

# Por um programa nacional de Fundos Solidários\*

## Fundos solidários: uma rica experiência

A prática dos Fundos Rotativos Solidários tem uma longa história no Brasil; mas é a partir dos anos 80 que essas ações ganham força junto aos movimentos sociais e a diversas igrejas. No início dessa década, percebia-se cada vez mais claramente que as políticas e projetos assistenciais pouco contribuiriam para alterar as estruturas que geravam o empobrecimento. As pastorais sociais e comunidades eclesiais de base (CEB's) propuseram alternativas de desenvolvimento comunitário baseadas nas necessidades, práticas e culturas locais.

A Cáritas Brasileira começou a apoiar os Projetos Alternativos Comunitários (PAC's). Os PAC's são pequenas iniciativas produtivas de desenvolvimento e de infra-estrutura comunitária, financiadas com recursos da cooperação internacional; tais iniciativas eram executadas pelas famílias e grupos na própria comunidade e contavam com ajuda de animadores voluntários. Os PAC's surgiram na região Nordeste e se espalharam para o Sul do Brasil. Entre 1984 e 1992, a Cáritas financiou aproximadamente mil PAC's. Dentre outras entidades, a Coordenação Ecumênica de Serviço (CESE) e o Centro de Estatística Religiosa e Investigações Sociais (CERIS) também trabalharam na mesma linha. Durante a maior parte da década de 80, os recursos repassados aos PAC's não tiveram exigência de retorno. Contudo, no início dos anos 90, por exigência dos organismos de cooperação internacional, a disponibilização de novos recursos destinados a apoiar os PAC's ficou condicionada ao estabelecimento de regras que estabeleciam a devolução monetária do valor financiado por parte dos participantes.

A idéia de verdadeira promoção do cidadão, deixando para trás o assistencialismo, consubstanciada na exigência de contrapartida por parte das famílias e grupos beneficiados, que começa a ser amplamente aceita. Desse modo, surgiram variadas metodologias e práticas voltadas para a obtenção de retorno dos recursos investidos pela comunidade. Constituía-se na perspectiva de que os recursos voltados ao fomento de Fundos Rotativos não mais voltassem para as entidades da cooperação internacional, mas que fossem utilizados no fomento de Fundos comunitários administrados, quer pelas entidades de apoio quer pelas próprias comunidades. A altíssima inflação da época contribuiu para estimular o resgate de práticas criativas já existentes na cultura das comunidades. Algumas das alternativas utilizadas pelas mesmas foram os retornos por meio de produtos, prestação de serviços, repasse de crias de animais para outras famílias, práticas de troca de produtos, bancos de sementes e moeda social, entre outras.

Ao longo da década de 90 vemos a ampliação do número de entidades que começaram a trabalhar com fundos para pequenos projetos comunitários e fundos rotativos solidários: a Pastoral da Criança em 1989, o Instituto Marista de Solidariedade em 1995, Obras Kolping, Serviço de Análise e Assessoria de Projetos FASE/SAAP, CAMP/FUNDO SUL, IECLB/Fundação Luterana de Diaconia, entre outras. Em 1993 surgiu o primeiro Fundo Rotativo Solidário (FRS's), gerido pela Articulação do Semi-árido (ASA), no Município de Soledade, na Paraíba. Os fundos da ASA mobilizavam – e ainda hoje mobilizam – recursos da própria comunidade. Inicialmente estavam orientados para a construção de cisternas de placas e outras estruturas comunitárias, na perspectiva de uma educação para o manejo sustentável dos recursos hídricos e, também, para implantação de bancos de sementes. Tinham como fundamento o compromisso de cada família em contribuir para um fundo comunitário, em pequenas parcelas, um valor equivalente aos recursos recebidos e, assim, possibilitar que outras famílias pudessem ter acesso a este benefício. Em decorrência dos resultados favoráveis alcançados, a prática dos fundos solidários se espalhou para muitas comunidades do sertão da Paraíba, chegando a 1.824 Fundos, em 140 municípios, que beneficiam 18.000 famílias, em 2005.

A partir de 1994, um grupo de organizações apoiadas pela cooperação internacional, começou a interagir entre si, trocando informações, concepções, metodologias, formas de gestão, um diálogo

---

\* Texto para discussão em preparação do Seminário

com aquelas entidades internacionais em nível diferenciado ao anteriormente havido. Lista-se, dentre tantas outras, algumas delas: CERIS, CESE, FASE/SAAP, CAMP/FUNDO SUL, Instituto Marista de Solidariedade, IECLB/Fundação Luterana de Diaconia, Cáritas. Nesse mesmo ano, a prática de implementação de pequenos projetos comunitários e constituição de fundos solidários recebeu um grande estímulo para sua expansão quando a Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida, sob a liderança de Betinho, fez uma grande campanha de apoio a projetos de geração de renda. Ao longo dos anos 90 aumentaram significativamente os recursos da sociedade civil para pequenos projetos alternativos e para fundos solidários; veja-se, p.ex. a Pastoral da Criança trabalhando com recursos da Campanha Criança Esperança da Rede Globo, a Cáritas (e outras entidades ligadas à Igreja Católica) trabalhando com recursos arrecadados dos fiéis brasileiros. A partir de 1999, ainda, os recursos oriundos da Coleta da Campanha da Fraternidade da CNBB foram integralmente destinados aos Fundos Nacional e Diocesanos de Solidariedade, que se dedicam a apoiar projetos comunitários. Nesse período, entidades de apoio e grupos produtivos solidários têm se organizado, articulando-se em redes com o objetivo de superar a pulverização das iniciativas e de ganhar força e voz na reivindicação de uma política pública direcionada especificamente à expansão e consolidação de uma economia popular solidária. Essa articulação resultou na criação dos Fóruns Estaduais e do Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Como resultado imediato da criação e atuação dos FRS's, vemos o desenvolvimento de uma forma específica de financiamento às iniciativas econômicas populares, que são as finanças solidárias; estas, ao lado de outras propostas, tais como as cooperativas populares de crédito, as entidades de crédito popular solidário, os clubes de trocas com moedas sociais, espalham-se por o todo país e dão surgimento às diversas redes que têm como foco o fomento e a constituição de mecanismos financeiros voltados aos setores populares.

Mais recentemente, alguns setores públicos buscaram apoiar os Fundos Solidários como instrumentos promissores à superação dos mecanismos de geração do empobrecimento. Embora ainda se defrontem com diversos obstáculos, as parcerias estabelecidas possibilitaram o acesso a financiamentos não retornáveis diretamente aos fundos solidários.

## **Porque um programa nacional de Fundos Solidários**

Os atuais programas governamentais de transferência de renda, em especial o Programa Bolsa Família, carro-chefe das políticas sociais do Governo Federal, apontam na direção de que se consolidem políticas estruturais de geração de trabalho e renda, voltadas à superação de mecanismos que geram o empobrecimento da população e, com isso, seja alcançado o pleno exercício da cidadania. O Governo Federal tem promovido uma expansão significativa de recursos para ações de crédito, tais como: o microcrédito, a bancarização da população de baixa renda e a expansão e flexibilização do PRONAF. Essa expansão reflete-se na melhoria imediata das condições de vida da população. Contudo, apesar desses avanços, boa parte da população pobre continua sem acesso às políticas que impulsionem a sua organização produtiva. O PRONAF, por exemplo, está direcionado exclusivamente para o campo, e o microcrédito atende majoritariamente pessoas que já realizam atividades produtivas.

A partir dessa percepção e das iniciativas de organização, produção, comercialização e mecanismos financeiros solidários, surgidos das bases comunitárias como uma promissora e viável alternativa de financiamento à economia popular e de caráter local, foram realizadas algumas parcerias entre o governo e sociedade civil, no sentido de fortalecer as práticas dos fundos solidários. Citam-se aqui algumas delas: O Programa de Geração de Renda da Pastoral da Criança iniciou-se em 1989 com recursos públicos provenientes da extinta Legião Brasileira de Assistência (LBA). A partir do acesso a estes recursos, a Pastoral da Criança começou a apoiar pequenos projetos produtivos de geração de renda desenvolvidos pelos líderes voluntários e pelas famílias das crianças acompanhadas em todo território nacional.

Originalmente, as famílias ou grupos de produção que tinham acesso àqueles recursos firmavam o compromisso de contribuir com uma parte do lucro da atividade para constituir um fundo rotativo cujos recursos eram disponibilizados para financiar novos projetos de geração de renda de outras

famílias na mesma diocese e/ou para a ampliação de projetos já existentes. Posteriormente, a parceria entre a Pastoral da Criança e as entidades públicas se ampliou em 2001, quando teve início um convênio com a área social do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, por meio de recursos não-reembolsáveis. Em 2004 a Pastoral da Criança conquistou novos convênios com o SEBRAE e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS / Programa Fome Zero. Entre 1989 e 2006, a Pastoral da Criança apoiou mais de 1.000 projetos produtivos solidários, beneficiando 13.000 famílias de baixa renda. O Programa por 1 Milhão de Cisternas – P1MC, de iniciativa da sociedade civil (ASA Brasil), ora em desenvolvimento no semi-árido brasileiro, configura-se como uma proposta que reúne os elementos fundamentais anteriormente apontados. Trata-se de um programa cujo corte essencial reside na educação para a convivência com a escassez de recursos hídricos, tendo como produto final a construção de cisternas de placa que armazenam água das chuvas nas residências familiares e se destinam a fazer frente ao período de estiagem. Tal programa, executado por meio de uma parceria firmada entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a ASA-Brasil (sociedade civil), mas que conta, também, com recursos da Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN), envolveu, desde os seus primórdios, as famílias empobrecidas da região na formulação, no processo educativo de manejo dos recursos hídricos, na produção das placas de concreto e – mais importante – na organização das comunidades para, em mutirão, executar as atividades pertinentes. Tem-se, portanto, a expertise popular presente em sua formulação e que não se encerra quando da entrega das cisternas: prolonga-se em processos organizativos / educativos ao longo do tempo, decisivos à vida comunitária. O Projeto Mutirão pela Segurança Alimentar e Nutricional (PROSAN), de Minas Gerais, teve início em 2003, por iniciativa do Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); o PROSAN financia projetos de produção e beneficiamento de alimentos e iniciativas de mobilização, capacitação e educação sobre alimentação desenvolvidos por associações e organizações comunitárias, beneficiando famílias de baixa renda no Estado. O Projeto é executado numa gestão compartilhada entre entidades da sociedade civil e governo e seleciona projetos que são encaminhados para comissões regionais eleitas para uma pre-seleção. Essa comissão estadual eleita pelo CONSEA seleciona os projetos a serem apoiados dentre aqueles encaminhados pelas comissões regionais. Tanto as comissões regionais como a estadual são compostas por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes do estado. No primeiro ano, os recursos do Projeto no valor de R\$1,3 milhões vieram de fontes estaduais.

A partir de 2004, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome realizou um convênio com o Estado de Minas Gerais contribuindo com R\$ 4 milhões para o período 2004/2005. Nesse período, o PROSAN financiou um total de 475 projetos beneficiando mais de 25.000 famílias. Por sua vez, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) –, o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), o Movimento de Articulação do Semi-Árido (ASA) e o Mutirão contra a Fome da CNBB já estão coordenando uma experiência de apoio a projetos produtivos solidários no Nordeste, o Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários. Os proponentes são entidades da sociedade civil credenciadas e com experiências na gestão de fundos solidários. Esta iniciativa contou, em 2005, com recursos da ordem de R\$ 1 milhão; para 2006 R\$ 1,3 milhão e, em 2007 estão previstos R\$ 4 milhões, com a mesma finalidade; são financiamentos não retornáveis que têm o BNB como financiador de parcela dos mesmos. Em sua primeira fase, esta iniciativa selecionou 17 projetos pilotos de fundos solidários, das 50 propostas apresentadas para avaliação para receberem financiamento que varia de R\$50.000,00 a R\$100.000,00. Essas experiências comprovam a capacidade dos fundos solidários em chegar até um público que tradicionalmente tem ficado à margem das políticas públicas, disponibilizando recursos e outros serviços que impulsionam a organização de atividades produtivas por parte dessa população. Isso só é possível pela capilaridade que os fundos possuem e pelo aproveitamento adequado dos recursos disponíveis no local, valorizando as estruturas e sinergias existentes. Essa proximidade e a interação que os fundos estabelecem com as comunidades estimulam a integração e o desenvolvimento comunitário. Ademais, é de se ressaltar a importância que têm esses processos de autofinanciamento dentro de práticas educativas emancipatórias: a população mais pobre possui, mesmo que sua expressão

monetária seja diminuta, uma enorme capacidade de mobilizar suas poupanças em função de estratégias coletivas. Assim, a prática autogestionária, envolvendo a comunidade na definição das prioridades e no destino dos recursos, gera um maior comprometimento de todos com a sustentabilidade dos fundos. Por outro lado, os Fundos, que tem como eixo o desenvolvimento sustentável, realizam ações que vão além da disponibilização de recursos para investimento nas atividades produtivas e se estendem à realização de formação social e produtiva, e de mobilização em torno de questões de cidadania, gênero e etnias.

Dessa forma, a opção do governo em fomentar os FRS's e promover seu fortalecimento e ampliação, representa um importante avanço em direção às políticas estruturais, mesmo que ainda de forma incipiente frente às dimensões que assumem as necessidades locais. Há, certamente, inadequação da legislação vigente no que se refere ao uso de recursos da União nesse sentido, o que, por certo, explica o fato de os setores mais sensíveis do governo encontrarem dificuldades em ampliar as dotações de recursos para essas iniciativas. Existe, não obstante, o reconhecimento de que se faz urgente a superação de tais entraves legais para que, então, a participação do governo, por intermédio de suas políticas, possa ser ampliada e consolide essa importante iniciativa de corte estrutural voltada à ruptura das condições de empobrecimento das populações.

## **Elementos para um programa nacional de apoios aos Fundos Solidários**

Um Programa Nacional de Apoio a Fundos Solidários se insere dentro da concepção de política pública de fomento à Economia Solidária proposta pela I Conferência Nacional de Economia Solidária no seu Documento Final. A democratização do crédito que valoriza iniciativas existentes de finanças solidárias, inclusive os fundos rotativos (Para 78), a criação de linhas subsidiadas e não-reembolsáveis de financiamento (Para 74) e a necessidade de articulação com políticas de educação, qualificação e acompanhamento técnico e gerencial aos trabalhadores/as dos empreendimentos solidários (Para 73) são alguns dos princípios, entre outros, citados no Documento Final da Conferência que legitimam um Programa Nacional de Apoio a Fundos Solidários. Portanto, um programa dessa natureza deve compor uma Política Nacional de Economia Solidária, sem prejuízo da participação de diversas outras modalidades de financiamento aos mais pobres, como microcrédito, crédito cooperativo, Pronaf, financiamentos de bancos públicos etc. Um Programa Nacional de Apoio a Fundos Solidários se constitui não somente como uma real possibilidade de resposta às necessidades daqueles que hoje dependem das ações redistributivas do governo, mas, principalmente, como promotor de um processo de desenvolvimento local e solidário profundamente enraizados nas práticas comunitárias.

O Programa teria, assim, não apenas o objetivo de fomentar as atividades produtivas comunitárias, mas tornar acessíveis mecanismos outros que possibilitem superar a dinâmica do empobrecimento a partir da reorganização do tecido sócio-produtivo, com base em empreendimentos solidários e na constituição de uma rede de organizações sociais. Público potencial do programa: - Famílias e/ou indivíduos, beneficiários de programas de transferência de renda do Governo Federal, e aqueles que, embora não tenham acesso aos mesmos, encontram-se nas em condições semelhantes. - Grupos de produção, comercialização, cooperativas e demais formas de trabalho coletivo da economia popular solidária, constituídos por pessoas de baixa renda.

Características das iniciativas a serem apoiadas: Iniciativas que trabalham na linha da economia popular solidária, tendo as seguintes características, entre outras: - Metodologias de protagonismo comunitário e autogestão: o poder de decisão sobre elaboração, planejamento e execução das atividades e aplicação de recursos está centrada nos participantes e suas organizações comunitárias. - Abertura para uma grande diversidade de práticas solidárias dos fundos, no que diz respeito a devolução de recursos: devolução integral ou parcial, em dinheiro, produto ou serviços, práticas de troca, moeda social etc. - Visão holística do desenvolvimento local: melhoria na qualidade de vida do participante e da comunidade em todos seus aspectos econômicos e sociais: renda familiar, segurança alimentar, cidadania plena (que inclui fortalecimento da organização comunitária), dignidade, autocontrole sobre seu destino, manifestações culturais, preservação do meio ambiente. - Iniciativas produtivas e de infra-estrutura comunitária, com utilização/ desenvolvimento de

tecnologia apropriada. - articulação desses grupos de economia popular com entidades animadoras e gestores do programa. Natureza dos recursos: - Os recursos devem ser não-retornáveis para a fonte financeira de origem. Deste modo, os financiamentos comprometidos com os projetos populares retornam exclusivamente aos fundos solidários – locais, micro-regionais, estaduais etc. – conforme práticas e formas de retorno decididas pela comunidade, ou organização de participantes, em conjunto com as entidades fomentadoras. Portanto, são recursos que, uma vez concedidos, permanecem continuamente na comunidade e realimentam a dinâmica socioeconômica local.

### **Destino dos recursos**

- Repasses financeiros para o fomento de fundos rotativos, fundos solidários, direcionados para as famílias excluídas, para empreendimentos coletivos e solidários, projetos de infra-estrutura e organização comunitária, atividades de comercialização solidária, entre outros; e
- Apoio financeiro para realizações de ações de mobilização, capacitação e organização comunitária.

### **Possíveis fontes de recursos**

- Recursos não retornáveis de bancos públicos, a exemplo do projeto BNB-SENAES;
- Recursos orçamentários da União;
- Recursos dos fundos constitucionais;
- Recursos de empresas públicas, fundações e autarquias;
- Recursos provenientes de entidades privadas.

### **Operacionalização**

É oportuno considerar três etapas de destinação de recursos:

- 1) ampliação imediata dos recursos dos fundos atualmente identificados nos seus diferentes níveis e formas de atuação, até o limite de sua capacidade instalada;
- 2) recursos para desenvolvimento institucional voltados para ampliação da capacidade atual instalada das entidades já identificadas; e
- 3) recursos destinados para outras organizações a serem identificadas num mapeamento de instituições que queiram se habilitar para atuar com fundos solidários.

### **Volume dos recursos inicialmente previstos**

Considerando a capacidade das entidades preparadas para executar o Programa, esses recursos deveriam ascender à cifra de R\$ 100 milhões no ano inicial da implantação do Programa, ajustando-se progressivamente às necessidades de expansão e consolidação das atividades.

### **Gestão do Programa Nacional de Fundos Solidários**

- Gestão compartilhada entre governo e sociedade civil: criação de um comitê com representantes dos órgãos financiadores, entidades e movimentos da sociedade civil, que definirá os critérios e selecionará as iniciativas a serem apoiadas (como, por exemplo, o Comitê Gestor do Programa BNB-SENAES).
- Credenciamento de entidades com experiência comprovada e habilitação de novas entidades de execução e parceiras do Programa.
- Criação de mecanismos descentralizados de controle social sobre o Programa, gestão descentralizada.

## **Construção de uma agenda de compromissos**

### **Diálogo com as Agências Financeiras**

Inicialmente, o Comitê Gestor Ampliado poderá ser o interlocutor, dando continuidade ao diálogo iniciado no seminário junto às agências estatais com recursos não reembolsáveis para promoção de iniciativas aos moldes do Programa BNB-SENAES.

### **Grupo de trabalho**

Criação de um grupo de trabalho que terá como função principal no processo de elaboração de um Programa Nacional de Apoio a Fundos Solidários, em interlocução com os conselhos (CONSEA's, CONDRAF, CONAES) e o Comitê Interministerial de Combate à Fome. Este grupo de trabalho, que deverá ser nomeado por portaria interministerial, deverá ser composto por representantes habilitados (com acúmulo sobre o tema) do CONSEA, do CONDRAF, do CONAES, do Comitê ampliado do projeto BNB/SENAES, e da Rede de Articulação de Fundos de Pequenos Projetos, numa proporção de dois terços da sociedade civil e um terço do Estado.

### **Projeto fortalecimento da Rede**

Enquanto os outros componentes de uma política de finanças solidárias, as cooperativas de crédito e as entidades fornecedoras de microcrédito solidário, contam com movimentos e redes articuladas para defender sua causa, os Fundos Solidários atualmente não contam com uma rede articulada e pró-ativa na defesa de um Programa com essas características. Existe a proposta de promover um mapeamento nacional das entidades e iniciativas que já trabalham com fundos solidários e uma série de encontros estaduais e regionais de articulação. Espera-se que o Seminário Nacional sobre Fundos Solidários possa contribuir na identificação de atores e organizações “puxadores” das articulações que fortaleçam uma rede nacional para defender a causa de um Programa Nacional de Apoio a Fundos Solidários. Os participantes do Seminário podem se tornar articuladores e mobilizadores dessa causa nos seus respectivos territórios e movimentos.