantas medicinais, através da montagem de hortas comunitárias, com a utilização de terrenos públicos municipais até então vazios, ociosos.
- 2) Estruturação de grupos de *produção* de jardinagem e plantas, compostos basicamente por mulheres.
- 3) Estruturação de canais de *comercialização* para a produção cooperativa, seja a produzida nas hortas comunitárias e viveiros de plantas (acima), seja a originada nos demais empreendimentos que integram o movimento de economia solidária em Rio Branco. Fazem parte desse conjunto de canais de comercialização: as compras do Restaurante Popular (hortas comunitárias), um caminhão itinerante e uma loja de plantas (floricultura), e as feiras, tanto as feiras de bairro, criadas com o objetivo, entre outros, de se tornarem canais para essa comercialização cooperativa, quanto as feiras mensais de economia solidária.

As iniciativas apoiam-se numa permanente articulação de diversos órgãos municipais, tais como: o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), Secretarias de Agricultura, de Serviços Urbanos, do Trabalho e Economia Solidária, Coordenação da Mulher e outros. Além disso, elas se integram – ao nível dos fluxos de produtos e serviços – com outras iniciativas: com a Unidade de Tratamento de Resíduos, que fornece composto orgânico para a fertilização das hortas e viveiros, com o restaurante popular e com os grupos de culinária das feiras de economia solidária, para os quais as hortas fornecem produtos e a floricultura contribui na ornamentação etc.

Dessa forma, os projetos produtivos contribuem para a superação da fome e da extrema pobreza, trabalhando diversos aspectos envolvidos nesses objetivos: produção de alimentos saudáveis, aumento da renda, capacitação profissional e organizacional, consciência de direitos e deveres de cidadania.

Ademais, a concepção de base da prática é que tais objetivos devem ser alcançados de forma sustentável e que isto acontecerá quando as pessoas adquirirem recursos (informações, qualificação, autoestima, capacidade de organização) que lhes permitam conquistar sua autonomia.

Nesse caso, a autonomia é encontrada em um modelo cooperativo que respeita a individualidade das pessoas. Tanto nas hortas quanto na floricultura, e mesmo nos demais grupos que participam das feiras solidárias, a produção tem um caráter familiar, com as pessoas cooperando mais fortemente nos processos de comercialização: nas hortas, cada família cuida de um canteiro (protegido com sombrite, com 3m x 20m, material este disponibilizado pela prefeitura); na floricultura, cada família tem o seu viveiro; na comercialização, todos se revezam nos pontos de venda, “se autoadministram” na montagem dos estandes das feiras etc.

Pode-se compreender o público beneficiado por essas iniciativas como sendo composto por dois tipos de pessoas.

O primeiro é o público integrado pelos produtores. Neste, o impacto se dá tanto em aspectos tangíveis, como o crescimento da renda familiar e, em certo sentido, a aquisição de habilidades profissionais novas, quanto nos intangíveis, talvez ainda mais fundamentais, como a recuperação/aquisição da autoestima, a recomposição de laços familiares, os novos horizontes de vida.

Em termos de renda, tem-se o dado da floricultura que, em 2011, contabilizou um rendimento médio mensal de R\$ 540 por participante do projeto. Nas entrevistas realizadas, os produtores (hortas e floricultura) foram unânimes em reportar mudanças significativas na sua renda e nas suas perspectivas de vida (“hoje sou outra pessoa”, “fiquei até mais bonita”, “deixei o [Programa] bolsa-família” etc.), com declarações enfáticas de vontade em continuar nos projetos, de ampliar seus espaços de produção etc.

A participação da comunidade se dá, em um primeiro nível, através da interlocução dos diversos órgãos municipais com os respectivos conselhos (de Assistência Social, da Mulher, de Economia Solidária etc.), no estabelecimento das diretrizes das ações e na sua avaliação periódica. Um segundo nível se dá quando as pessoas potencialmente aptas a integrar os projetos participam das reuniões de definição dos objetivos, requisitos, compromissos recíprocos (com a prefeitura e entre os próprios participantes) etc. Além disso, as ações desenvolvidas se articulam necessariamente, ainda que não formalmente, com ações de outros atores, como as desenvolvidas por Organizações Não Governamentais (ONGs) de apoio a empreendimentos econômicos solidários ou de defesa dos direitos das mulheres.

3 INDO ALÉM

As iniciativas da PMRB, tal como estão desenhadas e são operacionalizadas, contêm elementos que permitem vê-las como um embrião de um programa amplo de inclusão produtiva urbana de pessoas em situação de extrema pobreza, que é um dos objetivos do Programa Brasil Sem Miséria.

De fato, a identificação de oportunidades de negócios, o apoio à formação de grupos produtivos, à sua produção e comercialização, são elementos que, *aperfeiçoados*, podem definir uma estratégia ampla de superação da pobreza extrema, tornando a inclusão produtiva dessas pessoas uma realidade.

Analogamente ao que fez a Argentina no começo da década passada, com o programa *Jefes y Jefas de Hogar*,⁴ ou do que faz atualmente o PAA, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)/ Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), no meio rural, pode-se perceber que ao se caminhar para a *garantia da comercialização da produção*⁵ de trabalhadores com as características dos participantes das iniciativas de Rio Branco, abre-se a possibilidade de superação do desafio da inclusão produtiva urbana e, assim, de superação *sustentável* da pobreza extrema no meio urbano.

Contudo, como garantir essa comercialização? E, pergunta também necessária, *que produção?*

4. Para mais detalhes, ver Lal, Miller e Liew-Kie-Song (2010).

5. Produção *lato sensu*, podendo incluir, além de bens, obras civis e prestação de serviços comunitários.

Constituindo o nó górdio da inclusão produtiva urbana, o nó que precisa ser desatado, essas duas questões iniciais parecem ter sido colocadas, logicamente, na ordem inversa do que se deveria normalmente esperar.

Esse é, justamente, um primeiro paradigma a ser transformado quando o objetivo é erradicar a pobreza extrema via inclusão produtiva: o que precisa ser definido *em primeiro lugar* é um mecanismo para *garantir a remuneração da produção* desses trabalhadores.

A necessidade dessa definição prévia decorre da convicção de que, entregue aos mercados, os trabalhadores com famílias em situação de pobreza extrema *estrutural* não conseguirão – de forma massiva, como o problema se coloca – superar tal condição. Tanto o mercado de trabalho, mesmo considerando o aperfeiçoamento dos programas de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra, quanto a criação de pequenos negócios (quer sejam individuais/familiares ou associativos), não são capazes de absorver esses trabalhadores *com a urgência exigida, ainda que a situação macroeconômica seja favorável*. Se essa tese é aceita, chega-se então ao imperativo de que *o Estado brasileiro deve garantir a compra da produção dos trabalhadores em situação de extrema pobreza*.

Superado esse ponto, das duas perguntas iniciais resta responder à segunda: que produção?

Os municípios necessitam de inúmeras obras, serviços e bens que podem ser produzidos por esses trabalhadores. Identificar necessidades públicas, comunitárias, que podem ser satisfeitas por trabalhadores com (ainda) baixa qualificação profissional não é, certamente, um problema difícil de ser solucionado. Os problemas maiores parecem ter naturezas distintas: financeira, por parte das prefeituras, e organizativa, por parte dos trabalhadores.

A viabilização financeira de uma proposta como essa tem necessariamente de contar com a participação do governo federal e, eventualmente, dos governos estaduais. É possível fazer estimativas e simulações do custo financeiro envolvido, considerando diferentes possibilidades de participação dos três níveis de governo, além de distintas trajetórias de evolução temporal do grau de cobertura a ser perseguido.

No que diz respeito à capacidade organizativa dos trabalhadores, temos hoje o acúmulo – conceitual e prático – da Economia Solidária, que é capaz de fornecer tanto orientação quanto organizações de formação e de assessoria competentes para, articuladas ao trabalho dos Cras, apoiar os processos de constituição de empreendimentos socioeconômicos solidários voltados para atender uma demanda de obras, bens e serviços de interesse da população nos municípios.

Em termos legais, a recente legislação sobre cooperativas de trabalho⁶ fornece uma possibilidade de formato jurídico que pode ser adequada às características desses empreendimentos. Além disso, o próprio Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (PRONACOOP), previsto na Lei nº 12.690/2012, pode priorizar, num primeiro momento, o apoio à constituição e operação dessas cooperativas.

Outro importante aspecto a ser enfrentado, para que uma proposta como essa seja viabilizada, diz respeito à possibilidade de realização de compras e contratos diretos por parte da administração municipal, sem necessidade da realização de processos licitatórios. Para que isso aconteça, é preciso a introdução de um novo inciso no Artigo 24 da Lei nº 8.666/1993, a exemplo do inciso XXVII, que trata das organizações de catadores de material reciclável.

6. Ver Lei nº 12.690/2012.

Para concluir, deve-se reconhecer que existe um longo caminho entre a formulação inicial de uma proposta e o seu êxito prático. Contudo, parece existir, hoje, um amadurecimento de condições propícias para que a vontade política de erradicar a extrema pobreza venha a ser exitosa. Avançar na articulação da ação municipal com a Economia Solidária é mais um elemento, talvez decisivo, a ser considerado para o alcance do objetivo de inclusão produtiva urbana desses trabalhadores.

REFERÊNCIAS

LAL, R.; MILLER, S.; LIEUW-KIE-SONG, M. **Public works and employment programmes: towards a long term development approach**. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth, jun. 2010 (Working Paper, n.66).

NEVES, G. H. (Org.). **Governo municipal e o combate à fome e à miséria**. Rio de Janeiro: Ibm, 1993.