



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

JORGE HENRIQUE TEIXEIRA DE MENDONÇA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO À ECONOMIA
SOLIDÁRIA EM GOVERNOS LOCAIS NO BRASIL**

Salvador
2006

JORGE HENRIQUE TEIXEIRA DE MENDONÇA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE APOIO À ECONOMIA
SOLIDÁRIA EM GOVERNOS LOCAIS NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração da Universidade Federal da Bahia.

Orientador: Prof. Dr. Genauto Carvalho de França Filho

Salvador
2006

A
Paulo Jackson e Carlos Marighella (*In Memoriam*), dois lutadores baianos, cujos exemplos me estimulam a seguir em frente.

AGRADECIMENTOS

A Deus, sobre todas as coisas.

Ao Prof. Genauto França Filho pelo estímulo, pela orientação, pelas indicações e apoio para a conclusão deste trabalho.

Aos Professores Reginaldo Souza Santos, Nelson Oliveira e Francisco Vidal, pelo exemplo de dignidade e pelas preciosas contribuições ao trabalho.

Aos Professores Maria do Carmo Lessa Guimarães e José Célio da Silveira Andrade, pelas orientações metodológicas e de conteúdo.

Aos funcionários do NPGA, pelo profissionalismo e dedicação.

A Benito Muinões Juncal, pelo apoio, confiança, companheirismo e incentivo.

A Tereza Cristina Pamponet, cujo apoio foi fundamental para que esse momento se concretizasse.

A Thiago Tavares Nunes de Oliveira, Antônio de Pádua Melo Neto e Luiz Antônio Cravo da Costa, pelo incentivo e pelo apoio.

Aos amigos do Bansol (Associação de Fomento à Economia Solidária), onde tudo começou, por me condicionarem a querer aproximar cada vez mais minha vida profissional da vida pessoal e afetiva.

Ao Fórum Baiano de Economia Solidária, espaço público onde pude conviver e aprender com os trabalhadores de uma outra economia.

A meus pais, Henrique e Fátima, minha irmã, Ticiane, minha avó, Mirian, meus tios, primos e demais parentes, por todo o companheirismo e amor a mim dispensados.

A todos vocês, meu reconhecimento e afeto!

RESUMO

A presente dissertação tem por objetivo conhecer a natureza e as especificidades das políticas públicas de apoio à economia solidária implementadas em governos locais no Brasil, no período de 1997 a 2004. O objeto do estudo são as políticas públicas desenvolvidas pelos municípios de São Paulo, Recife e Porto Alegre. Para tanto, foi necessário um panorama conceitual e analítico sobre a economia solidária no Brasil e a incorporação deste tema à agenda pública brasileira, a partir dos anos 90 do século XX. Em seguida, foram analisadas as experiências das três cidades, identificando suas principais características, os avanços, os limites e possibilidades dessa política pública. Finalmente, são apontadas algumas tendências empíricas e teóricas que apontam para uma maior integração entre as políticas de economia solidária nos três níveis de governo, e destas com as demais políticas sociais, de desenvolvimento e de trabalho.

Palavras-chave: economia solidária; políticas públicas; território; Governo Local; sociedade do trabalho.

RESUMEN

La presente disertación tiene como objetivo el mejor conocimiento de la naturaleza y de las especificidades de las políticas públicas de apoyo a la economía solidaria implantadas en los gobiernos locales en Brasil en el período de 1997 a 2004. El objeto de estudio son las ciudades de São Paulo, Recife y Porto Alegre. En un primero momento, desarrollase un recorrido conceptual y analítico sobre el tema de la economía solidaria en Brasil y la incorporación del mismo a la agenda pública brasileña desde los noventa del siglo pasado. En seguida, son hechos los análisis de las experiencias locales, buscando identificar sus principales características, los avances y los límites de las políticas públicas de economía solidaria desarrolladas. Al final, apuntase algunas tendencias empíricas y teóricas que permitan una mejor integración entre las políticas públicas de economía solidaria entre los distintos niveles federativos de gobierno, y de estas con las políticas sociales, de trabajo y desarrollo económico.

Palabras-clave: economía solidaria, políticas públicas, territorio, gobierno local, sociedad del trabajo

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1. CONTEXTO HISTÓRICO E SOCIAL DO SURGIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA	
Contexto da crise da sociedade do trabalho	12
Conceito e Princípios de Economia Solidária	19
1.3. Economia Solidária e Governos Locais no Brasil	31
1.4. Conceito de Política Pública	34
1.5. As políticas de economia solidária	36
1.6. As políticas de economia solidária numa perspectiva territorial	40
2. CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA EM GOVERNOS ESPECÍFICOS: CASOS EM ANÁLISE	
2.1. São Paulo (2001/2004)	42
2.2. Recife (2001/2004)	48
2.3. Porto Alegre (1997/2004)	50
3. ALCANCES, LIMITES, INOVAÇÕES E DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE FOMENTO À ECONOMIA POPULAR E SOLIDÁRIA	
3.1. Alcances, limites e inovações das políticas públicas de apoio à economia popular e solidária	53
3.2. Economia Solidária como uma política de desenvolvimento	56
3.3. Economia Solidária como política social	59
3.4. Economia Solidária como política de geração de trabalho e renda	61
3.5. Desafios das políticas públicas de apoio à economia popular e solidária	64
4. CONCLUSÃO	67
REFERÊNCIAS	74
ANEXOS	84

Introdução

O objeto do presente estudo são as políticas públicas de apoio à economia solidária desenvolvidas por governos locais no Brasil. Tais políticas são analisadas no contexto de um Estado Federado, onde há divisão de competências entre o governo federal e os governos subnacionais.

A presente pesquisa tem como temática central as políticas públicas de apoio à economia solidária empreendidas por governos locais no Brasil no período de 1997 a 2004. Busca focar criticamente os governos municipais de São Paulo, Porto Alegre e Recife. Cabe ressaltar que essas administrações municipais foram dirigidas nesta época pelo Partido dos Trabalhadores e foram escolhidas pela grande relevância dada pela política municipal de economia solidária.

A questão básica de pesquisa será identificar as principais tendências na formação de agenda, na formulação, na implementação e na avaliação de políticas públicas de apoio à economia solidária no Brasil.

Essa questão implica em problematizar o conceito de política pública de apoio à economia solidária. Devido à polissemia do conceito, cada governo local aqui estudado, utilizou de uma conceituação própria, o que resultou na heterogeneidade das práticas aqui relatadas.

A investigação da implantação de uma política pública requer uma delimitação do tempo e do espaço, com o objetivo de melhor identificar os atores envolvidos, o contexto operacional, o processo político de produção de consensos e dissensos e compreender as chamadas arenas decisórias, que são as disputas de interesses, conflitantes ou convergentes, dos interessados.

Entretanto, devido às enormes diferenças entre as políticas desenvolvidas nos mais

diversos municípios brasileiros, decidimos, para não perder uma visão do todo, analisá-las em seu conjunto, mesmo que não apresentem um conjunto harmônico, mas sim multivariado. Desta forma, a identificação de possíveis tendências e semelhanças seria facilitada e as vantagens da adoção dessas políticas ficariam mais nítidas.

O foco de nossa análise é apenas o processo de implementação de políticas públicas de apoio à economia solidária em governos locais no Brasil. As demais fases do ciclo de políticas públicas só serão citadas para contextualizar determinada observação.

Dentre essas inquietações, que não logramos ver respondidas ao final deste trabalho, mas sim que sejam indicados caminhos teóricos e empíricos para o seu descortinamento, destacam-se as seguintes: Como garantir aos cidadãos brasileiros, nos moldes do capitalismo periférico hegemônico, o direito ao trabalho e, por extensão, os demais direitos sociais? Como os governos locais podem e devem atuar para garantir patamares básicos de proteção social para aqueles grupos que não dispõem das condições para garantir o atendimento de suas necessidades básicas ou para possibilitar-lhes acesso aos meios para enfrentar riscos e vulnerabilidades? Quais desenhos de políticas e intervenções seriam mais eficazes para reduzir os níveis de desemprego e de exclusão social? É possível, nos marcos institucionais atuais, uma maior inserção autônoma dos cidadãos no mundo do trabalho, ou apenas uma inserção subordinada? As políticas de economia solidária representam uma inovação em relação às políticas tradicionais nas áreas do trabalho, desenvolvimento e na área social? Como se dá a repartição das atribuições entre os entes da Federação no caso da política pública de economia solidária? Os recursos mobilizados para as políticas de economia solidária são suficientes?

De toda a sorte, os programas de economia solidária por terem como foco primordial a promoção de atividades econômicas desenvolvidas por populações excluídas do mercado formal de trabalho e estarem muito recentemente incluídos na agenda das ações de políticas

públicas, particularmente no Brasil, merecem ter seu alcance e limite estudados de uma forma crítica e sistematizada. É importante advertir que tal exame, por se tratar de uma política pública ainda em marcha e de certa forma numa etapa bastante inicial, não pode pretender ser uma avaliação definitiva da eficácia e da efetividade desses programas.

O melhor, por enquanto, é estudar as experiências concretas desenvolvidas, destacar os avanços e as principais dificuldades, com o intuito de esboçar sugestões de mudanças e aperfeiçoamento. É esse o objetivo dos próximos capítulos. Desvendar resultados, limites e potencialidades das políticas públicas de apoio à economia solidária desenvolvidas nos municípios de São Paulo, Porto Alegre e Recife, nos anos de 1997 a 2004.

O que se quer criticar no âmbito deste trabalho é a insuficiência das políticas públicas de emprego e renda para tratar da complexa questão da organização social dos trabalhadores.

O presente trabalho está organizado em quatro capítulos. No primeiro, traça-se um breve quadro referencial teórico, com a utilização das principais categorias analíticas presentes na dissertação. No segundo capítulo, são apresentadas as políticas públicas de apoio à economia solidária de três municípios bastante representativos, que traçaram três distintas estratégias. Esses três casos serão analisados em conjunto no terceiro capítulo, sendo que poderemos inferir, a partir daí, algumas características atuais e tendências futuras na execução destas políticas. Por fim, o último capítulo destaca a importância da consolidação destas políticas públicas em governos locais no Brasil e a necessidade de maior articulação intersetorial e com os demais níveis de governo.

É preciso advertir, de início, que o presente trabalho sofreu sérias restrições de tempo e de acesso às fontes de informações por parte do autor. Desenvolver um trabalho com esses objetivos tendo que conciliar o exercício profissional cotidiano e o rigor científico necessário em qualquer trabalho acadêmico não foi tarefa fácil. Apesar disso, entende o autor ser a presente dissertação um bom roteiro de preocupações para futuros interessados no tema.

Do ponto de vista metodológico, buscou-se primeiro traçar uma delimitação do tempo e do espaço da pesquisa, buscando-se identificar os atores envolvidos, o contexto operacional onde atuam, o processo político e as arenas decisórias. A partir daí, já identificados os governos locais a serem analisados, buscou-se empreender visitas aos três municípios e sistematizar as experiências analisando as políticas em seu perfil multivariado, buscando identificar as principais semelhanças e diferenças entre elas e as principais tendências e vantagens na sua adoção.

As observações iniciais ao empreender a pesquisa foram de que tais políticas apresentam natureza fortemente indutiva, no sentido de fomentar a organização da sociedade e que o alcance deste novo tipo de política pública ainda não está consolidado nos marcos institucionais atuais.

O presente estudo se justifica pela carência de pesquisas sobre o tema e tem relevância na medida em que poderá servir como orientador para que outros governos locais se interessem pelo tema e procurem difundir as experiências aqui relatadas.

É partindo das reflexões sobre teoria e prática feitas no capítulo 1 que pretendemos examinar, no capítulo 2, os casos dos municípios de São Paulo, Recife e Porto Alegre. Não se trata, porém, de estabelecer indicadores nem avaliar se houve êxito ou não, mas de problematizar questões e levantar as idéias em debate. Portanto, ainda que os resultados concretos dos municípios sejam citados, eles não são o tema principal da dissertação.

Trata-se antes de discutir as possibilidades e limitações da proposta de uma política pública de apoio à economia solidária num governo local, a fim de explorar como, sob determinadas circunstâncias, o Estado se propõe a ser o agente transformador que ajuda a promover o crescimento da economia solidária – e, nesse sentido, o foco de análise serão os próprios programas dos governos analisados.

Capítulo 1

Contexto histórico e social do surgimento das políticas públicas de fomento à economia solidária

1.1 Contexto da crise da sociedade do trabalho

Conforme será demonstrado em diferentes partes desse estudo, na atual fase do capitalismo, um dos problemas mais graves é o aumento do desemprego, pois não há espaço no mercado formal de trabalho para todos. A conjunção de novas tecnologias informáticas com as políticas de desregulamentação do trabalho permitiram ao capital substituir mais e mais trabalhadores por máquinas automáticas em todo o planeta.

A flexibilização, que sujeita o emprego às conveniências dos empregadores, e a desregulamentação, entendida como a crescente eliminação das obrigações impostas legalmente aos empresários em relação aos trabalhadores empregados por eles, são políticas relativas ao trabalho adotadas pelos países capitalistas nos últimos anos, inclusive pelo Brasil. O desemprego é decorrência da reestruturação produtiva, que basicamente significa a reorganização das empresas para produzir com maior velocidade, qualidade e sem desperdícios.

No atual estágio do modo de produção capitalista, não há condições para a participação efetiva de todas as pessoas no processo produtivo e, conseqüentemente, no mercado consumidor, a fim de romper a exclusão social. Percebe-se hoje uma sociedade que divide os trabalhadores em dois grupos: aquele que está ligado ao processo de produção, vendendo sua força de trabalho e participando ativamente do processo de exploração do

trabalho pelo capital – ter um emprego é entendido como um “privilégio” do trabalhador; e aquele grupo que está excluído desse processo, sobrevivendo através do trabalho informal, autônomo, trabalho na agricultura familiar, trabalho doméstico e até mesmo através de programas de assistência social – esse segmento da população deve lutar diariamente para garantir o mínimo necessário para sua sobrevivência.

Ante essas breves constatações, verifica-se que a crise que assola o mundo do trabalho é de grande monta, pois atingiu a materialidade e a subjetividade do ser que vive do trabalho. Para Ricardo Antunes (1995), alguns elementos contribuíram para transformar a materialidade do trabalho: a revolução tecnológica intensa gerada pela automação, a robótica e a microeletrônica; a flexibilização das unidades fabris; a desconcentração da produção; a desregulamentação dos direitos do trabalho; os novos padrões de gestão da força de trabalho, dentre outros.

No que diz respeito à subjetividade, a crise afetou a consciência de classe e os organismos de representação, pois o trabalhador hoje objetiva não somente preservar os direitos trabalhistas conquistados, mas principalmente conservar seu espaço de trabalho, principalmente assalariado, mesmo na condição de vítima da exploração do sistema vigente.

O Brasil teve sua história marcada no século XX por uma inserção subordinada ao sistema capitalista global, sobrevivendo na periferia deste sistema, chegando ao fim deste século com graves problemas estruturais (baixa poupança interna, educação de má qualidade, concentração fundiária, elevada carga tributária) e conjunturais (elevada taxa de desemprego, alto índice de trabalho informal, implantação de medidas de ajuste econômico recessivas, políticas de ajuste fiscal).

Um dos principais elementos dessa crise da organização capitalista da sociedade tem reflexos nas relações sociais de produção, no que os economistas neoclássicos denominam de mercado de trabalho. O mercado de trabalho é representado por cinco principais elementos: o

ofertante de força de trabalho (trabalhador), o demandante de força de trabalho (capitalista), a mercadoria oferecida pelo trabalhador (força de trabalho), o preço da força de trabalho (salário) e o Estado. Esses quatro primeiros poderiam atuar livremente seguindo regras de um livre mercado. Porém, para se manter um equilíbrio controlado, entra em cena o Estado, que tem como objetivo regulamentar as relações entre os demais elementos e estabelecer regras para esta relação econômica, atuando certas vezes em prol do capital e outras dos trabalhadores.

Na atualidade brasileira, vê-se cada vez mais acentuado o número de ofertantes de força de trabalho, com a diminuição do número de demandantes, o que gera o fenômeno do desemprego, já que o mercado de trabalho, como os demais setores de bens e serviços, funciona com base na lei da oferta e da demanda, existindo muita pouca regulação estatal.

O fato do modo de produção capitalista não ser totalitário ainda nos dias de hoje, não se dá somente pelo fato de certos indivíduos optarem por outros modos de produção, mas também porque é grande e crescente o número de excluídos. O capitalismo não absorve toda a oferta de mão de obra, mantendo uma grande quantidade de trabalhadores de reserva, o que é embasado em dois principais objetivos: manter a flexibilidade do mercado de trabalho e o nível baixo dos salários. Desta forma, o desemprego é uma realidade perpétua no capitalismo.

Além disso, o padrão de acumulação taylorista-fordista entra em crise a partir dos anos 1970, dando lugar a um modelo de acumulação flexível, que se convencionou denominar de toyotismo.

No Brasil, país que se encontra na periferia do sistema-mundo, com o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista e com a adoção do receituário neoliberal ocorreu um agravamento na questão social, com conseqüências perversas no mercado de trabalho. A redução do emprego industrial (mais estável e com sindicatos fortes), a terceirização, a informalidade, a precarização e o avanço tecnológico são transformações importantes no

mercado de trabalho.

Gabriel Kraychete (2000) aponta como tendências estruturais do mercado de trabalho o crescimento do desemprego, o desassalariamento e a ampliação do número de trabalhadores por conta própria. O desassalariamento consiste na expulsão de trabalhadores das relações salariais e, por conseguinte, do quadro formal de inserção no mundo dos direitos. A relação salarial era a principal relação social, da qual derivavam todas as demais. Como se sabe, o assalariamento foi a forma fundamental de integração social ao longo de todo o capitalismo, principalmente durante o período de pleno emprego nos países centrais.

A expressão "sociedade salarial" é utilizada por Robert Castel e Michel Aglietta para designar o período capitalista em que não somente se generaliza o assalariamento, mas também ocorrem a conquista de direitos e garantias aos trabalhadores, dando forma a um verdadeiro estatuto na sociedade, onde as relações sociais passam a pautar-se como subsidiárias às relações econômicas, inclusive amortecendo a capacidade de iniciativa da sociedade, que se torna um agente passivo frente às necessidades do Mercado ou à assistência do Estado.

Essa sociedade salarial assume o individualismo decorrente da lógica competitiva do capitalismo como um princípio para as relações sociais, o que também teria reduzido o espaço das relações solidárias.

Para Castel, a crise da sociedade salarial significa muito mais que o aumento da pobreza e do desemprego: trata-se, nos termos de Durkheim, de profunda anomia social, isto é, da perda de vínculos básicos, mesmo nas esferas da família ou da vizinhança. As metamorfoses que a questão social atravessa devem-se ao fato de que, cada vez mais, o trabalho perde a centralidade do debate pois, diante da constatação de que a sociedade salarial está deixando de incluir trabalhadores, a questão passa a girar em torno da vulnerabilidade

resultante dessa exclusão – o que, mais do que marginalidade econômica, implica desenraizamento social.

O trabalho vai além do emprego: ele traz em si as condições de sociabilidade, o sentido de pertencimento e a existência de projetos de vida. O não-trabalho também vai além do desemprego, porque representa a perda de vínculos sociais e de auto-estima pessoal.

Nos países capitalistas avançados, este quadro configura não apenas uma crise econômica, mas o desmonte de todo um tipo de sociedade que vigorava até então, não só porque nela os trabalhadores vendem sua força de trabalho por salários, mas porque o Estado garante proteção aos direitos do trabalho. Mas, enquanto nesses países a responsabilidade do Estado ainda é considerada central, nos países periféricos ou em desenvolvimento a discussão tem natureza completamente distinta, pois a sociedade salarial sequer chegou a existir para todos. E, na ausência de um sistema eficiente de direitos e proteções, as tendências de desassalariamento e desindustrialização enfrentadas pelo mercado de trabalho formal tornam-se ainda mais graves, pois aumenta o número de trabalhadores que saem da condição estável de assalariados para a condição vulnerável de trabalhadores precarizados ou informais.

A precarização significa a redução na renda e nos direitos e é estimulada, sobretudo, pela crescente terceirização – ou seja, as empresas passam a subcontratar outras para prestação de serviços que são considerados atividades-meio da organização. Já a informalidade significa a ausência total de direitos, embora o trabalho não-regulamentado – seja assalariamento sem carteira, seja trabalho autônomo – já represente parte significativa do mercado de trabalho.

Como resposta a esses problemas, desenvolvem-se alternativas liberais (como o incentivo ao empreendedorismo, à capacitação e à empregabilidade, com foco no indivíduo) e emancipatórias (experiências coletivas de trabalho e produção, com foco na comunidade).

As alternativas liberais se apresentam, no hegemônico discurso neoliberal, como única

via de inserção no mundo do trabalho. Tenta-se, com isso, desideologizar a complexa questão da crise do trabalho, transferindo aos cidadãos a responsabilidade por seu desemprego, como se o sistema capitalista, excludente e predatório por natureza, fosse capaz de, por si só, incluir a todos que queiram trabalhar.

Além disso, as políticas liberais não tocam na desigualdade central do modo de produção capitalista: a dicotomia entre os trabalhadores, que vendem a sua força de trabalho como mercadoria e os detentores dos meios de produção. Não contemplam, por exemplo, formas de acesso dos trabalhadores aos meios de produção nem a democratização do acesso dos trabalhadores aos recursos públicos dos programas de emprego e renda, que acabam sendo monopolizados por empresários e sindicatos (sindicatos estes mais preocupados em manter o emprego dos seus filiados do que ampliar o acesso dos desempregados ao mercado de trabalho).

As políticas liberais de emprego abrangem um segmento limitado de programas públicos tendentes a minorar o desemprego, sem, contudo, combater as suas causas nem se preocupando com a incorporação do enorme contingente de força de trabalho excedente.

O Brasil, assim como os demais países latino-americanos, vem implementando, historicamente, políticas econômicas que têm como pressuposto que o desemprego vai ser minorado apenas com o crescimento econômico. As políticas públicas de emprego e renda tendem a não atuar sobre as causas do desemprego, tendo caráter nitidamente compensatório, sendo tradicionalmente divididas em ativas e passivas: as primeiras sendo as que atuam sobre a demanda por trabalho e as últimas incidindo sobre as ocupações que já existem (POCHMANN, 1997).

Segundo o próprio Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE),

as políticas públicas ativas destinam-se à promoção do emprego, ao aumento da empregabilidade da força de trabalho, assim como à reforma do marco legal, visando facilitar e estimular a criação de empregos de qualidade. (MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO, 2004).

Trata-se, pois de uma perspectiva reducionista, que não enxerga a riqueza, a variedade e a multiplicidade das formas de trabalho associado, cooperativado e autogestionário e das demais formas de trabalho alternativas à relação de emprego.

Já as políticas passivas de trabalho e renda, no Brasil, destinam-se à proteção dos trabalhadores desempregados ou em faixas salariais mais baixas, como mecanismos de natureza compensatória, e às atividades de apoio à inserção/reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho.

A ideologia dominante transfere a responsabilidade que é do Estado e de toda a sociedade para o âmbito individual, sendo oferecidas soluções de capacitação, apoio ao empreendedorismo e à empregabilidade, estimulando cada vez mais o individualismo e a competição pelas vagas e oportunidades do mercado tradicional de trabalho.

A empregabilidade pode ser aqui definida

como a capacidade dos trabalhadores se manterem empregados ou encontrar novos empregos, o que supõe a posse dos requisitos de qualificação exigidos pelos empregadores e procurados pelos trabalhadores como estratégia de valorização da sua força de trabalho. Trata-se de um conceito do novo vocabulário da Teoria do Capital Humano, o qual pode ser compreendido como um mecanismo de encobrimento das relações sociais excludentes do atual padrão de acumulação do capital, ao transferir para o trabalhador como indivíduo a responsabilidade pela sua inserção profissional (LEÃO, 2003, p. 11).

O empreendedorismo se refere à "mobilização e exercício de capacidade empreendedora para iniciar novos negócios, para que os desempregados se transformem em pequenos empresários" (BERTUCCI e SILVA, 2003b, p. 85).

Nesse contexto, o Termo de Referência da Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES (2004, p. 1) amplia a sua reflexão tratando da empregabilidade e do empreendedorismo, enfatizados pela perspectiva liberal, onde

A primeira se refere à capacidade de reciclagem (atualização contínua) profissional e capacidade de adaptação a diferentes áreas de atuação. A segunda se refere à mobilização e exercício da capacidade empreendedora para iniciar novos negócios, para que os desempregados se transformem em

pequenos empresários. Nos dois casos a responsabilidade pela permanência, recolocação e solução da crise do trabalho são atribuídas mais a cada indivíduo em particular e não ao sistema. Já na perspectiva emancipatória, foram destacadas as variadas formas de organização do trabalho e da produção protagonizadas pelos setores populares. Experiências coletivas de trabalho e produção vêm se disseminando nos espaços rurais e urbanos, através das cooperativas de produção e consumo, das associações de produtores e empresas de autogestão. Nasceram de uma atitude crítica frente ao sistema hegemônico e se orientam por valores não mercantis como a solidariedade e a democracia.

É assim que Bertucci (2005, p. 29) afirma que

a responsabilidade pela manutenção do vínculo e da estabilidade do emprego é agora toda jogada sobre o trabalhador, que, segundo essa ideologia, deve constantemente adquirir novas habilidades frente à volatilidade de informações e de inovações para se manter no mercado.

Ainda sobre as alternativas liberais de inserção do trabalhador no mercado, cabe aqui resgatar a lúcida contribuição de Ademar Bertucci e Roberto Marinho Alves da Silva, este último servidor da Secretaria Nacional de Economia Solidária:

Quantos aos programas de treinamento, vale ressaltar que estes tendem a ajudar o trabalhador a estar mais apto ao enfrentar o mercado de trabalho, por outro lado também tornam o mercado mais competitivo. Não efetivam, por sua vez, um aumento na demanda por mão-de-obra. Podem sim, ser gratificante aos trabalhadores, mas estarão providenciando muito mais gratificações ao empresário, que terá uma oferta de trabalhadores melhor preparados, podendo desta forma absorver esta força de trabalho mais qualificada, com salários mais baixos, já que esta qualificação não estará garantindo um aumento no nível dos mesmos. Já na perspectiva emancipatória, são destacadas as variadas formas de organização do trabalho e da produção protagonizadas pelos setores populares. Experiências coletivas de trabalho e produção vêm se disseminando nos espaços rurais e urbanos, através das cooperativas de produção e consumo, das associações de produtores e empresas de autogestão. Nasceram de uma atitude crítica frente ao sistema hegemônico e se orientam por valores não mercantis como a solidariedade, a democracia e a autonomia (...)." (BERTUCCI e SILVA, 2003b, p. 85).

1.2. Conceito e Princípios de Economia Solidária

1.2.1. Concepções de economia solidária

Segundo Oliveira (2003, p. 64), são quatro as principais concepções de economia solidária. O primeiro conceito é de Singer (2002), que considera a economia solidária como um outro modo de produção, constituindo uma autêntica “alternativa superior ao capitalismo”. Dentre seus princípios destacam-se a propriedade coletiva dos meios de produção e o direito à liberdade individual. As unidades básicas desse novo modo de produção seriam as cooperativas e as empresas autogeridas.

Singer (2000) define a economia solidária a partir das experiências assistidas na Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade de São Paulo, concluindo que

“a economia solidária surge como modo de produção e distribuição alternativo ao capitalismo, criado e recriado periodicamente pelos que se encontram (ou temem ficar) marginalizados do mercado de trabalho. A economia solidária casa o princípio da unidade entre posse e uso dos meios de produção e distribuição (da produção simples de mercadorias) com o princípio da socialização desses meios (do capitalismo)” (SINGER, 2000a, p.13).

Destaca ainda que a propriedade coletiva dos que trabalham no empreendimento não somente é importante no sentido da distribuição igualitária dos excedentes, mas principalmente no seu sentido político, pois todos têm o mesmo poder de decisão. O exercício democrático cotidiano e a igualdade no âmbito do trabalho capacitam os sujeitos envolvidos na forma de produção solidária a exercer sua condição de cidadãos em vários outros aspectos da cena pública. Tendem a originar-se, a partir do espaço e ambiente vivenciados no trabalho,

as lutas coletivas por direitos sociais mais amplos, como os relativos à educação, saúde, habitação, saneamento básico, dentre outros. (SINGER, 2000b).

Para Euclides Mance (1999), o termo economia solidária não é o mais adequado para a descrição desse novo fenômeno social, preferindo a expressão colaboração solidária. Para Mance, a unidade básica são as redes solidárias.

A terceira concepção é a de Coraggio (2000), segundo o qual a Economia Popular emerge das rupturas impostas pela reconstrução global do capital e dos comportamentos reativos da classe trabalhadora na pela reprodução social. Coraggio entende a *economia popular* como um conjunto de atividades econômicas realizadas pelos trabalhadores e suas famílias para obter meios de vida ou melhorar suas condições de vida. Como núcleo elementar desta economia popular, ele adota a *unidade doméstica*, concebida menos como família nuclear e mais como família extensa, incluindo relações por afinidade. Estas unidades são formadas por trabalhadores, que dependem da realização contínua de sua força de trabalho para sua reprodução simples ou ampliada (melhoria estrutural da qualidade de vida).

Para Coraggio, o objetivo da unidade doméstica não é a maximização do lucro, mas a reprodução da vida de seus membros. Para alcançar este objetivo, os trabalhadores podem obter produtos diretamente (auto-consumo, que é o trabalho de reprodução propriamente dito, incluindo o trabalho solidário para consumo coletivo) ou trocá-los no mercado por sua força de trabalho ou por bens e serviços produzidos com meios próprios.

Esta definição procura reestabelecer relações entre as atividades de produção e de reprodução, as quais o capitalismo tenderia a separar. Em geral, atividades realizadas dentro da unidade doméstica são consideradas consumo, mas, se fossem isoladas, seriam produção (só que não mercantil). Para Coraggio, a economia popular inclui atividades não econômicas, que em princípio não buscam a produção ou consumo de bens e serviços, mas que ele leva em

conta porque também se destinam à reprodução ampliada de vida (como organizações de reivindicação coletiva e atividades de educação, cultura e lazer).

A categoria também não reduz a economia popular ao setor informal, pois leva em conta o trabalho assalariado formal, nem se limita às atividades econômicas dos pobres, pois pode incluir atividades que geram renda alta e estável para trabalhadores e suas famílias. Por outro lado, o autor exclui as empresas formais ou informais cujo objetivo é a acumulação privada de lucros com base em exploração do trabalho assalariado, e também as unidades “rentistas” cuja reprodução não depende do trabalho ou de pensões derivadas do trabalho que já realizaram.

Coraggio observa que, ainda que não apresente a mesma polarização entre capital e trabalho da economia capitalista, a economia popular contém outras formas de exploração do trabalho, e admite grande diversidade dentro e entre suas unidades em termos de condições de vida alcançadas, regras de distribuição interna e grau de consciência sobre estas “estratégias” de reprodução. Apesar de diferente do mundo das empresas capitalistas, a economia popular não corresponde a uma economia de solidariedade, porque, além de possuir papel mais redistribuidor do que criador de riquezas, ainda é segmento integrado e em parte culturalmente subordinado ao capitalismo, mas o autor vislumbra a possibilidade de transformar este quadro.

Ele concebe três subsistemas de economia distintos – economia empresarial, economia pública e economia popular – e propõe que a economia popular se desenvolva até se transformar numa *economia do trabalho*, que exista em interação contraditoriamente complementar com o capital, limitando seu poder e obrigando-o a assumir outras responsabilidades sociais. Não se trata de substituir o sistema capitalista, mas chegar a um sistema misto, composto dos três subsistemas, onde a economia do trabalho alcance condições e recursos iguais aos outros dois, para distribuir estruturalmente com mais igualdade e voltar-

se mais para a solidariedade (por exemplo, o Orçamento Participativo seria uma instituição própria de uma economia mista onde a economia do trabalho tem força para contrabalançar as prioridades de empresas e Estado).

Segundo Coraggio, há abordagens diferentes para desenvolver a economia popular em direção à proposta alternativa de economia do trabalho: algumas se restringem a mudanças na regulação estatal para que o setor saia da informalidade; outras enfatizam a competitividade no mercado e propõem a modernização empresarial do setor, inclusive para os empreendimentos de caráter associativo; e há ainda as que pretendem estender valores de solidariedade e reciprocidade de baixo para cima, a partir do apoio a iniciativas locais. Coraggio identifica-se claramente com esta terceira abordagem como forma de construir a economia do trabalho a partir da economia popular, mas defende atenção às questões de macro-escala tanto quanto às de micro-escala, com transformações estruturais, injeção de recursos (como redirecionamento dos recursos aplicados em programas assistenciais administrados de forma clientelista) e sinergia com as demais lutas políticas (que ele não enxerga apenas como lutas pelo governo).

Coraggio (2000, p. 118) ressalta que para que a “outra economia” possa ser organizada e potencializada se faz imprescindível injetar recursos, com o objetivo específico de transformação cultural. Ele aponta para a necessidade de investimentos e de redirecionamento de recursos públicos que historicamente foram e são utilizados como “subsídios” ou “doações” à população pobre. Esses programas geralmente têm caráter clientelista, objetivando controlar e angariar votos ou mesmo garantir a governabilidade.

Finalmente, Vainer (2000) nega a possibilidade de uma economia solidária. Para ele, essa é uma tentativa de juntar coisas que se repelem e se opõem - economia e solidariedade. Sua visão é a de que no mundo da economia capitalista não há lugar para a solidariedade, uma vez que os espaços de solidariedade são regidos por outros fins, outros valores, outras

práticas.

Ele entende que a chamada Economia Solidária não constitui um modelo alternativo de organização social, pois qualquer projeto amplo e abrangente de solidariedade social é inseparável da crítica da economia. Sob essa perspectiva, a ES não se apresentaria como alternativa global ao projeto capitalista liberal, podendo se constituir, simplesmente, em estratégia de controle. Entretanto, para o mesmo autor, em certas circunstâncias, as associações solidárias podem oferecer a vivência, mesmo que limitada no tempo e na qualidade, daquilo que poderia ser um outro mundo. A importância da Economia Solidária reside no fato dela se colocar como um elemento fundamental de combate à desesperança.

1.2.2. Outras concepções de economia solidária que utilizam diversas terminologias

Laville (2002) enxerga a economia solidária como um fato associativo, composto por uma dimensão econômica, uma social e uma política. A articulação dessas dimensões seria permanente e elas estariam fortemente imbricadas, de modo que não se pode tratar desse fenômeno sem considerar a todas elas simultaneamente. Como fenômeno complexo, na economia solidária “(...) os indivíduos não se comportam como atores unicamente econômicos, trata-se de membros de famílias ou de comunidades (local, étnica, profissional...). Trata-se igualmente de cidadãos na esfera política” (LAVILLE, 2002, p.29).

O conceito de economia plural, proposto por França Filho (2002a), materializa, de certo modo, uma construção teórica que abriga a coexistência de lógicas econômicas que têm sido tratadas como opostas e mutuamente excludentes. Essa economia plural “admite uma pluralidade de princípios de comportamento econômico” que não necessariamente posiciona-

se como uma economia “contra o mercado”, mas uma economia “com o mercado”, desde que este seja submetido a outros princípios e práticas.

1.2.3. Concepção adotada por este trabalho

Optamos, por razões de ordem metodológica e devido às limitações do trabalho, pela adoção de uma visão unilateral do fenômeno, sem enfrentar diretamente as diversas concepções políticas, sociológicas e econômicas do tema da economia solidária. Entretanto, adotamos uma definição simples, porém útil para o nosso objeto de análise, as políticas públicas de economia solidária.

Trata-se da definição de Antonio Cruz (2002, p. 8): economia solidária é

toda iniciativa econômica que incorpora trabalhadores associados em torno dos seguintes objetivos/características: (1) caráter coletivo das experiências, (2) generalização de relações de trabalho não assalariadas, (3) exercício do controle coletivo do empreendimento e (4) 'inserção cidadã' das iniciativas: respeito ao consumidor e ao meio ambiente, participação ativa na comunidade em que está inserida, articulação política com as outras iniciativas de economia solidária, denúncia de mecanismos antiéticos de mercado.

Outra conceituação adotada por este trabalho e que complementa a anterior é a de Todeschini e Magalhães (1999), que assumem a economia solidária como o conjunto das novas formas de organização do trabalho e da produção, como as cooperativas de produção, de serviços, de crédito e de consumo, associações de produtores, empresas em regime de autogestão, bancos comunitários e diversas organizações populares:

A primazia de valores como a solidariedade, a democracia, a autogestão e a autonomia sobre os valores mercantis, combinada com a eficiência econômica, coloca tais experiências na condição de coexistir com o mercado capitalista ao mesmo tempo em que o questiona. (TODESCHINI e MAGALHÃES, 1999, p. 17).

No que tange à economia solidária, preferimos usar como referencial teórico conceitos e formulações advindos dos movimentos e das organizações que trabalham com o tema, por terem sido trabalhados de forma coletiva. Assim, utilizamos o conceito de Economia Popular Solidária – EPS da Cáritas Brasileira (BERTUCCI e SILVA, 2003), o conceito de Socioeconomia Solidária da Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (PACS, 2000), a definição de Economia Solidária do Grupo de Trabalho de Economia Solidária, que orientou as discussões sobre o tema no II Fórum Social Mundial (PACS, 2003).

A Economia Solidária, concordando com os diversos autores, designa uma nova escola do pensamento econômico, um projeto de organização e desenvolvimento econômico de novo tipo, um novo modelo para o conjunto da economia, baseado na cooperação e não na competição, no trabalho e não no capital, na autogestão e não na dominação, na distribuição e não na concentração, na associação e não no individualismo, entre outros parâmetros.

De acordo com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES (2006),

A Economia Solidária ressurge hoje como resgate da luta histórica dos (as) trabalhadores (as), como defesa contra a exploração do trabalho humano e como alternativa ao modo capitalista de organizar as relações sociais dos seres humanos entre si e destes com a natureza. Nos primórdios do capitalismo, as relações de trabalho assalariado – principal forma de organização do trabalho nesse sistema – levaram a um tal grau de exploração do trabalho humano que os(as) trabalhadores(as) organizaram-se em sindicatos e em empreendimentos cooperativados. Os sindicatos como forma de defesa e conquista de direitos dos/as assalariados/as e os empreendimentos cooperativados, de auto-gestão, como forma de trabalho alternativa à exploração assalariada. Neste cenário, sob diversos títulos - economia solidária, economia social, socioeconomia solidária, humano economia, economia popular e solidária, economia de proximidade, economia de comunhão etc, têm emergido práticas de relações econômicas e sociais que, de imediato, propiciam a sobrevivência e a melhora da qualidade de vida de milhões de pessoas em diferentes partes do mundo. Mas seu horizonte vai mais além. São práticas fundadas em relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, em vez da acumulação privada de riqueza em geral e de capital em particular.

No entanto, consideramos que é preciso não reduzir cooperação à cooperativa nem supor que desenvolver uma economia que tenha como centro o trabalho e a solidariedade

torne dispensável, entre outros instrumentos, o capital e o mercado.

1.2.4 Princípios da economia solidária

Luiz Inácio Gaiger (2000, p. 177) explica que os empreendimentos econômicos solidários hoje procuram se pautar por alguns princípios. Primeiramente, combinam a busca de eficiência e viabilidade com o aprimoramento dos princípios cooperativos e democráticos; combinam, por outro lado, sua autonomia de gestão com uma atitude de responsabilidade e de envolvimento social; por fim, conjugam a obtenção de resultados econômicos com outros benefícios, no plano da educação, da qualificação profissional, da cultura e assim por diante.

Entretanto, a busca por esses ideais não significa a ausência de problemas, que são inúmeros: existe certa confusão entre o que se deseja e a realidade cotidiana dos empreendimentos, sob pressão constante de um sistema de produção dominante há dois séculos e de uma cultura individualista e economicista.

Gaiger (2003) ainda identifica oito características interdependentes que estariam presentes nos empreendimentos de economia solidária:

- a) Autogestão;
- b) Democracia;
- c) Participação;
- d) Igualitarismo;
- e) Cooperação;
- f) Viabilidade;
- g) Responsabilidade social;

h) Desenvolvimento humano.

Os princípios cooperativos são lembrados por Singer (2002) como uma forma de resgatar alguns valores que estariam hoje impregnando a economia solidária. Ele fala dos oito princípios eqüitativos que marcaram a fundação da cooperativa de consumo de Rochdale, na Inglaterra, em 1844 como pilares que aproximam a Economia Solidária do que ele chama de cooperativismo “não degenerado”, em alusão à prática de subcontratação que algumas empresas capitalistas têm feito no Brasil usando a figura jurídica da cooperativa para reduzir custos com a mão-de-obra, as conhecidas “coopergatos”. Os princípios de Rochdale são:

- a) haveria democracia na sociedade: para cada sócio um voto.
- b) a sociedade seria aberta para quem quisesse participar, desde que integrasse a cota de capital mínima igual para todos.
- c) qualquer dinheiro investido na cooperativa seria remunerado por uma taxa de juro, mas não daria a seu possuidor qualquer direito adicional de decisão.
- d) tudo que sobrasse da receita, deduzidas todas as despesas, inclusive o juro, seria distribuído entre os sócios em proporção às compras que fizessem na cooperativa.
- e) todas as vendas seriam à vista.
- f) os produtos vendidos seriam sempre puros e de qualidade.
- g) a sociedade deveria promover a educação dos sócios nos princípios do cooperativismo.
- h) a sociedade seria neutra política e religiosamente.

O Fórum Brasileiro de Economia Solidária, movimento que reúne os empreendimentos, órgãos de assessoria e fomento e gestores públicos vinculados à construção da economia solidária, também elaborou, num processo de construção coletiva, os dez princípios da economia solidária, que listamos abaixo:

Dez Princípios da Economia Solidária (FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2006):

- 1- Centralidade do ser humano. As pessoas são o mais importante, não o lucro. A finalidade maior da atividade econômica é garantir a satisfação plena das necessidades de todos e todas.
- 2- Reconhecimento do lugar fundamental da mulher e do feminino nas atividades de produção, consumo e crédito.
- 3- Valorização da diversidade, sem discriminação de crença, sexo, cor ou opção sexual;
- 4- Valorização do saber local, da cultura e da tecnologia popular.
- 5- Valorização da aprendizagem e da formação permanentes.
- 6- Emancipação. A Economia Solidária emancipa, liberta. Os trabalhadores não estão mais subordinados a um patrão e tomam suas próprias decisões. Assim, a Economia Solidária age como uma força de transformação estrutural das relações econômicas, democratizando-as, pois o trabalho não fica mais subordinado ao capital.
- 7- Cooperação em vez de forçar a competição. Convida-se o trabalhador a se unir a trabalhador, empresa a empresa, país a país, acabando com a “guerra sem tréguas” em que todos são inimigos de todos e ganha quem seja mais forte, mais rico e, freqüentemente, mais trapaceiro e corruptor ou corrupto.
- 8- Justiça social na produção, comercialização, consumo, financiamento e desenvolvimento tecnológico, com vistas à promoção do bem-viver das coletividades e justa distribuição da riqueza socialmente produzida, eliminando as desigualdades materiais e difundindo os valores da solidariedade humana.
- 9- Cuidado com o Meio Ambiente e responsabilidade com as gerações futuras. Os empreendimentos solidários além de se preocuparem com que a eficiência econômica

e os benefícios materiais que produzem, buscam eficiência social, estabelecendo uma relação harmoniosa com a natureza em função da qualidade de vida, da felicidade das coletividades e do equilíbrio dos ecossistemas.

10- Desenvolvimento ecologicamente sustentável, socialmente justo e economicamente dinâmico, com a criação de elos entre os que produzem, os que financiam a produção, os que comercializam os produtos e os que consomem (cadeias produtivas solidárias locais e regionais), afirmando a vocação local, articulada com uma perspectiva mais ampla, nacional e internacional.

1.2.5. A economia solidária e a diversidade de suas práticas

Segundo o Termo de Referência do Sistema Nacional de Informações sobre Economia Solidária (SIES), desenvolvido pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) do Ministério do Trabalho e Emprego para o mapeamento dos empreendimentos de economia solidária

a economia solidária compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, empresas autogestionárias, redes de cooperação, complexos cooperativos, entre outros, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário. (2004, p. 18).

Os autores denominam de manifestações da economia solidária as diversas práticas e experiências que procuram se inserir na vida social de acordo com esses princípios. São grupos informais, cooperativas de produção, cooperativas de crédito, associações de produtores, empresas autogestionárias, redes de produção e comercialização, grupos de trocas com ou sem uso de moeda social, dentre outras experiências.

Os gestores públicos devem ter a sensibilidade de respeitar e contemplar as diversas práticas quando da formulação de políticas públicas de economia solidária. Todos os empreendimentos, entidades de assessoria e trabalhadores formam um todo heterogêneo, mas que deve ser visto como um conjunto, devendo se buscar, dentro das realidades locais, harmonizar o conteúdo das políticas com o perfil dos empreendimentos.

Daí a importância de uma política de mapeamento da economia solidária, como a que está em curso atualmente, financiada pela Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego.

1.3. Economia Solidária e Governos Locais no Brasil

O Brasil adota na sua Constituição a forma federativa de Estado. Isso significa que as atribuições e responsabilidades governamentais são repartidas entre as três esferas de poder: União, Estados e Municípios. A repartição das atribuições é feita pela Constituição da República, de acordo com o princípio da predominância do interesse.

As políticas sociais, as políticas de desenvolvimento e as políticas de geração de trabalho sempre foram tratadas como políticas setoriais. A administração pública se organizou, historicamente, através de estruturas setoriais e verticalmente demarcadas, o que ocasionou a segmentação e a fragmentação da sua atuação.

Além disso, apesar de serem consideradas, dentro da perspectiva constitucional como sendo competência comum (em sentido material) e concorrente (em termos de iniciativa legislativa), a nossa prática política e a nossa tradição autoritária e centralizadora desincumbiram Estados e Municípios de se preocuparem com a complexa questão do

trabalho, sendo atribuição tradicionalmente relegada à União somente.

No âmbito político-institucional, a Constituição de 1988, a legislação daí decorrente e a reorganização do aparato governamental introduziram inovações importantes na gestão (criação de regras de pactuação e de distribuição de recursos e de competências entre os entes federados); no aumento da porosidade e da responsabilização da administração pública através da institucionalização de mecanismos de participação e de controle societal (envolvimento de representantes da sociedade civil organizada nos conselhos gestores de políticas sociais); na ampliação das possibilidades de parcerias para oferta de serviços públicos e na descentralização de recursos e de competências, ampliando a importância da atuação das administrações públicas municipais.

A Constituição de 1988 reiterou o sistema federativo, mas assinala o início de um novo ciclo descentralizador, após o período centralizador instaurado durante o período autoritário. Redefine-se o papel dos municípios num duplo sentido: de um lado, este passa a ter competências exclusivas, cabendo-lhe a responsabilidade pela formulação e pela gestão de diversas políticas públicas; de outro, a perspectiva descentralizadora que marca a nova Constituição tende a privilegiar a esfera local de governo como locus de formulação de políticas. O município assume também uma responsabilidade compartilhada - com os demais níveis de governo – em determinados setores ou áreas.

Estas duas inflexões assinalam a inauguração de um federalismo cooperativo, caracterizado pela ação conjunta entre instâncias de governo, e pela relativa autonomia das unidades subnacionais em termos decisórios e de recursos. Entretanto, a própria definição das competências de cada nível de governo é um dos aspectos em que a nova Carta é pouco clara, persistindo ambigüidades e superposição de competências em diversas áreas.

Apesar de ocorrer um aumento dos recursos das unidades subnacionais, não se define claramente a distribuição das competências entre os entes federativos, agravando-se os

desequilíbrios fiscais e aumentando as zonas de incerteza que impedem a distribuição de responsabilidades. Os estados e municípios passam a receber efetivamente mais recursos, mas isso não se fez acompanhar de uma efetiva transferência da autoridade decisória. As dificuldades em definir atribuições precisas na área social geram ineficiência, falta de racionalidade na definição de programas, serviços e clientelas, descontinuidade e desperdício de recursos. Isto dificulta a eficiência e equidade nas políticas públicas, o que se acentua em virtude das amplas desigualdades regionais e das precárias definições de atribuições. Por outro lado, o processo de descentralização estimula as dinâmicas participativas, a democratização dos processos decisórios, favorecendo uma aproximação entre governos subnacionais e cidadãos.

Desde a década de 80 a descentralização das políticas públicas, notadamente das políticas sociais, assume um papel cada vez mais significativo na agenda de reformas propostas por diversos setores da sociedade civil. Cresce a importância dos governos subnacionais, que assumem crescentemente novas funções e atribuições. A Constituição configura uma tendência favorável à descentralização política. O fortalecimento do princípio federativo se caracteriza pelo fato de os serviços essenciais (educação, saúde, assistência social) serem prioritariamente municipais, secundariamente estaduais e apenas em último caso federais.

No entanto, como estudos sobre políticas específicas têm demonstrado, não se trata de um movimento linear, regular e homogêneo. O processo é conflitivo, pois afeta interesses estabelecidos e a viabilização dos avanços depende fortemente da capacidade de negociação dos atores envolvidos (governo central, administrações subnacionais, partidos políticos, movimentos sociais, corporações profissionais, movimentos sociais, dentre outros), do tipo de política em pauta e de demandas específicas em torno de cada uma delas, do passivo existente e inclusive do tipo de intervenção prevista (Arretche, 2000). De qualquer modo, o exame do

problema remete à discussão do papel da administração local e da ampliação das agendas locais.

As instituições locais não são identificadas mais como instâncias meramente administrativas e executoras, sendo delas cobrado um papel de natureza mais estratégico, capaz de fazer frente às novas demandas, em um contexto de incerteza e complexidade.

Entretanto, pouquíssimos governos locais ousaram enfrentar esse desafio de constituir políticas públicas locais de apoio à economia solidária. O processo de formação da agenda governamental na maioria dos governos locais no Brasil ainda é predominantemente baseado em interesses clientelistas, assistencialistas e eleitoreiros, o que dificulta a adoção de políticas perenes e emancipatórias.

"É visível que em nenhum momento, nos processos de desenvolvimento do país, o espaço local foi considerado peça fundamental. Os municípios e microrregiões sempre foram vistos como receptores de investimentos e executores de políticas já decididas previamente" (BARROS, 2005, p. 24).

Governos populares (aqui tomados em sua acepção lata, de governos sensíveis às demandas políticas populares), vêm empreendendo ações, projetos e programas governamentais sob essa perspectiva emancipatória e contra-hegemônica, carecendo ainda de uma maior sistematização e coordenação dessas iniciativas, ainda bastante isoladas.

1.4. Conceito de política pública

A moderna literatura sobre as políticas públicas no Brasil vem apontando para um novo padrão de relacionamento entre os diversos atores sociais, devido à ampliação da agenda

pública (maior democratização das instâncias decisórias quanto ao conteúdo das políticas) e ao agravamento da questão social e do desemprego. Novas institucionalidades foram criadas, outras dinâmicas incorporadas ao discurso oficial e a intersetorialidade da ação pública foi estimulada.

O conceito de ‘políticas’ não se confunde com o conceito de poder político. Quando se fala em “políticas” (política social, política econômica, política fiscal, política tributária, política de saúde, política habitacional, política de assistência, política educacional) está se falando em estratégias governamentais voltadas a determinado assunto ou problema que se quer solucionar. Políticas são atos oriundos das relações de força na sociedade, materializados sob diversas formas. São denominadas de públicas quando essas ações são comandadas por agentes estatais e destinadas a alterar as relações sociais existentes. As políticas públicas são manifestações das relações de forças sociais refletidas nas instituições estatais e atuam sobre campos institucionais diversos em função do interesse público, destinando-se a alterar as relações sociais estabelecidas.

CUNHA e CUNHA (2003) fazem uma resumida análise sobre o sistema de políticas públicas sociais brasileiras, inclusive observando a importância dos governos locais na organização desse sistema. Tal referencial é importante, pois sugerimos que a política de economia solidária seja organizada de modo a repetir os sucessos e evitar os defeitos das outras políticas setoriais já implantadas (por exemplo, saúde, educação, assistência social e a despeito de toda controvérsia teórica se as políticas públicas para a economia solidária são setoriais ou não).

“Quanto maior for o controle da sociedade sobre a criação e sobre a execução das políticas públicas e quanto maior for seu campo de atuação e maiores os seus resultados, mais forte será o seu caráter público. A definição de critérios de acesso às políticas públicas, através da constituição de conselhos, com ampla participação dos beneficiários em espaços de organização social ou o envolvimento direto destes na execução das políticas, é forma que procura ampliar o controle das políticas para além da esfera estatal” (KAPRON e FIALHO, 2003, p. 216).

Assim, as políticas públicas têm sua origem nas relações de força de uma sociedade que, em embates constantes, formará o conjunto de decisões tomadas no interior do Estado. Quando atingem relações econômicas, são políticas econômicas, quando se referem ao modo de vida em sociedade, são políticas sociais, e desdobram-se em inúmeros setores sobre os quais se quer ou é necessário intervir. Entretanto, é importante ressaltar que ambas estão intrinsecamente ligadas.

1. 5. As políticas de economia solidária

A incorporação do tema da economia solidária na agenda pública brasileira remonta ao início da década de 1990, com o advento da redemocratização e da ascensão aos governos locais de administrações permeáveis às novas dinâmicas sociais e às transformações do mundo do trabalho operadas nesta época de reestruturação produtiva e de precarização do trabalho.

Dentre essas novas dinâmicas sociais, destacamos a consolidação da economia solidária enquanto movimento e ator político importante, influenciando nas decisões sobre políticas públicas. Deve-se a este movimento, por exemplo, a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, em 2003.

As políticas públicas de apoio à economia popular e solidária, doravante denominadas apenas políticas de economia solidária, integram as políticas sociais do Estado, constituindo modernamente um setor próprio das políticas públicas de trabalho e emprego e das políticas

de desenvolvimento. Consistem em programas, projetos e ações governamentais articulados com atividades não-governamentais, tendentes a ampliar o acesso ao direito ao trabalho aos segmentos mais vulneráveis da população, não contemplados com as políticas de inclusão tradicionais ou convencionais.

No contexto federativo brasileiro, o direito social ao trabalho, garantido no artigo 6º da Constituição da República, é efetivado por meio de políticas públicas nos três níveis de governo. Cabe ao Poder Público tornar efetivo o direito ao trabalho através da formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento econômico e social.

O trabalho é um elemento estruturador da vida individual e coletiva. A fim de efetivar este direito fundamental, é necessária a articulação entre o Estado e a sociedade para constituir programas e ações públicas, numa estratégia de desenvolvimento que ordene os investimentos públicos e privados voltados à geração concreta de alternativas de trabalho e renda. Defende-se a incorporação de mulheres e homens no mundo do trabalho, com a garantia de qualidade e resgate do valor criativo das atividades laborais.

O direito ao trabalho é, pois, à semelhança dos demais direitos sociais, um direito de todos, e como tal deve ser tratado. Historicamente, predomina nas decisões e políticas governamentais a visão liberal segundo a qual o trabalho será assegurado progressivamente ao conjunto da população e será garantido o pleno emprego à medida em que a economia crescer e o desemprego diminuir.

As políticas de economia solidária se materializam através da ação concreta dos governos, sociedade civil e movimentos sociais que, numa relação dialética e permeada de conflitos e tensões, interagem na formulação, implementação e avaliação destas políticas, resultando em avanços e retrocessos conforme a ótica do observador.

Após a realização do II Fórum Social Mundial, em Porto Alegre no ano de 2002, inicia-se um amplo movimento para a constituição do Fórum Brasileiro de Economia

Solidária (FBES). A organização criada em 2001 para articular e mediar a participação nacional e das redes internacionais da Economia Solidária no I Fórum Social Mundial, chamado GT Brasileiro de Economia Solidária, constituiu-se por organizações e redes de uma diversidade de práticas e segmentos da economia solidária: campo, cidade, práticas diminutas, práticas complexas, igreja, bases populares, bases sindicais, universidades, movimentos sociais populares, práticas governamentais, práticas de apoio ao crédito, práticas de redes de informação, vínculos às bases nacionais, vínculos às redes internacionais.

Na composição desse GT encontravam-se a Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSSES), o Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS), a Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE), a Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Auto-Gestão (ANTEAG), o Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas (IBASE), a Cáritas Brasileira, o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST/CONCRAB), a Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs), a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT), a Unitrabalho, a Rede Brasileira de Gestores de Políticas Públicas da Economia Solidária e a Associação Brasileira de Instituições de Micro-Crédito (ABICRED).

Em 2002, o movimento elabora uma Carta propondo ao Presidente Luís Inácio Lula da Silva a criação de uma política de apoio à economia solidária, que seria novamente debatida na I Plenária Nacional da Economia Solidária. Segundo o registro histórico do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), essa Plenária inicia o debate sobre uma Plataforma, uma Carta de Princípios e a criação de um Fórum Nacional da Economia Solidária.

No III Fórum Social Mundial, realizado em Porto Alegre, RS, em 2003, o governo Lula anuncia o compromisso de criar a Secretaria Nacional da Economia Solidária, sob a direção do professor Paul Singer, assumindo a plataforma de lutas do movimento. A II Plenária Nacional, no III Fórum Social Mundial, decide mobilizar as bases estaduais, até

então com poucos Fóruns e articulações estaduais, para o debate sobre a identidade (carta de princípios), a plataforma de lutas, o caráter e a composição do fórum a ser criado. Com mais de 800 representantes, delegados das 18 Plenárias estaduais, a III Plenária Nacional cria o FBES, com a incumbência de articular e mobilizar as bases da economia solidária pelo país, em torno de uma Carta de princípios e uma Plataforma de Lutas, ali aprovadas, e de fazer a interlocução junto ao governo, em especial junto à recém-criada SENAES (Secretaria Nacional da Economia Solidária), definindo também a composição e o funcionamento do FBES.

Em 2003, surge então, a partir da iniciativa de organizações de assessoria e representação dos empreendimentos de economia solidária, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), que reúne representações de empreendimentos de economia solidária e de organizações e gestores públicos que desenvolvem ações na área, tendo como objetivos dar visibilidade pública ao setor de economia solidária como forma de promover o reconhecimento e a promoção do direito ao trabalho associado. De outro, pretende ser um espaço de mobilização e construção de estratégias de integração no território dos empreendimentos solidários, através da construção de redes de produção, comercialização, crédito e consumo.

Uma nova oportunidade para um encontro coletivo ocorreria no I Encontro Nacional dos Empreendimentos da Economia Solidária, realizado em Brasília, DF, em 2004. O I Encontro de Empreendimentos reuniu 2.500 representantes de todos os estados brasileiros, que discutem, durante três dias, sua situação de vida e trabalho, apontando perspectivas para o setor.

A Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) inicia em 2004 o desenvolvimento e divulgação da Economia Solidária. O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (Plano Plurianual 2004-2007 do Governo Federal) realizou um mapeamento

da economia solidária no Brasil, considerando os Empreendimentos Econômicos Solidários e as Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento, em parceria com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Com suporte nesse mapeamento foi constituído o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES), composto por uma base nacional e por bases locais de informações que proporcionem a visibilidade da economia solidária e ofereçam subsídios nos processos de formulação de políticas públicas.

A noção de público é ainda ampliada no universo da economia popular solidária. As relações sociais e econômicas assentadas na autogestão expandem o espaço público, também para as relações de produção, enquanto espaço que promove a interação entre indivíduos, a tomada de decisões, a práxis, o discurso e a criação. (KAPRON e FIALHO, 2003, p. 216)

“Estas políticas públicas, propostas, em sua grande maioria, por governos locais, não contam com instrumentos macroeconômicos, com uma política tributária diferenciada, e se estabelecem sobre marcos legais ainda muito fragilizados. No Brasil, prioridades para estas políticas foram dadas por governos estaduais – Rio Grande do Sul e Amapá – e por governos municipais – Porto Alegre, Recife, São Paulo, entre outros -, concentrando-se na constituição de instrumentos de apoio direto e de articulação de atores em torno de projetos comuns. Elementos comuns entre estas iniciativas estão nos seus eixos de atuação – comercialização, formação, capacitação, tecnologias e financiamento – e no envolvimento de atores como organizações não-governamentais, centrais, igrejas e universidades na execução de ações articuladas com o setor público” (KAPRON e FIALHO, 2003, p. 217).

1.6. As políticas de economia solidária numa perspectiva territorial

O foco no território é uma característica marcante das políticas públicas de apoio à economia solidária. A ênfase no local, sem recair na tentação do localismo tão própria das

concepções derivadas do DLIS – Desenvolvimento local integrado e sustentável, possibilita níveis maiores de efetividade das ações, favorecendo práticas participativas e o sentimento de pertencimento. O trabalhador é visto como sujeito histórico e suas demandas são processadas no interior dessa grande arena decisória, que é o território.

O enfoque territorial é uma estratégia essencialmente integradora de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas de intervenção, e tem na equidade, no respeito à diversidade, na solidariedade, na justiça social, no sentimento de pertencimento, na valorização da cultura local e na inclusão social, as bases fundamentais para conquista da cidadania.

Além disso, o território vem se consolidando nos últimos anos como o lócus da ação pública por excelência ao propiciar uma nova reconfiguração da esfera pública habermasiana, não no sentido original empregado pelo autor, mas numa acepção mais concreta/real e menos simbólica/subjetiva. O que não quer dizer que não haja subjetividade no território, ao contrário, é no território que se reconstróem identidades e vínculos e que se conjugam as diversidades e singularidades da vida social.

A lógica do desenvolvimento produtivo do território focada na geração de trabalho e renda e na formação de cooperativas e associações se contrapõe à política compensatória e assistencialista que forma clientela. Este aspecto tem-se apresentado como vetor de inovação das políticas públicas, possibilitando níveis maiores de efetividade das ações, favorecendo práticas participativas.

Capítulo 2 – Caracterização da política pública em governos específicos: casos em análise

2.1. São Paulo (2001/2004)

A política de economia solidária, em São Paulo, fazia parte da estratégia pública de enfrentamento da pobreza, do desemprego e da desigualdade no município de São Paulo. A partir da constatação que a adoção de políticas econômicas neoliberais nas esferas federal e estadual e a ausência de políticas públicas das gestões anteriores (1993-2000) geraram um agravamento da questão social, tornava-se imperiosa a construção de uma efetiva estratégia de inclusão social (POCHMANN, 2002, p. 22).

São Paulo, a maior metrópole brasileira, contava com 10,4 milhões de pessoas em 2000, com mais de 800 mil desempregados e 12,06 % de pessoas situadas abaixo da linha de pobreza.

A primeira etapa consistiu num levantamento das áreas paulistanas de maior exclusão e num diagnóstico da situação socioeconômica paulistana, com ênfase no mercado de trabalho. Quanto a este último aspecto, as principais mudanças ocorridas foram “a redução do emprego assalariado, o crescimento do trabalho autônomo e por conta própria, o aumento do tempo de procura por um novo emprego e a elevação brutal da taxa de desemprego” (POCHMANN, 2002, p. 47).

Com um total de 96 distritos, a população da cidade encontrava-se concentrada em algumas áreas (mais da metade da população em pouco mais de um quarto dos distritos), sendo que existia uma clara concentração de famílias mais jovens na periferia da cidade, onde a oferta de equipamentos públicos é mais precária.

Os temas do desemprego e das alterações na estrutura do trabalho foram centrais no diagnóstico e na estratégia de intervenção utilizada. Entre 1991 a 2000, na cidade de São Paulo, houve uma redução de 11% do total de postos de trabalho e elevação da taxa de desemprego (10,8% para 16,1%), acompanhadas pelo aumento do tempo de desemprego (que passa de 13 semanas em 1989 para 48 semanas, ou um ano, em 2001). Esse fato sinalizava o surgimento de uma “nova pobreza” (composta por segmentos com maior escolaridade, menor faixa etária, nascidos no município e brancos), que se soma à “velha pobreza” (migrantes, negros, trabalhadores do setor informal, com baixa escolaridade).

Do total de mais de 800 mil desempregados na cidade de SP em 2000, quase um terço (cerca de 237 mil) eram jovens de 16 a 20 anos, sendo que 70% pertenciam a famílias de baixa renda. Desses jovens desempregados, quase 50% não tinham o ensino fundamental concluído e 41% não freqüentava a escola (Pochmann, 2002, p. 101). O desemprego tem um impacto profundo nas condições de vida presente e futura dos jovens, pois para muitos a possibilidade de continuidade dos estudos está condicionada à existência de um trabalho. Sem trabalho, são reduzidas as chances de inserção escolar, o que compromete as chances para uma inserção mais qualificada no futuro: “para o jovem oriundo das famílias pobres o acesso à renda por meio do trabalho é condição para manutenção de vínculos com a rede escolar” (Pochmann, 2002, p. 105).

Até dezembro de 2000, não existia no executivo municipal uma política ou um conjunto de ações voltados para o combate à pobreza, à desigualdade e ao desemprego. A partir de 2001, tem início uma ampla estratégia de inclusão, que parte de uma compreensão abrangente dos problemas da cidade e da escolha de um eixo aglutinador das ações, centrado no desenvolvimento das capacidades e no empoderamento, com forte ênfase nas ações voltadas para o mundo do trabalho.

Para fazer frente ao desemprego, à pobreza e às diversas formas de vulnerabilidade, foi formulada uma estratégia abrangente, sustentada em uma “concepção articulada e integrada de emancipação dos segmentos sociais excluídos no município de São Paulo” (Pochman, 2002, p. 159). A opção organizacional para viabilizar uma estratégia de políticas públicas ampla o suficiente para abarcar problemas de grande magnitude (pobreza, desigualdade, desemprego) foi a criação de uma nova secretaria – Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS) - com a missão de articular o conjunto do governo municipal e organizações não governamentais em torno desse objetivo.

Dentre os 96 distritos da cidade, a SDTS priorizou 13 distritos¹⁸ de maior exclusão para implementar os programas. No segundo ano, ampliou-se o atendimento para mais 37 distritos, segundo a ordem previamente estabelecida, completando os 50 distritos de implantação prioritária dos programas em 2001 e 2002 (Pochmann, 2002, p.44).

Na definição da estratégia a ser desenvolvida, o governo introduziu duas inovações no campo das ações governamentais. Constituiu três blocos de políticas (redistributivas, emancipatórias e de desenvolvimento local) que fundamentam a estratégia de inclusão social, pautadas pela perspectiva da integração e articulação e pela adoção do universalismo no atendimento aos excluídos (Pochmann, 2002, pp.65-69). Procurou-se assim “integrar o conjunto de políticas que, de forma matricial, busca quebrar paradigmas que predominam na condução das políticas governamentais” (Pochmann, 2002, p. 123). No total foram previstos 9 programas sociais, concebidos de forma integrada e articulados entre si, que operavam, de acordo com seus formuladores, sob o princípio da universalidade.

O objetivo da estratégia era fornecer renda para as necessidades básicas das famílias, mas atuar também em outra frente, buscando fortalecer as famílias e reduzir suas

vulnerabilidades, pelo caminho dos “programas emancipatórios”, voltados para viabilizar a autonomia das famílias em relação aos programas de transferência de renda.

Os programas redistributivos, organizados basicamente por faixa etária e tendo o trabalho como eixo - Programa de Garantia de Renda Mínima, Programa Bolsa Trabalho (com 4 subprojetos), Programa Começar de Novo e Programa Ação Coletiva de Trabalho/Operação Trabalho - envolveram o repasse mensal de benefícios para famílias e indivíduos por um tempo determinado, de forma vinculada ao cumprimento de certas condicionalidades. Os programas emancipatórios - Programa Oportunidade Solidária, Capacitação Ocupacional e de Aprendizagem em Atividades de Utilidade Coletiva, Programa Central de Crédito Popular (São Paulo Confia) foram voltados para o repasse de ativos, sob a forma de conhecimentos, crédito, experiências tuteladas de trabalho e de ação cooperativa. O público desses programas foi prioritariamente o mesmo dos programas redistributivos. Os programas de desenvolvimento local - Programa de Reestruturação Produtiva e Relações do Trabalho e Programa Sistema de Alocação Pública do Trabalho - voltaram-se para o âmbito da geração de oportunidades de trabalho e renda e para a dinamização dos espaços e territórios, a partir do fortalecimento das cadeias produtivas e intermediação de negócios e de alocação de trabalhadores autônomos. Os dois programas que compunham esse bloco estavam centrados no desenvolvimento das localidades, na perspectiva do desenvolvimento econômico sustentável.

De forma geral, quanto ao desenho da estratégia, tem-se a focalização em territórios e grupos de riscos e uma estratégia desenhada tendo como base a dimensão do trabalho e o necessário investimento em conhecimento e desenvolvimento de capacidades. A complementaridade entre os três blocos de programas foi a grande aposta da SDTS e o que constituiu sua dimensão mais inovadora.

A economia solidária, a partir de uma visão do poder público municipal, é reconhecida não somente como uma resposta à crise do emprego no capitalismo, que foi evidenciada no capítulo anterior: ela seria um resgate de estratégias populares e solidárias que “podem recriar relacionamentos sociais mais sustentáveis em todas as dimensões do convívio humano” (POCHMANN, 2002, p.142).

O principal desafio da política pública de São Paulo era desenvolver o sentimento de pertencimento e a participação.

Em São Paulo, o programa de economia solidária foi criado por meio de uma portaria do Secretário da pasta de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, o que a transformou, desde o início, em 2001, numa política de governo, não de Estado, tanto que foi desmontada em 2005, com o início da gestão José Serra.

O Programa foi desenhado como “porta-de-saída” de outros programas redistributivos de renda, como o Renda Mínima, o Começar de Novo e o Bolsa-Trabalho. Além disso, o Programa Oportunidade Solidária era visto como alternativa emancipatória e de desenvolvimento comunitário, por isso foi incluído no rol dos programas emancipatórios, ao lado do Programa São Paulo Confia (banco do povo e microcrédito) e do Programa de Capacitação Ocupacional.

Segundo Schwengber (2006), foram duas as principais razões da adoção de um programa municipal de fomento à economia popular solidária: a dinâmica do mercado de trabalho em São Paulo, numa tendência de diminuição dos postos de trabalho assalariados, e a percepção dos potenciais emancipatórios e de geração de trabalho e renda das experiências anteriores de apoio à economia solidária no Brasil. Ora, daí já percebemos que era uma visão de uma política de economia solidária como política social (emancipatória) e também como política de trabalho e renda. Não havia a preocupação da política de economia solidária como política de desenvolvimento, o que revela uma estratégia incompleta, no mínimo.

Entretanto, a concepção do programa, em termos de seu público-alvo, foi realmente inovadora, ao definir como público prioritário os beneficiários dos programas redistributivos, funcionando assim como um autêntico programa “porta-de-saída”. Além disso, procurou sempre focar na população desorganizada e na organização de novos empreendimentos, ao invés da via mais fácil e rápida de apoiar empreendimentos já consolidados e pessoas já agregadas em atividades econômicas solidárias.

O método de implantação da política foi, também, muito inovador ao romper aquele tradicional ciclo de políticas públicas, que prevê a formação de agenda, a formulação, a implementação e a avaliação. Primeiramente, foi concebido apenas como um Programa e sua transformação numa política ocorreu num processo natural de maturação e de redefinição contínua de seus objetivos, conceitos, instrumentos, metodologias e recursos.

O Programa Oportunidade Solidária envolveu uma complexa engenharia institucional para que conseguisse se transformar numa política pública municipal. Além dos desafios de inclusão social e de acesso a direitos, o Programa enfrentou o desafio, ainda maior, de desestruturação do Estado para promover políticas públicas de caráter democrático e republicano.

Dentre os eixos estratégicos citados em SCHWENGBER (2006, p. 131), destacamos os seguintes: a incubação de empreendimentos populares solidários, a constituição de redes, o estímulo à melhoria na gestão dos empreendimentos e a articulação com linhas de crédito adequadas à expansão e ao desenvolvimento das atividades.

Em síntese, São Paulo adotou uma estratégia que procurou reduzir a pobreza e a exclusão, que tinha como principais características: a) perspectiva político-ideológica traduzida pelo compromisso com a justiça social, pelo reconhecimento do protagonismo das populações-alvo e pela incorporação de mecanismos institucionalizados de participação e de *accountability*; b) concepção multidimensional de pobreza e de exclusão que informa os

diagnósticos e a priorização de famílias e territórios; c) seleção das intervenções sobre territórios que concentram populações com maior exposição a riscos e d) atuação em rede em que as ações do poder público se articulam com a incorporação de organizações não – governamentais.

2.2. Recife

A vitória das forças democráticas e populares para a Prefeitura de Recife, em 2001, foi o marco inicial da política de economia solidária. Apesar de possuir uma forte organização social e tradição de lutas populares, Recife nunca teve a possibilidade de incorporar a economia solidária como prioridade na agenda pública.

Em termos institucionais, foi criada uma Diretoria de Economia Popular e Solidária na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, para fazer a construção da política, sempre numa atitude de diálogo com a sociedade civil.

Uma outra marca de Recife foi a adoção da nomenclatura economia popular solidária, por ser mais abrangente e abarcar uma maior diversidade de atores.

Além disso, foi feita uma priorização de segmentos sociais vulneráveis para a implantação da política, como as mulheres (segmento têxtil), os catadores de material reciclável, os pescadores artesanais e os trabalhadores do segmento alimentação (em virtude de uma possível articulação com uma política municipal de segurança alimentar e nutricional).

A política pública de economia solidária em Recife teve quatro eixos fundamentais, que foram os seguintes (MEDEIROS e GERVAIS, 2006):

- Reforço e apoio às redes sociais de economia popular e solidária;
- Reforço e apoio ao desenvolvimento do associativismo e do cooperativismo;
- Desenvolvimento do artesanato;

- Democratização do acesso ao crédito.

Em Recife, podemos perceber claramente uma opção política de privilegiar a construção do espaço público do território enquanto unidade de planejamento da ação, em detrimento da concepção anterior de “desenvolvimento comunitário”, que, apesar do nome politicamente correto, revela uma concepção de desenvolvimento “de cima para baixo” e de “fora para dentro”.

O território é visto como o espaço local onde se dão as trocas e interações simbólicas entre os indivíduos, num exercício cotidiano de solidariedade e alteridade. O desafio, então, torna-se maior ao se fazer esta escolha metodológica. Afinal, como desenvolver nos cidadãos o sentimento de pertencimento a um espaço público autônomo? E o sentimento de cooperação, em espaços marcados pela competição e pelo individualismo?

2.3. Porto Alegre

Desde 1989, a cidade de Porto Alegre vinha implantando ações, projetos e programas na área do desenvolvimento econômico. Entretanto, só a partir de 1994 é que é organizada uma proposta articulada para o desenvolvimento da cidade, denominada de Plano de Desenvolvimento Econômico – PDE.

A partir de 1995, o receituário neoliberal foi aprofundado pelo Governo Federal no Brasil, o que causou impactos sociais muito graves. Governos locais, como o de Porto Alegre, tiveram como desafio principal ser um contraponto a essa “ditadura do pensamento único”, construindo alternativas concretas ao desemprego, à exclusão e ao aumento da pobreza.

A capital gaúcha, já naquele momento, era reconhecida internacionalmente por suas experiências inovadoras, ao instituir mecanismos, até então inéditos, de democracia participativa. Trata-se da construção de uma nova forma de relação entre o Estado e a Sociedade, através de ações como o Orçamento Participativo, Fóruns e Conselhos.

Apesar das ações de apoio à economia solidária serem de responsabilidade da Secretaria Municipal de Produção, Indústria e Comércio da Prefeitura de Porto Alegre (gestão 2001/2004), as experiências de construção e implementação destas políticas reforçam o caráter de políticas de geração de trabalho e renda, com foco no trabalho associado, coletivo ou autogestionário.

O caso de Porto Alegre apresentou como diferencial em relação a São Paulo e a Recife a questão da metropolização da política. Ou seja, o território, o lócus da ação pública não se restringiu aos limites geopolíticos do município. Buscou-se, dentro dos diversos programas, a articulação e a integração com iniciativas já consolidadas em outros municípios, como Alvorada, Cachoeirinha, Gravataí e Viamão.

Na cidade de Porto Alegre, o governo adotou o termo economia popular, buscando caminhar para a definição de políticas públicas de geração de trabalho para populações de baixa renda. A economia popular nem sempre é solidária e autogestionária, mas as principais ações da Supervisão da Economia Popular (SEP) – uma divisão da Secretaria Municipal de Produção, Indústria e Comércio na gestão 2001-2004 – continham forte conteúdo cooperativista e associativista. Não haviam propriamente políticas públicas amplas, mas o programa de Geração de Renda da SEP pretende ir “além dos projetos simbólicos, da ação demonstrativa e da experiência” (BARCELLOS, 2005).

Um dos principais programas da SEP eram as Ações Coletivas, que destinavam-se a “potencializar o desenvolvimento de atividades econômicas organizadas em empreendimentos coletivos, cuja produção de bens e/ou serviços seja capaz de gerar renda suficiente para auto-

sustentar os grupos conveniados com o projeto, a fim de que estes não dependam de subsídios governamentais posteriores.” O projeto Unidades de Coleta Seletiva apoiou oito associações (cerca de 260 pessoas) que participam da coleta seletiva do município, através de cursos de formação, cessão de equipamentos e construção de 89 galpões.

O projeto de Fomento a Grupos de Economia Popular oferecia acompanhamento, também através de formação profissional e gerencial e cessão de equipamentos, a trinta grupos (cerca de 80 pessoas) que atuavam em diversos ramos de atividade, visando à constituição de cooperativas, associações ou empresas solidárias.

As políticas do governo de Porto Alegre revelavam o caráter artesanal ainda atribuído aos empreendimentos populares. A inovação e a tecnologia ficavam a cargo de outra divisão da mesma Secretaria, a Supervisão de Apoio a Empreendimentos, que englobava as incubadoras empresariais tecnológicas (IETEC e IETINGA), o Parque Industrial da Restinga e a Central de Orientação ao Empreendedor, programas destinados a apoiar e fortalecer pequenos empreendimentos, mas não necessariamente autogestionários ou populares.

Haviam ainda projetos conjuntos entre o Governo do Estado do Rio Grande do Sul e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, como a Feira Estadual de Economia Popular Solidária, onde associações, cooperativas e empresas autogestionárias de várias regiões do estado vêm à capital para comercializar seus produtos. Além do poder público municipal e estadual, entidades como a ANTEAG, a Cáritas-RS, as Pastorais da Terra e Operária e a Cooperativa Central dos Assentamentos do RS também apóiam e promovem a Feira.

Capítulo 3 - Alcances, limites, inovações e desafios das políticas públicas de fomento à economia popular e solidária

3.1. Alcances, limites e inovações das políticas públicas de apoio à economia popular e solidária

São Paulo, Recife e Porto Alegre são três metrópoles: a primeira com 10,4 milhões de habitantes, segunda com 1,5 milhão e a terceira com 1,4 milhão. Em todos estes casos, a administração pública local orientou suas ações a partir do exame da distribuição espacial da pobreza e da exclusão assim como dos equipamentos e serviços públicos no território de cada município. Os programas diferenciaram-se quanto ao tipo de público-beneficiário (pessoas ou famílias) e se elas estão ou não concentradas em territórios demarcados pela deterioração sócio-ambiental.

"Constituir políticas governamentais voltadas à promoção da Economia Solidária tem sido uma resposta às necessidades reais dos trabalhadores e um estímulo à geração de trabalho e distribuição de renda. Além disso, pode proporcionar crescimento da produção e da renda, visto que os objetivos dos empreendimentos solidários não estão centrados na acumulação de capital, mas no reinvestimento e distribuição entre os trabalhadores. Para além dos aspectos econômicos, a economia solidária é portadora também de uma ética e cultura transformadora das relações humanas, comunitárias e sociais, recolocando a centralidade do ser humano e seu bem estar e a sustentabilidade econômica, social, cultural e ambiental das ações por ele desencadeadas".(BERTUCCI, 2002, p. 5)

Uma questão que se coloca é se estas políticas favorecem a luta de classes, ou, pelo contrário, são uma política de conciliação de classes? Conforme a avaliação de Paul Singer (2002, p. 114), a economia solidária pode ser apenas uma resposta às contradições do modo de produção capitalista, podendo decrescer no futuro ou ainda se tornar apenas um apêndice da economia capitalista, na medida em que será funcional para preservar os fatores de produção (trabalho, terra, equipamentos e instalações) que se deteriorariam se ficassem sem uso.

A questão que se coloca é como a economia solidária pode ter dinâmica própria sem depender das contradições do sistema capitalista de produção. Isso só ocorrerá quando ela tiver condições de ofertar às pessoas oportunidades concretas de auto-sustento, proporcionando ao menos o mesmo patamar de bem-estar médio e segurança que o emprego assalariado proporciona, com níveis de eficiência na produção e distribuição de mercadorias aptas a competir com os bens oriundos da produção capitalista. Não pode ser encarada apenas como resposta imediata às crises das empresas, ao desemprego, à exclusão social, nem ser associada às alternativas de geração de renda e de trabalho somente para a população pobre e excluída do sistema vigente.

Estas políticas são autodefinidas como “emancipatórias” e “ativas”. O primeiro remete ao rompimento com práticas assistenciais ou paternalistas e à construção da independência e da cidadania dos trabalhadores. O segundo designa o objetivo de, simultaneamente, atender necessidades sociais básicas e ainda aumentar e distribuir a produção e a renda da sociedade. (KAPRON e FIALHO, 2003, p. 218).

Hoje se percebe a maturidade de vários empreendimentos de economia solidária e de muitas outras iniciativas que estão surgindo, entretanto estes geralmente enfrentam problemas de acesso ao mercado e ao crédito, carência de equipamentos e de infra-estrutura, além de falta de oportunidades de educação e formação cooperativista. Nos países mais desenvolvidos, verifica-se que esses problemas foram minimizados com legislação adequada e políticas públicas de fomento às cooperativas e outros empreendimentos de economia solidária, como é

o caso da Província de Quèbec, no Canadá.

Na conjuntura atual, os limites se encontram principalmente na dificuldade do atual governo nacional de assumir a opção política e os riscos de se investir numa ação estatal ampla de combate à desigualdade social. As ações isoladas e pontuais que hoje existem não causam mudanças na estrutura das principais seqüelas da não enfrentada “questão social” no país.

Outro limite que se apresenta é a necessidade de conjugar políticas públicas para enfrentar problemas estruturais antigos, como a pobreza e a exclusão, e problemas mais recentes, como o desemprego e a informalidade. O desafio é a construção de uma rede complexa de proteção social, que oportunize a todos o acesso aos direitos sociais.

A ausência de unicidade dos sistemas de proteção brasileiros não possibilita a articulação dos diferentes programas, projetos e ações. Nesse sentido, se faz necessária, além da unificação, a vinculação das diversas fontes de financiamento, culminando num orçamento unificado para a área social, que garanta a participação democrática da sociedade na decisão sobre a distribuição dos recursos.

Além dos limites já apontados, a hierarquização existente entre as políticas é mais um obstáculo a ser vencido. Historicamente, as políticas econômicas vêm sendo consideradas mais importantes do que as sociais, privilegiando a acumulação do capital e o pagamento da dívida brasileira. Conforme se apontou anteriormente, a separação entre política econômica e política social é apenas didática, pois estão intrinsecamente relacionadas.

A lógica da complementaridade expressa-se da seguinte forma:

se por um lado se transfere renda às famílias/indivíduos pobres, por outro criam-se condições para que possam superar a condição de pobreza, restaria articular a esses dois eixos um terceiro que buscasse dinamizar a economia local e organizar o mercado de trabalho” (Oliveira, 2004, p. 96).

3.2. Economia solidária como uma política de desenvolvimento

Para analisar as administrações municipais em São Paulo, Recife e Porto Alegre, e em especial o apoio à economia solidária dentro das estratégias de desenvolvimento, é preciso levar em conta suas características enquanto administrações do Partido dos Trabalhadores. Ao longo da década de 1990, quando o PT chegou ao poder em vários municípios (e alguns estados) e precisou enfrentar os desafios cotidianos da administração pública, os governos petistas começaram a desenvolver experiências de gestão com o objetivo de conciliar esses desafios com o caráter democrático e popular, expressão que se tornou marca desses governos que se pretendiam governos de orientação socialista.

Apesar das especificidades locais, o chamado “modo petista de governar” passou a ser orientado por diretrizes gerais comumente traduzidas pelo binômio inversão de prioridades – participação popular: a primeira refere-se aos esforços para redirecionar as ações governamentais de modo a atender prioritariamente às necessidades dos setores da população mais carentes dos serviços públicos, sobretudo nas áreas sociais; a segunda, associada à implantação de espaços de participação dos cidadãos na gestão dos assuntos públicos, começou com os conselhos populares e evoluiu para a institucionalização de conselhos de políticas públicas, fóruns temáticos, conselhos gestores das unidades prestadoras de serviços (escolas, centros de saúde etc.) e modelos de co-gestão do orçamento municipal, como o orçamento participativo (OP).

Fica clara a concepção da Economia Solidária como estratégia e política de desenvolvimento ao se analisar o Documento-base da I Conferência Nacional de Economia Solidária que estabelece as orientações para os debates. Tal documento toma como base, em seu Eixo Temático I a seguinte questão: “Os fundamentos da Economia Solidária e seu papel para a construção de um desenvolvimento sustentável, democrático e socialmente justo.” O

que se propunha discutir, nesta Conferência, era uma proposta alternativa, ou até mesmo contra-hegemônica, no sentido que Gramsci emprestou ao termo, para o modelo de desenvolvimento adotado pelo Estado brasileiro.

Como modelo derivado do receituário neoliberal e da ditadura do pensamento único, segundo a qual não cabem discussões sobre o conceito de desenvolvimento e os métodos para se alcançar um determinado padrão de desenvolvimento, este modelo encontra-se em crise. Dentro de toda a discussão sobre exclusão/inclusão econômica e política é que surgem debates sobre modelos de desenvolvimento alternativo, capazes de garantir uma democracia inclusiva e participativa e um crescimento econômico justo e apropriado, tanto em termos sociais quanto ambientais.

Para Elaine Behring (2003, p. 286), apesar do complexo quadro de problemas gerados a partir da escolha do mercado como *locus* de intervenção social e da falta de políticas públicas oriundas de um Estado mediador, há movimentos contra-hegemônicos e de resistência importantes, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, por exemplo, além de experiências democráticas e populares, como o cooperativismo, o controle social das políticas públicas através do orçamento participativo e a vivência democrática dos conselhos de direitos, ainda que essas experiências estejam em construção.

Muitos desafios colocam-se às formas de desenvolvimento alternativo. O risco de que tais projetos tornem-se mero paliativo é concreto e real, na medida em que prevaleçam políticas hegemônicas visando maximização do crescimento econômico dentro da divisão internacional do trabalho, que continuam a gerar pobreza massiva. Além disso, outro desvio a ser evitado é o localismo, ou seja, há que se entender os limites de práticas que envolvem ações primariamente ao nível local ou mesmo regional, para que sejam capazes de somar para um desenvolvimento nacional satisfatório.

Outro desafio da política de apoio à economia solidária como política de desenvolvimento é a relação da sua concepção e implementação com a doutrina hegemônica. As políticas de economia solidária não podem ser tratadas como “marginais”, por estar à margem das políticas tradicionais, já que a concepção contra-hegemônica de desenvolvimento alternativo objetiva a reintegração dos “pobres invisíveis” enquanto cidadãos da sociedade mais ampla.

É neste contexto de discussão sobre possibilidades e limites de um desenvolvimento alternativo que vêm se multiplicando experiências, geralmente locais e pequenas e quase sempre com o apoio de agentes externos, mas onde são principalmente os chamados excluídos que assumem papel ativo na reconstrução do espaço público, a fim de pressionar por políticas que sustentem um desenvolvimento alternativo.

Nas gestões democráticas, uma característica desta concepção de poder público como indutor do desenvolvimento local é o comprometimento com a redistribuição social do trabalho e da renda.

Em Porto Alegre, o Plano de Desenvolvimento Econômico implantado na gestão Tarso Genro (1993-1996) foi descrito pelo próprio prefeito como “proposta política de indução ao crescimento econômico a partir de referências democráticas e populares” que, entre outras diretrizes, visava promover “a dinamização econômica da cidade, o que para o governo municipal significa crescimento com distribuição de renda”.

Pela ousada intenção de conjugar numa mesma ação o ‘econômico’ e o ‘social’, estas políticas elevam ao extremo a noção de uma política de desenvolvimento. Talvez seja este um dos grandes méritos das políticas públicas para a economia dos setores populares e solidários: tratar o econômico e o social como duas faces de uma mesma moeda. (KAPRON e FIALHO, 2003, p. 218).

3.3. Economia Solidária como política social

No Brasil, a emergência da questão social como campo de intervenção e de atuação pública e estatal é um fenômeno relativamente recente, visto que não tivemos um “Estado de Bem-Estar Social” nos moldes clássicos. Historicamente, a “questão social” diz respeito à emergência da classe operária e sua inserção na cena pública a partir da luta por direitos relativos ao trabalho, exigindo seu reconhecimento como classe pelo poder hegemônico e pelo Estado.

As expressões da “questão social” se constituem num conjunto de desigualdades econômicas, sociais, políticas e culturais entre as classes sociais no interior das sociedades capitalistas. No contexto da realidade brasileira, observa-se que as demandas geradas pela “questão social”, ou seja, os denominados problemas sociais brasileiros tiveram diferentes respostas do Estado nos diferentes períodos históricos.

As políticas sociais são uma espécie do gênero políticas públicas, que têm como objetivo a garantia do acesso e a efetividade dos direitos sociais. Entretanto, só após a Constituição de 1988 é que esses direitos sociais passaram a ser universais, com a implementação de sistemas públicos e da estruturação de uma rede de políticas para a sua concretização. Entretanto, na visão neoliberal dominante, tais direitos são encarados como “ônus”, “custos” ou “privilégios”, o que reforça a importância da sua concretização..

Desse modo, a Carta Magna trouxe significativos avanços na área social como, por exemplo: ampliação e extensão dos direitos sociais; universalização de acesso às políticas sociais; seguridade social de forma mais abrangente; descentralização das ações, com maior responsabilidade dos municípios na formulação e implementação das políticas sociais; possibilidade de maior participação da sociedade com a criação dos conselhos locais e

setoriais, dentre outros.

Essas conquistas esbarram no crescente obstáculo das condições reais geradas pela crise econômica e o aprofundamento da miséria. O país, pressionado a ingressar na esfera mundial sob os auspícios da globalização, passa a buscar alternativas na perspectiva neoliberal, que trouxe reflexos negativos significativos para a população do país, como já visto no primeiro capítulo do presente trabalho.

O agravamento da questão social no Brasil é evidente, mas o poder hegemônico enfatiza que as políticas sociais de bem-estar devem ser asseguradas somente via trabalho, de forma que a assistência deve ser o mais residual possível, para “não estimular a dependência”. Essa nova configuração da sociedade brasileira nos anos 1990 e sua inserção numa conjuntura mundial de globalização modificaram as alternativas de respostas do Estado para o enfrentamento da “questão social”, passando a ser objeto de um “processo de criminalização” que atinge as classes subalternas, entendendo-as como “perigosas” e sujeitas à repressão.

Daí a importância da experiência de São Paulo, que tratou a política de economia solidária como um dos instrumentos de uma política social emancipatória, ativa na intervenção e na garantia de direitos. Tal experiência, que não logrou continuidade, estava em desacordo com as duas principais tendências da política social no contexto neoliberal: a assistência focalizada e a repressão.

Presencia-se hoje uma renovação da velha “questão social”, inerente à natureza das relações sociais capitalistas, mas exigindo cada vez mais a atuação do Estado para o enfrentamento de suas expressões. Entretanto, pressões externas direcionaram o Estado numa revisão de suas funções, induzindo-o a um processo de reformas estruturais, cujo objetivo é torná-lo mínimo para o social e máximo para o capital.

Nesse sentido, a solução preconizada pelas tendências neoliberais em todo o mundo foi aumentar o espaço do mercado e diminuir o espaço do social: o Estado deve se retirar da

economia, cortar benefícios sociais, desregulamentar os direitos trabalhistas e o mercado de trabalho, dentre outras reconfigurações.

3.4. Economia Solidária como política de geração de trabalho e renda

A complexidade dos problemas brasileiros relativos à carência de postos de trabalho formais, bem como a falta de alternativas para geração de renda, demandam uma estratégia de intervenção mais abrangente, a partir da coordenação e integração de todos os aspectos das políticas públicas. Embora em alguns casos isolados se consigam alguns resultados positivos na formulação e gestão descentralizada de programas sociais por organizações não governamentais e pelos níveis locais de governo, não há substituição possível para os governos central (federal) e regional (estadual) naquilo que é sua principal missão no campo da política social: criar uma dimensão de homogeneidade no enorme espaço de desigualdades sociais no território nacional.

Na atual configuração do Estado brasileiro, com a chegada ao poder de um presidente oriundo de um Partido dos Trabalhadores, historicamente de esquerda, desde 2003, faz-se necessário verificar quais são os limites e as reais possibilidades para a implementação de políticas públicas que favoreçam a autonomia da população, através do incentivo ao trabalho cooperativo e a outras formas alternativas de geração de renda, ao invés de políticas pontuais de “enfrentamento à pobreza”, que apenas cria e perpetua uma “clientela” dependente, dando continuidade à visão do Estado como “distribuidor paternalista” de concessões e favores.

É notório que as necessidades do ser humano não são apenas de produção da vida ao nível básico (alimento, abrigo, vestuário, etc.), mas perpassam pela reprodução da vida com

qualidade (educação, cultura, lazer, participação política e social, etc.). José Luis Coraggio (2000, p. 104) aprofunda essa noção com seus conceitos de reprodução simples e ampliada. Explica que a reprodução simples significa a manutenção da vida dos membros de uma unidade doméstica ou de uma sociedade a um nível moralmente aceito como mínimo para a reprodução dos mesmos. Já a reprodução ampliada compreende uma melhoria estrutural da qualidade de vida, com base no desenvolvimento das capacidades e oportunidades sociais desses grupos.

A economia solidária caminha nessa direção: pode proporcionar a seus participantes e famílias não só o sustento econômico e a garantia de sobrevivência, mas principalmente ampliar o sentido da existência humana para além das necessidades básicas.

Coraggio denomina essa economia de “economia do trabalho”, pois sua centralidade é o trabalho e não o capital, caracterizando-se por um “conjunto integrado de múltiplas atividades econômicas de produção e reprodução comandadas pelos trabalhadores” (2000, p. 112). Portanto, a lógica que está presente não é a de acumulação do capital monetário, mas do capital humano, visando a reprodução ampliada da vida não de apenas um grupo, mas de toda uma coletividade com vistas ao equilíbrio social.

As políticas liberais de emprego atribuem unilateralmente aos indivíduos a responsabilidade por suas dificuldades e pobreza, perdendo-se a dimensão coletiva e isentando-se a sociedade de classes e o Estado das responsabilidades pela geração de tantas desigualdades.

Na década de 1990, apostou-se nos programas de qualificação e requalificação do trabalhador para o combate ao desemprego, investindo-se somas consideráveis, principalmente as provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Porém, essas ações não refletiram em melhoria significativa nos níveis de emprego, pois não conseguiram provocar a expansão da demanda.

As políticas de geração de trabalho e renda só se preocupam em inserir o trabalhador de forma subordinada no mercado de trabalho. A política de economia solidária tem a preocupação de emancipar o trabalhador, enxergando-o como sujeito histórico e político.

De acordo com Pedro Bocayuva (2001, p. 93),

a noção de política pública de emprego, na perspectiva do cooperativismo, exige um esforço amplo de mudança cultural e institucional. (...) Falar de cooperativismo é falar de formas de integração social permanente no tecido socioproductivo, a partir de um novo ângulo do esforço empresarial e empreendedor.

Para o autor, as políticas de emprego existentes hoje são apenas complementares e paliativas, como por exemplo, o seguro-desemprego, a (re) qualificação profissional e a intermediação de mão de obra, não resolvendo o problema estrutural da crise do trabalho assalariado. As cooperativas e as demais formas de economia solidária são associações produtivas que devem combinar a lógica do trabalho coletivo com a eficiência empresarial, pois operam no mercado.

Desse modo, necessitam do apoio institucional, tecnológico, financeiro, contábil, jurídico e educacional dos entes governamentais. O autor citado enumera as vantagens das cooperativas e, por acréscimo, das organizações de economia solidária para o enfrentamento do contexto que hoje se apresenta no Brasil (2001, p. 92-93):

- a) Utilizam o poder de articulação coletiva dos sujeitos envolvidos;
- b) Partem de um referencial teórico e prático acumulado por longo período;
- c) Os princípios de cooperação são sempre atualizados em função das lógicas participativas, comunicacionais e cooperativas, desencadeadas na crise de paradigmas organizacionais no mundo do trabalho;
- d) São integradas no território e nas redes de relacionamento e de informação;
- e) Exercem poder de pressão coletiva, tanto política, como economicamente;
- f) Possuem capacidade de articular potencial humano e social como componente estratégico;
- g) Auxiliam na inserção de jovens, mulheres e idosos, considerados desqualificados para outros modelos de trabalho.

3.5. Desafios das políticas públicas de apoio à economia popular e solidária

Os desafios para a consolidação das políticas públicas de apoio à economia solidária no Brasil são similares aos das demais políticas públicas nos três níveis de governo, notadamente as sociais. O primeiro desafio a ser superado é o padrão de financiamento, que muitas vezes restringe-se a fundos públicos custeados pelos próprios trabalhadores, como é o caso do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). É preciso, ainda, que os recursos da seguridade social não tenham destinação diversa daquela prevista em lei, ou seja, políticas de saúde, previdência e assistência social.

Outro problema semelhante é o constante e rotineiro esvaziamento orçamentário dos setores sociais, que se agrava devido aos cortes e contingenciamentos lineares do orçamento, que prejudicam as camadas mais desprotegidas da população.

Quando se trata da tomada de decisões e formulação de políticas públicas, outra questão relevante que se apresenta refere-se à pouca ou inexistente integração com o Orçamento Público e seus processos de elaboração, controle e gestão. Permanece a indagação: sobre em que bases científicas ou racionais deve-se alocar uma quantidade X de recursos nos programas A ou B? O fato é que, não existem instrumentos técnicos ou científicos capazes de guiar escolhas entre diferentes objetivos de políticas públicas, dado que tais escolhas dependem de decisão exclusivamente política. (OLIVEIRA, 2005, p. 122).

No âmbito municipal, um dos principais desafios é a crescente descentralização das políticas, que significa a mera transferência de responsabilidades sem transferência dos correspondentes recursos. Então, quando se fala em políticas públicas de apoio à economia solidária em governos locais deve-se considerar as enormes desigualdades regionais, pois os municípios não possuem as mesmas condições financeiras, técnicas e políticas para implementar tais políticas de forma equitativa.

Um outro desafio, este de âmbito mais geral, é ceder à tentação autoritária de associar economia solidária com economia “para pobre”. Aqui são dois os perigos. O primeiro é o da

focalização dos serviços sociais públicos, que acompanha as estratégias de descentralização e de privatização, reservando os serviços públicos aos “comprovadamente pobres”. Além do conteúdo discriminatório e da negação da cidadania, observa-se que no Brasil a maioria da população usuária dos serviços sociais básicos é extremamente pobre: ao focalizar esses serviços, tem-se a exclusão dos próprios pobres.

O segundo perigo é reforçar os “Programas de Combate à Pobreza”: a partir da combinação entre focalização e auto-ajuda (reforçar a “auto-estima”), dá-se ênfase aos programas de combate à pobreza, marcadamente de caráter residual, emergencial e temporário, com objetivo de minimizar os efeitos da crise econômica e dos processos de ajuste.

É interessante identificar que essas pessoas que a doutrina liberal chama de “pobres” e lhes confere um caráter temporário, podem ser na verdade excluídos que não encontram caminho de volta para se inserirem no mercado de trabalho novamente, ao mesmo tempo em que não encontram amparo social suficiente a partir das políticas de proteção que são cada vez mais escassas.

Percebe-se, dessa maneira, que as orientações dos organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, para as políticas sociais vêm sendo seguidas no sentido de focalizar as ações, estimulando a criação de Fundos de Combate à Pobreza, mobilizando os setores da sociedade civil através do apelo à “solidariedade” e ao “voluntariado”, assim como às organizações filantrópicas e não-governamentais.

Um outro desafio das políticas seria o reforço à atuação estatal, já que nos últimos anos há uma redução da ação do Estado, com um incentivo à família e aos órgãos da sociedade civil filantrópicos e “sem fins lucrativos” como agentes do bem-estar social. O problema é que a atuação desses mecanismos se dá em caráter substitutivo e não como complementares aos serviços prestados pelo Estado.

“Sem dúvida, tais políticas ainda são nitidamente emergentes. Para uma maior abrangência devem avançar em algumas direções como: o reconhecimento por legislação específica destes segmentos econômicos; integração com outras políticas públicas como educação, habitação, assistência, abastecimento, meio ambiente, tecnologia; financiamento em grande escala para meios de produção coletivos; além, é claro, de demanda social organizada e prioridade política.” (KAPRON e FIALHO, 2003, p. 218).

As políticas de economia solidária têm como grande desafio ampliar o mercado consumidor dos produtos oriundos de empreendimentos econômicos solidários, de modo a garantir a sua sustentação e reprodução. Isso não significa um estímulo ao consumismo, mas sim ao consumo ético e consciente através de amplas campanhas de divulgação das repercussões do ato de consumir, que não é apenas um ato de natureza econômica, mas também ambiental, político e social.

“A construção de políticas públicas de economia popular solidária tem colocado muitos desafios para os sujeitos desta iniciativa, sejam eles os empreendimentos populares solidários, as entidades de apoio e fomento ou os gestores públicos. Dentre esses desafios, um assume especial relevância por seu caráter transversal e radical. Trata-se da reconstrução do caráter público do Estado e das políticas no nosso País.” (SCHWENGBER, 2004, p. 13).

Capítulo 4 – Conclusão

Os empreendimentos de economia solidária, a partir de seus princípios democráticos e autogestionários, fortalecem as vinculações e capacidades de seus membros, potencializando seus recursos e sua produtividade, distribuindo seus frutos com maior equidade, superando as tendências à exploração, com um potencial de ser uma alternativa contra-hegemônica de desenvolvimento, precisando ainda demarcar seu espaço no campo político-institucional.

Em termos globais, a economia solidária consolida-se como um pólo de resistência à chamada ditadura do “pensamento único” (conjunto de idéias e medidas difundidas pelos meios de comunicação de massas, e também dentro do ambiente acadêmico e científico, de modo a reforçar a hegemonia do grande capital, bem como justificar as “reformas” orientadas para o mercado). Exemplo disso é o espaço cada vez maior que a Economia Solidária vem conquistando no Fórum Social Mundial, desde 2001.

Nesse sentido, é preciso ressaltar os “espaços de resistência” ao neoliberalismo no plano intelectual, da ação política e da luta social que representam as formas de trabalho e geração de renda sob os moldes da economia solidária. Há uma enorme riqueza e variedade dessas formas associativas espalhadas por todo o país, opostas ao modelo dominante, que representam “espaços de esperança” para uma população excluída do processo produtivo formal e uma alternativa em busca de maior justiça social.

É importante frisar que esses “espaços de resistência” poderão alcançar maior

desenvolvimento se houver esforço e investimento estatal para alavancar a forma social de produção preconizada pela economia solidária. Caso contrário, pode ser interpretado como uma “transferência de responsabilidade” do Estado para os indivíduos e para a sociedade em relação às respostas e ao trato das expressões da “questão social”.

O grande desafio é a economia solidária integrar o rol das políticas públicas de caráter social e econômico, na medida em que a questão do trabalho, renda e justiça social conseguirem manter-se como promessa de direito social.

No que se refere à análise de políticas públicas, há um consenso entre os autores aqui citados de que as decisões tomadas no passado constroem as decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais. Nesse sentido, a trajetória de escolhas e decisões sobre as políticas públicas no Brasil não tem demonstrado ou demonstram muito pouco a opção pelos interesses da maioria da população, pois atendem a um conjunto muito limitado de cidadãos, deixando de atuar na concretização de direitos sociais básicos: educação, saúde, trabalho, previdência social, segurança, entre outros.

Segundo Carlos Nelson Coutinho, a política é a “arte da demarcação do território”, portanto, cabe a este movimento social demarcar sua atuação na sociedade e na relação com o Estado, através de uma postura libertária e independente, não submissa e conservadora. Dentro dessa perspectiva, a economia solidária pode ser considerada uma alternativa contra-hegemônica ao modelo predominante de desenvolvimento, socialmente excludente e predatório do meio ambiente.

Em termos políticos, de concepções de Estado e de sociedade, a opção pelo fortalecimento dessa política pública faz parte do “modo petista” de governar, do ideário do Partido dos Trabalhadores como instrumento de emancipação da classe trabalhadora. Portanto, trata-se de uma opção política clara e de classe, pela organização do mundo do

trabalho a partir dos trabalhadores, estes aqui tomados em sua acepção mais ampla atualmente difundida, em lugar da concepção tradicional que associava “trabalhador” a “empregado”.

Aqui procuramos examinar esses programas predominantemente do ângulo das administrações municipais, deixando de lado os processos complexos que se originam dentro dos grupos como respostas à ação governamental. Seria preciso estudo mais aprofundado para dar conta da complexidade do cotidiano das políticas públicas aqui analisadas. Mais do que isso, seria preciso maior período de análise para dar conta de processos que ainda se encontram em construção – tanto como experiências de política pública, quanto como iniciativas de economia solidária.

Não foi possível ir tão fundo ou esperar tanto tempo, mas ao longo dessa dissertação tentamos resgatar o amplo contexto de idéias e práticas no qual acreditamos que esses programas específicos se inserem. É um contexto que tem relação com os processos de organização da sociedade civil, com os debates sobre modelos alternativos de desenvolvimento e com a redefinição das relações entre Estado e sociedade – sobretudo no que se refere à possibilidade de que, em determinadas condições, o Estado atue no sentido de estimular a participação e a organização dos cidadãos em organizações autogestionárias e que isso contribua para os projetos de desenvolvimento.

O campo diversificado de conceitos e experiências que aqui definimos e caracterizamos como economia solidária também foi analisado dentro da proposta de novas formas de produção e distribuição alternativas ao modelo capitalista, e da perspectiva de fortalecimento das organizações sociais no plano político e econômico e reapropriação do Estado pela sociedade segundo a idéia de democracia.

As gestões do PT em São Paulo, Recife e Porto Alegre reuniram características privilegiadas para o desenvolvimento de políticas inovadoras, muitas delas em sintonia com todos esses debates. Algumas dessas características são: o histórico do município e da região

em termos de organização social e de governos de esquerda, a ênfase na participação dos cidadãos nos debates e decisões da gestão, o estímulo à organização autônoma dos cidadãos, a vontade política e o comprometimento dos governos com o fortalecimento da cidadania e com um modelo de desenvolvimento inclusivo, e os esforços de articulação entre as áreas e ações dos governos, e entre o governo e a sociedade civil, para a construção e implantação de políticas públicas de desenvolvimento e inclusão.

O papel da economia solidária nas estratégias de desenvolvimento local das gestões municipais deve ser entendido dentro desse conjunto de propostas e ações – embora muitas das políticas concebidas como inovadoras tenham sido limitadas na prática por fatores como a falta de recursos financeiros, a restrição das estruturas administrativas e legais, a persistência de práticas clientelistas nas relações Estado-sociedade e a falta de maior apoio social, tanto por resistência das elites ou grupos de interesses privilegiados por estruturas de troca de favores, quanto por inexperiência da população com práticas de organização e participação. Alguns desses fatores foram especialmente limitantes para a atuação do poder público municipal na promoção de políticas públicas de apoio à economia solidária.

Apesar da grande importância destas três experiências, ainda há mudanças a serem feitas e desafios a serem enfrentados, como: a consolidação dos grupos e cooperativas existentes, em termos de organização e gestão democrática; a ampliação da formação e qualificação dos empreendimentos de economia solidária; a ampliação da informação, conscientização e qualificação das equipes técnicas; o fortalecimento da articulação entre os atores públicos e privados envolvidos no programa; e a formação de uma rede ou fórum das cooperativas no município e/ou maior participação nos Fóruns Estaduais de Economia Solidária.

É preciso atentar para o fato de que iniciativas locais isoladas correm o risco de não gerar a economia solidária, ainda que sejam bem sucedidas individualmente. Ao invés, elas

precisam ser percebidas como conjunto e articuladas entre si. Por isso é fundamental a sistematização das experiências, a divulgação das idéias e a transformação delas em proposta – o que também é movimento essencialmente político, e contribui para criar uma ponte entre o mundo experimental localizado e o mundo político da economia solidária enquanto alternativa de transformação social e das políticas públicas de formação, geração de trabalho e desenvolvimento.

A partir da pesquisa realizada e com base nos estudos de Pedro C. C. Bocayuva (2001, p. 94-96) sobre as possibilidades de políticas públicas de geração de trabalho e renda, algumas ações poderiam ser propostas na seguinte direção:

a) Infra-estrutura material: construção de locais para instalação compartilhada de empreendimentos com equipamentos e recursos de comunicação, formação de centros de informação sobre crédito e acesso a tecnologias, construção de espaços coletivos de comercialização de bens e serviços produzidos;

b) Estruturação em forma de redes: criação de redes de informação e comunicação, formação de bases territoriais e bacias de cooperação em projetos integrados, criação de cadeias produtivas em forma de cooperativas, integração cidade e campo;

c) Criação de centros de formação sobre cooperativismo: cursos, treinamentos, formação de agentes, educação cooperativista nos programas de qualificação profissional e nas universidades;

d) Certificação e identidade dos produtos e bens produzidos: criação de marcas facilmente identificáveis para bens e produtos, incentivo aos grupos menores e informais que operam nas atividades de consumo popular;

g) Alteração na legislação referente às compras públicas: para facilitar e incentivar o acesso aos produtos e serviços oriundos dos empreendimentos de economia solidária por parte do Poder Público;

f) Controle sobre as “pseudo-cooperativas”: a fim de coibir as atividades precarizadoras do mercado de trabalho realizadas em forma de cooperativismo;

g) Sistema legal adequado: adequação da legislação aos vários tipos, portes e dimensões das cooperativas e dos demais empreendimentos de economia solidária.

A partir de ações como essas, percebe-se que há perspectivas para a consolidação de uma economia que vise não apenas a produção e reprodução da vida, mas parta da concepção de que um novo ser humano pode ser criado a partir de um meio social em que cooperação e solidariedade são formas racionais de comportamento que produzem igualdade de direitos e de poder de decisão entre seus membros.

O papel do Estado pode ser complementado por outras ações, como por exemplo, das universidades e dos centros de pesquisa, tanto públicos, como particulares. As universidades são importantes pontos de apoio ao desenvolvimento da economia solidária no Brasil e devem transcender seus limites puramente acadêmicos, produzindo cada vez mais conhecimentos que possam ser colocados ao alcance dos empreendimentos, propondo inovações, novas formas de organização e de representação.

Ao trabalhar a identidade social dos sujeitos envolvidos nas organizações de economia solidária, as universidades devem atuar no sentido de proporcionar aos mesmos, condições de ocupar a arena pública, opinar e lutar por programas e ações, conduzir negociações referentes ao conteúdo das políticas públicas, estabelecendo relações de intercâmbio com a economia do capital e com a economia pública. (CORAGGIO, 2000, p. 124).

A idéia das incubadoras de cooperativas populares das universidades, já em avançado processo de funcionamento, bem como a Rede de Incubadoras, não consistem somente em criar e assessorar novas cooperativas, mas devem estar a serviço de todas as cooperativas e demais empreendimentos solidários do país.

Ao concluir a investigação sobre as possibilidades de amplas políticas públicas de fomento à economia solidária no Brasil ante a conjuntura atual de globalização neoliberal, encontraram-se, talvez, mais indagações do que respostas definitivas. O importante foi constatar que, mesmo com as limitações e os problemas históricos que o Brasil possui, há esperanças e possibilidades de resistência a partir da mobilização da própria sociedade e de sua participação na construção de um Estado realmente democrático, voltado precipuamente aos interesses coletivos dos cidadãos.

Enfim, o debate sobre o tema encontra-se aberto, dentro e fora dos meios acadêmicos, pois o objetivo é que cada vez mais pessoas e organizações se mobilizem e ocupem os espaços públicos de discussão e formulação de políticas e de legislações que incentivem o desenvolvimento da economia solidária.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Território e poder – a política das escalas. In: FISCHER, Tânia (org.). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador, Casa da Qualidade, 2002, p.33-44.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO SOLIDÁRIO. **Desenvolvimento Local e Economia Solidária - Proposta de Políticas Públicas Municipais**. [S.l.], Jun 2001, Mimeo.

ALVES, Roberto Marinho. **A Economia Solidária e os novos Paradigmas de Desenvolvimento: Sustentabilidade, Solidariedade e Territorialidade**. Brasília. 2004. Mimeo.

_____. **Dilemas e Perspectivas da Construção Local e Territorial do Desenvolvimento Sustentável e Solidário**. Brasília. 2005. Mimeo.

ANDION, Carolina. As particularidades da gestão em empreendimentos de economia solidária. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 23, 2002, Salvador, BA. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2001.16 p.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. São Paulo. Boitempo Editorial, 2 ed., 2000.

_____. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. - 3. ed. – São Paulo: Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995.

ARAÚJO, Herton Ellery. **Avaliação das políticas públicas de Economia Solidária (relatório final do convênio MTE/IPEA/ANPEC – 01/2003)**. Brasília: MTE, IPEA, ANPEC, 2005.

ARRETCHE, Marta. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. RJ: Revan, 2000.

ARRUDA, Marcos. Socioeconomia Solidária. In: CATTANI, Antonio David. (Org.). **A Outra economia**. Porto Alegre: Ed. Veraz, 2003.

AZEVEDO, Neusa de; ZIMMERMANN, Tarcísio. Estimular a geração de riquezas redistribuindo o trabalho e o seu produto – a estratégia do governo da Frente Popular no estado do Rio Grande do Sul. In: BITTAR, Jorge (Org.). **Governos estaduais: desafios e**

avanços: reflexões e relatos de experiências petistas. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Pensamento Petista).

BARCELLOS, Adair Coelho. Porto Alegre e a estratégia de inclusão econômica. In: BARROS, Anália Bécia Martins de e outros. **Fios e Tramas da Economia Solidária.** Porto Alegre: IPPOA – Instituto Popular Porto Alegre, 2005. 104 p.

BARROS, Anália Bécia Martins de e outros. **Fios e Tramas da Economia Solidária.** Porto Alegre: IPPOA – Instituto Popular Porto Alegre, 2005. 104 p.

BERTUCCI, Ademar de Andrade; SILVA, Roberto Marinho Alves da. (Org.). **Vinte anos de economia popular solidária: trajetória da Caritas Brasileira dos PAC's à EPS.** Brasília: Caritas Brasileira, 2003a. 145 p.

BERTUCCI, Ademar de Andrade; SILVA, Roberto Marinho Alves da. Das Alternativas de Sobrevivência à Economia Solidária: a trajetória da Caritas Brasileira. In: **Proposta:** Rio de Janeiro, n. 97, p. 80-89, Jun/Ago 2003b.

BERTUCCI, Ademar de Andrade; MANETTI, Dione; KRUPPA, Sônia M. Portella. Carta ao governo Lula **ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO ESTRATÉGIA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO.** Brasília, 2002. Mimeo.

BERTUCCI, Jonas de Oliveira. **A Economia Solidária do Pensamento Utópico ao Contexto Atual:** um estudo sobre experiências em Belo Horizonte. 2005. 126 p. Dissertação (Mestrado em Economia). UFMG/CEDEPLAR.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2003.

BOCAYUVA, Pedro C. C. Pensando uma política pública de geração de trabalho e renda. In: VEIGA, S. M. e FONSECA, I. **Cooperativismo: uma revolução pacífica em ação.** Rio de Janeiro: DP&A: Fase, 2001.

CASTEL, Robert. **A metamorfose da questão social:** uma crônica do salário. Petrópolis, Vozes, 1998.

CATTANI, Antonio David. As desigualdades ampliadas e as alternativas em construção. **Caderno CRH,** Salvador, v. 17, n. 40, p. 93-102, abril 2004.

CHOMSKY, Noam. Democracia e mercados na nova ordem mundial. In: GENTILI, Pablo (org.). **Globalização excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial**. Petrópolis, Vozes, 2000, p. 7-45.

COCCO, Giuseppe. **Trabalho e cidadania: produção e direitos na era da globalização**. São Paulo, Cortez, 2000.

CORAGGIO, José Luís. Da economia dos setores populares à economia do trabalho. Questões debatidas. In: KRAYCHETE, Gabriel, LARA, Francisco e COSTA, Beatriz, orgs. **Economia dos Setores Populares: Entre a Realidade e a Utopia**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 91-141.

COUTO FILHO, Vitor Athayde; SILVA, Jeová Torres da e GAVÍNIA, Lydda. (Org.). **Desenvolvimento Territorial na Bahia: (Cartilha/CD/DVD)**. 2005.

CRUZ, Antônio. **Uma contribuição crítica às políticas públicas de apoio à economia solidária**. Campinas: 2002. mimeo.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Cunha. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson e outros (Org.). **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Proex, 2002. cap. 1, p. 11-25.

DANTAS, Tereza Cristina Pamponet. **Economia Solidária na Bahia**. Brasília: 2004. mimeo.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado nos anos 90. In: **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade no Brasil**. RJ: Ed. FGV, 1997.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações e Sociedade**, v.7, n.17, p 59-86, janeiro/abril 2000. Salvador: UFBA/NPGA. 2000.

FAVERO, Celso Antonio; SANTOS, Stella Rodrigues dos. **Semi-árido: fome, esperança, vida digna**. Salvador: UNEB, 2002.

FISCHER, Tânia. Poderes locais, desenvolvimento e gestão. In: FISCHER, Tânia (org.). **Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador, Casa da Qualidade, 2002, p. 12-32.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. Globalização e crise do Estado nacional. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.40, n.2, p.38-50, abr/jun 2000.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. O que é economia solidária. Descobrimo a outra economia possível. Disponível em: <http://www.fbes.org.br>. Acesso em 15 jun. 2006.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; LAVILLE, Jean-Louis. **A Economia Solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. (Coleção Sociedade e Solidariedade).

_____. A problemática da economia solidária: um novo modo de gestão pública? In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 23, 2002, Salvador, BA. **Anais...** Rio de Janeiro, ANPAD, 2002a., 14 p.

_____. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. In: **BAHIA: análise e dados**. Salvador, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, v.12, n.1, p.9-19, junho 2002b.

FREY, Klaus. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente & Sociedade**, [S.I.], Ano IV, n. 09, 2001.

GAIGER, Luiz Inácio Germany (Org.). **Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004. (Série Sociedade e Solidariedade).

_____. (Org.). **A economia solidária no RS**. [S.d.]. p. 1-13. Mimeo.

_____. Empreendimentos econômicos solidários. In: CATTANI, Antonio David (org.). **A outra economia**. Porto Alegre, Veraz editores, 2003, p. 135-143.

_____. Sentido e possibilidades da economia solidária hoje. In: KRAYCHETE, Gabriel et al. **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Rio de Janeiro: Editora Vozes/Capina/CESE/ UCSal. 2000.

GUIMARÃES, Gonçalo; SCHWENGBER, Ângela (Org.). **Diretrizes para políticas públicas de economia solidária: a contribuição dos gestores públicos**. Rio de Janeiro: ITCP/COPPE/UFRJ, 2004. 96 p.

_____. Incubadoras tecnológicas de cooperativas populares: contribuição para um modelo alternativo de geração de trabalho e renda. *In*: SINGER, Paul e SOUZA, André Ricardo de. **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo, Contexto, 2000, p.111-122.

IVO, Anete Brito Leal. **Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza**. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

KAPRON, Sérgio e FIALHO, Ana Lúcia. Políticas públicas para a economia solidária. **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003.

KRAYCHETE, Gabriel et al. **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Rio de Janeiro: Editora Vozes/Capina/CESE/ UCSal. 2000.

KRUPPA, Sonia M. Portella (Org.) **Economia solidária e educação de jovens e adultos**. Brasília: Inep, 2005. 104p.

LAVILLE, Jean-Louis. Fato associativo e economia solidária. *In*: **BAHIA: análise e dados**. Salvador, Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, v.12, n.1, p.25-33, junho 2002.

LEÃO, Geraldo Magela Pereira. Dimensões educativas da economia solidária: potencialidades e contradições do trabalho autogestionário. **Cadernos do CEAS**. Salvador, n. 203, jan./fev. 2003.

LEBOUTTE, Paulo. **Economia popular solidária e políticas públicas: a experiência pioneira do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro, ITCP/COPPE, 2003. 80 p.

LISBOA, Armando de Melo. **A crítica de Karl Polany à utopia do mercado**. UFSC. 2000. (Mimeo).

MANCE, Euclides André. **Fome Zero e economia solidária: o desenvolvimento sustentável e a transformação estrutural do Brasil**. Curitiba: Instituto de Filosofia da Libertação: Editora Gráfica Popular, 2004. 276 p.

_____. **A revolução das redes: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.

_____. **Redes de colaboração solidária: aspectos econômico-filosóficos complexidade e libertação.** Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

_____. (Org). **Como organizar redes solidárias.** Rio de Janeiro: DP&A, Fase, IFIL. 2003.

_____. **Redes de Economia Solidária:** a expansão de uma alternativa global. Disponível em <www.milenio.com.br/mance/>. Acesso em: 20 julho 2005.

MANETTI, Dione. Políticas públicas de economia solidária. In: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Economia Solidária: desafios para um novo tempo.** Salvador: FLEM, 2003. 132 p. (Cadernos FLEM, 5).

MARSDEN, Richard e TOWNLEY, Barbara. A coruja de minerva: reflexões sobre a teoria na prática. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. **Handbook de estudos organizacionais:** reflexões e novas direções. São Paulo, Atlas, 2001, v.2, p. 31-56.

MEDEIROS, Alzira e GERVAIS, Ana Maria Dubeux. O apoio ao desenvolvimento da economia popular e solidária: a política pública em construção em Recife. In: FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de e outros. **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

MELO, João Joaquim de e MAGALHÃES, Sandra. **Banco Palmas, ponto a ponto: Bairros pobres – ricas soluções.** Fortaleza, Expressão Gráfica, 2003.

MILANEZ, Francisco. Desenvolvimento sustentável. In: CATTANI, Antonio David (org.). **A outra economia.** Porto Alegre, Veraz editores, 2003, p. 76-84.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Plano de Ação 2004.** Brasília, 2004. 28 p.

_____. Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES. Departamento de Estudos e Divulgação. Ministério do Trabalho e Emprego. **Termo de Referência do Sistema Nacional de Informações sobre Economia Solidária.** Brasília. 2004. 18 p.

_____. **Termo de Referência em Economia Solidária:** Plano Nacional de Qualificação 2003-2007. Brasília. 2005. 16 p.

_____. **Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005**. Brasília: MTE, SENAES, 2006. 60 p.

NAKANO, Marilena. Anteag: autogestão como marca. *In*: SINGER, Paul e SOUZA, André Ricardo de. **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo, Contexto, 2000, p. 65-79.

NUNES, Ruth Espínola Soriano de Souza. **Socioeconomia Solidária enquanto política pública**. Rio de Janeiro: 2003. (Monografia de conclusão do curso de Especialização em Políticas Públicas e Governo da Universidade Cândido Mendes).

OLIVEIRA, Benedito Anselmo Martins de. Economia solidária e o cooperativismo popular: da gênese aos desafios atuais. *In*: **Proposta**, Rio de Janeiro, n. 97, p. 59-69, Jun/Ago 2003.

OLIVEIRA, Luciana Vargas Netto. **Economia Solidária e conjuntura neoliberal: desafios para as políticas públicas no Brasil**. 2005. 182 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

PACS – INSTITUTO POLÍTICAS ALTERNATIVAS PARA O CONE SUL. **Economia Solidária no Fórum Social Mundial 2002**. Rio de Janeiro: PACS, 2003. (Semeando Socioeconomia, 7) p. 80.

PACS – INSTITUTO POLÍTICAS ALTERNATIVAS PARA O CONE SUL. **Construindo a Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária**. Rio de Janeiro: PACS, 2000. (Semeando Socioeconomia, 4) p. 48.

PINTO, João Roberto Lopes. Um ministério para a outra economia. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 25 jan. 2005.

_____. Economia solidária: quando o alternativo torna-se estratégico. **Democracia Viva**. Rio de Janeiro, n. 15, p. 52-57, Mar/Abr 2003.

POCHMANN, Marcio (Org.). **Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade**. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo: Cortez Editora, 2002.

_____. Políticas de emprego e renda no Brasil: algumas considerações. **Políticas de Emprego, Políticas de População e Direitos Sociais**. São Paulo: EDUC, 1997.

_____. **Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social em**

São Paulo. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações.** Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2ª ed, 1989, 207 p.

REED, Michael. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, Stewart R.; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. **Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais.** São Paulo, Atlas, 1999, v.1.

ROCHA, Alynson dos S.; SCHEFLER, Maria de L. M. e COUTO, Vitor de Athayde. Organização Social e Desenvolvimento Territorial: reflexos sobre a experiência dos CMDRS na região de Irecê – Ba. In SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Análise Territorial da Bahia Rural.** Salvador: SEI, 2004, 222p.

SCHWENGBER, Ângela. Re-construir o caráter público do Estado e das Políticas. **Diretrizes para políticas públicas de economia solidária: a contribuição dos gestores públicos.** Rio de Janeiro: ITCP/COPPE/UFRJ, 2004, 96 p.

SCHWENGBER, Ângela; PRAXEDES, Sandra Fae e PARRA, Henrique Zoqui. Programa Oportunidade Solidária: construindo uma política pública de economia solidária. In: FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de e outros. **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

SILVA, Silvio Fernandes da. **Municipalização da saúde e poder local: sujeitos, atores e políticas.** São Paulo: Ed. Hucitec, 2001.

SINGER, Paul. Prefácio. In: SILVA, Ademar de Andrade e; ALVES, Roberto Marinho (Orgs.). **20 Anos de Economia Popular Solidária: trajetória da Cáritas Brasileira dos PACs às EPS.** Brasília, D.F: Gráfica Terra, 2003a. p.5-10.

_____. Economia Solidária. In: CATTANI, Antonio David (Org.). **A outra economia.** Porto Alegre: Veraz Editores, 2003b.

_____. **Introdução à economia solidária.** São Paulo: Perseu Abramo, 2002, p. 127.

_____. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. In: SINGER, Paul e SOUZA, André Ricardo de (orgs). **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego.** São Paulo, Contexto, 2000a, p. 11-28.

_____. **Uma utopia militante: repensando o socialismo**. Ed. Vozes. Petrópolis, RJ. 1998.

_____. **Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas**. Ed. Contexto. São Paulo. 1998.

_____. Economia dos setores populares: propostas e desafios. In: KRAYCHETE, G.; LARA, F.; COSTA, B. (orgs.). **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: CESE; UCSAL, 2000b, p. 147-148.

SOUZA, André Ricardo. Os empreendimentos comunitários de São Paulo. *In*: SINGER, Paul e SOUZA, André Ricardo de (orgs.). **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo, Contexto, 2000, p.245-266.

SOUZA, Celina e CARVALHO, Inaiá M.M. de. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. **Lua Nova**, nº.48, p. 187-212. São Paulo:CEDEC, 1999.

SOARES, Sebastião. As experiências no campo do desenvolvimento econômico e social. In: BITTAR, Jorge (Org.). **Governos estaduais: desafios e avanços: reflexões e relatos de experiências petistas**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção Pensamento Petista).

TAUILE, José Ricardo. Do Socialismo de Mercado à Economia Solidária. In: **Seminário Internacional Teorias de Desenvolvimento no Novo Século.**, [S.l.], 2001. p. 1-18. Mimeo.

TIRIBA, Lia . A economia popular solidária no Rio de Janeiro: tecendo os fios de uma nova cultura do trabalho. *In*: SINGER, Paul e SOUZA, André Ricardo de (orgs.). **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo, Contexto, 2000, p. 221-243.

TODESCHINI, Remigio e MAGALHÃES, Reginaldo S. **A CUT e a Economia Solidária**. [S.l.], 1999. p. 1-28. Mimeo.

TRAGTENBERG, Mauricio. **Administração, poder e ideologia**. São Paulo, Moraes, 1980,198p.

VAINER, Carlos. “Controle Político dos Miseráveis ou Utopia Experimental?”. *In*: **Unitrabalho Informa**, Ano 3, nº 10. 2000. São Paulo: Fundação Unitrabalho.

ANEXO A – QUADRO DE REFERÊNCIA DO CAMPO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL



Fonte: (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, 2006)

**ANEXO B – DOCUMENTO FINAL DA I CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA
SOLIDÁRIA**

DOCUMENTO FINAL

**I Conferência Nacional de Economia Solidária
– Brasília, 26 à 29 de junho de 2006 -**

“Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento”

EIXO TEMÁTICO I

Os fundamentos da Economia Solidária e seu papel para a construção de um desenvolvimento sustentável, democrático e socialmente justo.

Fundamentos da Economia Solidária

1. A Economia Solidária se caracteriza por concepções e práticas fundadas em relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano na sua integralidade ética e lúdica e como sujeito e finalidade da atividade econômica, ambientalmente sustentável e socialmente justa, ao invés da acumulação privada do capital. Esta prática de produção, comercialização, finanças e consumo privilegia a autogestão, a cooperação, o desenvolvimento comunitário e humano, a satisfação das necessidades humanas, a justiça social, a igualdade de gênero, raça, etnia, acesso igualitário à informação, ao conhecimento e à segurança alimentar, preservação dos recursos naturais pelo manejo sustentável e responsabilidade com as gerações, presente e futura, construindo uma nova forma de inclusão social com a participação de todos.
2. A Economia Solidária exige uma educação solidária que transforme a mentalidade cultural dominante de competição para a construção do espírito de cooperação, além do desenvolvimento de uma matriz científica e tecnológica que esteja comprometida com o desenvolvimento sustentável e solidário.
3. A Economia Solidária é, pois, um modo de organizar a produção, distribuição e consumo, que tem por base a igualdade de direitos e responsabilidades de todos os participantes dos empreendimentos econômico solidários. Os meios de produção de cada empreendimento e os bens e/ou serviços neles produzidos são de controle, gestão e propriedade coletiva dos participantes do empreendimento. Igualmente, há associações, cooperativas e grupos informais de consumidores, pequenos produtores ou prestadores de serviços, individuais ou familiares, que trabalham em separado (cada qual em seu estabelecimento), mas que realizam em comum a compra de seus insumos, a comercialização de seus produtos ou o processamento dos mesmos.
4. Dentro do modo de organizar a produção é fundamental o acesso irrestrito a todos os tipos de informação, não só no aspecto financeiro, de custos e valor dos produtos e/ou serviços, como em todo o conjunto de informações relativas ao processo de trabalho (matéria prima, equipamentos, nível de desempenho de cada um, negociação com consumidores etc). Na Economia Solidária as informações do empreendimento devem ser democratizadas a todos, através de espaços comuns de discussão. Mas disponibilizar a informação não é suficiente. É importante o incentivo ao envolvimento de todos em todas as questões, criando estratégias para superação de resistências, respeitando as escolhas e a individualidade de cada um.
5. As iniciativas de Economia Solidária têm em comum a igualdade de direitos, de responsabilidades e oportunidades de todos os participantes dos empreendimentos econômico solidários, o que implica em autogestão, ou seja, a participação democrática com exercício de poder igual para todos, nas decisões, apontando para a superação da contradição entre capital e trabalho.
6. As manifestações da Economia Solidária são diversas, dentre as quais destacam-se: coletivos informais, associações, cooperativas de produção, de trabalho, de consumo solidário ou de serviços; cooperativas sociais (pessoas com deficiência e transtorno mental); organizações e grupos de crédito solidário, bancos comunitários e fundos rotativos e cooperativas de crédito; redes de empreendimentos, produtores e consumidores; grupos e clubes de trocas solidárias e mercados de trocas solidárias com ou sem uso de moeda social; empresas recuperadas pelos trabalhadores em autogestão; cadeias solidárias de produção, comercialização e consumo; centrais de comercialização, iniciativas de comércio justo, organização econômica de comunidades tradicionais (quilombolas, comunidades negras e terreiros de matrizes africanas, povos indígenas, ribeirinhas, seringueiros, pescadores artesanais e outros extrativistas, etc.); cooperativas habitacionais autogestionárias; grupos culturais; agroindústrias familiares, entre outras iniciativas, seja nas áreas urbanas ou no meio rural, respeitando a questão de gênero, raça, etnia e geração.
7. A Economia Solidária é geradora de trabalho emancipado, operando como uma força de transformação estrutural das relações socioeconômicas, democratizando-as, superando a

subalternidade do trabalho em relação ao capital. Nesse sentido, compreende-se por trabalho emancipado:

- ✓ o trabalho exercido por livre opção, de acordo com o gosto ou aptidões do trabalhador, e não forçado pelo maior valor de mercado a ser obtido;
- ✓ o trabalho cujo produto seja de propriedade do trabalhador, individual ou coletivamente, e não alienado pelo capital;
- ✓ o trabalho como exercício de construção do sujeito, de desenvolvimento de suas capacidades físicas, mentais, culturais e sociais, e não embrutecedor, transformador do ser humano em máquina;
- ✓ o trabalho que possibilita a realização pessoal do trabalhador, seja pelo reconhecimento de seus pares, seja pela satisfação do bom uso de quem o recebeu, e não individualizado e desvinculado do destino final do produto;
- ✓ o trabalho que é viabilizado pela redução crescente do trabalho necessário, pela democratização dos ganhos da produtividade e pela maximização do tempo disponível para o desenvolvimento dos potenciais individuais e coletivos superiores do ser humano (físicos, mentais e espirituais);
- ✓ o trabalho que possibilita a realização de todos os trabalhos que precisam ser feitos para reconstrução da vida e não a fabricação desenfreada de mercadorias para a comercialização, ameaçando o trabalho;
- ✓ o trabalho como fonte geradora de conhecimento é fundamental;
- ✓ o trabalho que pressupõe o fim do trabalho subordinado ao capital e a implantação da autogestão;
- ✓ o trabalho que pressupõe o fim da alienação do trabalho e apropriação da produção por quem a produz;
- ✓ o trabalho que considera tanto a esfera produtiva quanto a reprodutiva, sob pena de excluir parcela ativa responsável pelo cuidado das pessoas.

8. A Economia Solidária resgata os aspectos básicos da criação do conhecimento e de sua propriedade, compreendendo-o como uma criação histórica de gerações e gerações de trabalhadores que o foram construindo coletivamente através do trabalho. As práticas da Economia Solidária continuam este processo de criação coletiva de conhecimento e sua correspondente reapropriação.

9. Além de geradora de trabalho emancipado, a Economia Solidária promove o resgate de saberes tradicionais e a construção e a difusão de novos saberes, bem como, o fortalecimento e a prática do consumo consciente, ético, solidário e justo. Leva a sociedade a perceber que o ato de consumir não é apenas uma questão de "gosto", mas, é, também, um ato ético e político. Ao consumirmos um produto originado de um processo em que se explora o trabalho alheio, degrada-se o meio ambiente e as relações comunitárias, aprofunda-se as desigualdades sociais de gênero e classe. A Economia Solidária deve buscar a articulação entre produtores e consumidores,, potencializada por uma comunicação de base solidária, dialógica e educativa.

10. A Economia Solidária é, pois, uma alternativa ao modelo econômico capitalista, no qual a grande maioria dos trabalhadores não controla nem participa da gestão dos meios e recursos para produzir riquezas, e em que um número sempre maior de trabalhadores e famílias perdem o acesso à remuneração e ficam excluídos das possibilidades de um consumo que atenda dignamente às suas necessidades como ser humano.

11. A Economia Solidária busca reverter a lógica capitalista que promove crescente exploração do trabalho e dos recursos naturais, gerando desigualdade social, cultural, econômica, territorial, degradação ambiental e prejuízos à saúde dos seres vivos. Ela afirma a emergência de um novo ator social composto de trabalhadores associados e consumidores conscientes e solidários, portadores de possibilidades de superação das contradições próprias do capitalismo, caracterizando-se, portanto, como um processo revolucionário.

12. À medida que se organiza e se integra, a Economia Solidária contribui para construir uma sociedade sem classes, cujo desenvolvimento é, necessariamente, incluyente, pois os empreendimentos solidários se beneficiam com a inclusão de novos participantes ou com a criação

de novos empreendimentos, respeitando-se suas margens de sustentabilidade. Entende-se como uma sociedade sem classes a sociedade socialista. Para se chegar a esta sociedade é imprescindível: 1. superar a sociedade capitalista; 2. unir, na luta político econômica, aqueles que vivem do trabalho (proletários, desempregados, camponeses, cooperados, setores médios), aqueles que não são capitalistas; 3) a superação da antiga sociedade para a nova é essencialmente uma luta política, uma disputa de projetos antagônicos.

13. A Economia Solidária compartilha valores, princípios e práticas de um conjunto de lutas históricas dos trabalhadores e de setores excluídos da sociedade que tenham como foco principal a valorização do ser humano. Dentre elas podemos destacar:

- I. A luta dos trabalhadores contra a subordinação do trabalho pelo capital e valorização da propriedade individual dos recursos produtivos e a favor da gestão coletiva dos meios de produção, do produto do trabalho, da solidariedade e da cooperação mútua;
- II. A luta da agricultura familiar e da reforma agrária e camponesa, baseada em princípios agroecológicos e que prezem pela gestão coletiva e democrática, pelo acesso e uso da terra, da água e dos recursos genéticos, pela preservação dos recursos naturais com a adoção do manejo sustentável;
- III. A luta das comunidades tradicionais (quilombolas, negras, terreiros de matrizes africanas, indígenas, extrativistas, pescadores artesanais, ribeirinhas, etc.) pelo reconhecimento e valorização de conhecimentos e práticas tradicionais, valorização da diversidade étnica e cultural, promoção dos direitos territoriais (reconhecimento e demarcação de suas terras) e de sua autodeterminação;
- IV. A luta pela reforma urbana, pela gestão coletiva dos espaços e da moradia;
- V. A luta pelo manejo sustentável dos resíduos sólidos por meio da autogestão e inclusão social dos catadores de materiais recicláveis;
- VI. A luta pela participação popular na definição e controle social das políticas públicas e dos orçamentos;
- VII. A luta das mulheres pela igualdade de gênero, raça, etnia, classe e pelo reconhecimento do papel da mulher como sujeito do desenvolvimento econômico e social numa economia fundada na solidariedade;
- VIII. A luta contra todas as formas de preconceito e de discriminação, sejam elas por raça, etnia, orientação sexual, geração, religião ou pela condição física, psíquica ou econômica;
- IX. A luta pela inclusão social das pessoas com deficiência, idosas, portadoras de HIV, egressas do sistema prisional, com transtornos mentais, entre outras;
- X. A luta pela valorização das identidades e manifestações culturais rurais e urbanas, indígenas e outras;
- XI. A luta da juventude urbana e rural por acesso à educação, à cultura, geração de trabalho, renda, etc e contra a violência;
- XII. A luta pela inclusão digital e o software livre;
- XIII. A luta ambientalista pelo desenvolvimento sustentável, pela preservação dos recursos naturais e dos ecossistemas;
- XIV. A luta pela democratização da comunicação, pelo acesso e uso dos meios e contra o monopólio da mídia.
- XV. A luta pela erradicação do trabalho infantil e escravo

A Economia Solidária como estratégia e política de desenvolvimento

14. Na concepção predominante, o desenvolvimento é compreendido como o aumento da produtividade global, ou seja, tem sido resumido ao crescimento econômico como resultado de investimentos realizados por capitais privados ou públicos em determinados países ou regiões. Mas esse não é o modelo que pretendemos, pois o predomínio do capital financeiro que subordina os investimentos produtivos reduz a capacidade do sistema em gerar novos postos de trabalho, agravando a questão social com a precarização das relações de trabalho e o aumento do

desemprego. Essa concepção capitalista de desenvolvimento considera somente seu aspecto econômico-quantitativo sem considerar seu aspecto distributivo, favorecendo a concentração do capital, gerando as desigualdades sociais e territoriais, a degradação ambiental e a desvalorização das culturas locais.

15. Mas este não é o único desenvolvimento possível. Existem outras concepções de desenvolvimento que consideram a centralidade da pessoa humana, a sustentabilidade ambiental, a justiça social, a cidadania e a valorização da diversidade cultural, articuladas às atividades econômicas. A Economia Solidária considera o desenvolvimento econômico e tecnológico, não como fins, mas como meios de promover o desenvolvimento humano e social em todas as suas dimensões. Hoje, no Brasil, há comunidades em situação de vulnerabilidade que se mobilizam para pôr em marcha um outro desenvolvimento promovido por empreendimentos familiares ou coletivos, sob a forma de cooperativas ou associações de produtores familiares, redes, cadeias produtivas e grupos informais. Podemos chamar este outro desenvolvimento de comunitário ou solidário, porque dele participam todos e seus resultados econômicos, políticos e culturais são compartilhados com respeito à diversidade de raça, etnia, gênero, geração e opção religiosa. É nesse sentido que a Economia Solidária é uma estratégia para um novo modelo de desenvolvimento sustentável, incluyente e solidário.

16. As comunidades engajadas em seu próprio desenvolvimento demandam apoio e assistência de qualidade dos diferentes órgãos de governo (União, Estados e Municípios), dos bancos públicos e de ONGs, universidades organizações autônomas de gestão, fomento e participação popular, para melhorar sua organização, identificar e desenvolver suas potencialidades sócio-econômicas, étnicas e culturais na busca de níveis crescentes de bem-estar, primando pela sua autonomia.

17. A maioria dos empreendimentos econômico solidários, principalmente as pequenas comunidades isoladas, tem dificuldades de alcançar a viabilidade econômica necessária que lhes permita inserção em mercados regionais, nacionais ou mesmo mundial. Para sobreviver e progredir em tais mercados, essas comunidades têm de se unir a outras em redes de produção, comercialização, compras coletivas e consumo, articulando cadeias produtivas. Estas últimas podem cobrir largas extensões do país, como a Cadeia do Algodão Orgânico, que inclui cotonicultores no Ceará, fiações e tecelagens em São Paulo, cooperativas de costura nos Estados do Sul e organizações extrativistas que beneficiam sementes na Região Norte. Deste modo, a Economia Solidária vai-se revelando como uma nova dinâmica de enfrentamento da pobreza e das desigualdades regionais e começa a se consolidar na forma de um sistema econômico diferenciado. Nesse sentido, o desenvolvimento local sustentável e solidário requer a democratização do acesso e a ampliação de programas e projetos que contribuam para a criação e fortalecimento das redes, das cadeias, das centrais de comercialização e do sistema de comércio justo, de modo a dar sustentabilidade aos diversos empreendimentos solidários.

18. Assim, a Economia Solidária, ao reorganizar processos econômicos e cadeias produtivas, se converte ao mesmo tempo em uma dinâmica de desenvolvimento endógeno (a partir de dentro), autogestionário, solidário e sustentável, fazendo dos agentes locais, os atores privilegiados e responsáveis pelo desenvolvimento local, territorial e regional, considerando e ampliando as capacidades locais ou territoriais, numa estratégia nacional de desenvolvimento.

19. A Economia Solidária é uma das significativas possibilidades que se abrem para a construção de uma globalização solidária por meio do estreitamento de relações entre os participantes deste movimento de economia solidária nos diversos continentes e de sua articulação com outros movimentos sociais, populares e políticos que afirmam esta nova concepção de desenvolvimento.

20. A transformação estrutural da economia e da cultura brasileira, capaz de promover um desenvolvimento sustentável com distribuição de renda, desconcentração de riqueza e emancipação dos trabalhadores e trabalhadoras, bem como, crescimento econômico com a proteção dos ecossistemas, será fruto do avanço da economia solidária. Exige-se, para tanto, um conjunto de alianças entre as organizações populares e solidárias do campo e da cidade e com os Poderes Públicos nas três esferas.

21. Para isso, a Economia Solidária está desafiada a efetuar a fusão entre o saber popular e o produzido por escolas e universidades, apresentando soluções sócio-econômicas, culturais e ambientais na direção de uma nova sociedade e para além dos problemas imediatos que o capitalismo não conseguiu resolver. Deverá constituir-se, igualmente, como protagonista de um movimento político que construa, a partir de seus eixos estratégicos, uma proposta efetiva de

desenvolvimento sustentável para o país, que promova a inclusão social de toda a população, com a satisfação de suas necessidades e o exercício ativo da cidadania.

22. A Economia Solidária, enquanto estratégia de desenvolvimento, exige responsabilidade e cumprimento, por parte dos Estados Nacionais da garantia e defesa dos direitos universais dos cidadãos que as políticas neoliberais pretendem eliminar. Ela preconiza um Estado democraticamente ativo, empoderado, a partir da própria sociedade e colocado ao serviço desta; transparente e fidedigno, capaz de orquestrar a diversidade que a constitui e de zelar pela justiça social e pela realização dos direitos e das responsabilidades cidadãos de cada um.

23. O valor central é a soberania nacional, com participação democrática, em um contexto de interação respeitosa com a soberania de outras nações. Transcendendo as fronteiras nacionais, haverá maior integração dos vários movimentos e redes existentes em outros países, em especial na América Latina. Na conjuntura atual, para a economia solidária no Brasil, são estratégicas as ações de comércio justo e solidário internacional e intercâmbio de tecnologias sociais e de Economia Solidária entre esses países, com apoio de governos nacionais, cada vez mais ameaçados pela apropriação indiscriminada dos recursos naturais, notadamente expressas nas ações de biopirataria.

EIXO TEMÁTICO II

O balanço do acúmulo da Economia Solidária e das políticas públicas implementadas.

24. A Economia Solidária tem um passado ancorado na construção de uma identidade e de um projeto histórico que resgata as mais remotas lutas de emancipação popular, tais como: indígenas, comunidades negras, quilombolas e terreiros de matrizes africanas, mulheres, camponeses, extrativistas e outros grupos no campo econômico; e estratégias econômicas fundadas na solidariedade, vividas pela humanidade em diferentes momentos e lugares.

25. Nos primórdios do capitalismo, as relações de trabalho assalariado – principal forma de organização do trabalho nesse sistema – levaram a um tal grau de exploração do trabalho humano que os trabalhadores e trabalhadoras organizaram-se em sindicatos e em empreendimentos cooperativados, associativos e grupos informais: os sindicatos, como forma de defesa e conquista de direitos dos assalariados e dos agricultores familiares; e os empreendimentos cooperativados ou informais e de autogestão, como forma de trabalho alternativo à exploração assalariada, na perspectiva de emancipação da classe trabalhadora.

26. As mudanças estruturais de ordem econômica, social e tecnológica, ocorridas no mundo nas últimas décadas, fragilizaram o modelo tradicional de relação capitalista de trabalho. O aumento da informalidade e a precarização das relações formais de trabalho afirmaram-se como tendência em uma conjuntura de desemprego em massa. São milhões de trabalhadores e trabalhadoras que perdem seus direitos sociais e são submetidos a relações precárias de trabalho para garantir sua sobrevivência.

27. De outro lado, o aprofundamento dessa crise abriu espaço para o surgimento e avanço de outras formas de organização do trabalho, conseqüência, em grande parte, da necessidade dos trabalhadores e trabalhadoras encontrarem alternativas de geração de trabalho e renda.

28. Na Economia Solidária, centenas de milhares de trabalhadores e trabalhadoras foram-se organizando de forma coletiva em projetos produtivos, cooperativas populares e habitacionais, redes e cadeias produtivas e centrais de produção, consumo, comercialização, clubes de trocas, trocas solidárias e financiamento. Recuperaram-se centenas de empresas falidas. Os agricultores/as familiares e assentados/as da reforma agrária se articularam em associações e cooperativas de produção, cooperativas de trabalho, prestação de serviços e de crédito, reorganizando práticas que há muito tempo já existiam na agricultura e extrativismo familiar. E estes são apenas alguns exemplos de organização social e econômica que revelam a presença da Economia Solidária no país.

29. Portanto, a Economia Solidária está presente no campo e na cidade. No campo, vem aprofundando relações com os agricultores/as familiares, com os trabalhadores/as rurais sem terra, artesãos/ãs, pescadores/as, extrativistas, apicultores/as, ribeirinhos, indígenas, camponeses, comunidades negras, quilombolas e terreiros de matrizes africanas, e com o movimento sindical de trabalhadores/as rurais, considerando os eixos da reforma agrária, regularização dos territórios dos quilombolas, conforme disposto na Constituição Federal e da defesa da agricultura e extrativismo vegetal e mineral familiar, na perspectiva da Economia Solidária. Na cidade, estabeleceu relações com os movimentos populares e sindicais de trabalhadores/as e com empreendimentos populares, com os debates em torno da reforma urbana, cidadania e redução da jornada de trabalho, dentre outros. A Economia Solidária vem experimentando uma nova relação entre produtores solidários e consumidores, gerando consumo consciente e comercialização justa, estreitando as relações do campo com a cidade.

30. Atualmente, a Economia Solidária vem crescendo de maneira muito rápida, não apenas no Brasil, mas também em diversos outros países. O mapeamento, realizado em 2005, (SIES, MTE 2005), confirmou a existência de 14.956 empreendimentos solidários e que deles participam um milhão e duzentos e cinquenta mil trabalhadores, que fazem circular mais de quinhentos milhões de reais por mês, por meio de múltiplas formas de organização. Nestas, predominam as associações, com 54%; vindo em seguida os grupos informais, com 33%; e as cooperativas com 11%. Dos empreendimentos mapeados no Brasil, 70% foram criados entre 1990 e 2005. Das atividades

desenvolvidas pela Economia Solidária resulta extensa variedade de produtos e serviços em todo o território nacional.

31. A Economia Solidária avançou, recentemente, na sua articulação política, econômica, social e humana, e vem constituindo uma nova mentalidade, avançando em sua organização com a constituição de Fóruns (municipais, regionais, estaduais), em especial o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, Redes de Produção e Comercialização, Redes de Trocas Solidárias, Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária e Frentes Parlamentares de Economia Solidária. Vem avançando também através da criação de Conselhos Estaduais e do Conselho Nacional de Economia Solidária. Isto tem permitido fortalecer as ações de elaboração coletiva e a expressão conjunta de concepções e propostas, bem como, de reorganização de fluxos econômicos e culturais, com vistas a fortalecer os processos solidários de produção, comercialização, consumo, financiamento, intercâmbio, capacitação e desenvolvimento tecnológico. Há, entretanto, um grande desafio a ser vencido, que é o fortalecimento de relações de confiança entre os atores da Economia Solidária. Esta temática vem sendo discutida nos processos de incubação de empreendimentos solidários realizados por ONGs, Universidades, órgãos públicos, e mesmo por outras cooperativas mais experientes, particularmente nos últimos três anos.

32. Cresceu o número de entidades que oferecem assessoria e fomento à Economia Solidária, a exemplo de organizações não governamentais (ONGs), fundações, OSCIPs, Igrejas e instituições religiosas, cooperativas de crédito, entidades de representação de empreendimentos, universidades (incubadoras tecnológicas e grupos de pesquisa e extensão), e gestões públicas municipais e estaduais, que atuam, seja na formação (tanto técnica quanto econômica, política e sócio-cultural), seja no apoio direto (em estrutura, assessoria, consultoria, elaboração de projetos e/ou oferecimento de crédito) para a incubação e promoção de empreendimentos.

33. A Economia Solidária está ultrapassando a dimensão de iniciativas isoladas e fragmentadas, para sua inserção nas cadeias produtivas, redes e articulações com processos de desenvolvimento locais e territoriais, orientando-se, cada vez mais, rumo a uma articulação nacional e internacional, em especial a latino-americana.

34. Igualmente são elementos que dão visibilidade e confirmam o avanço da Economia Solidária a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária, no Ministério do Trabalho e Emprego (SENAES/MTE), em 2003, e o conjunto de iniciativas governamentais que desenvolveram políticas de apoio e fomento à Economia Solidária, como por exemplo: o apoio às Feiras de Economia Solidária, a ação de apoio às empresas recuperadas, a ação de apoio às redes e cadeias produtivas, o plano setorial de qualificação (PlanSeQ) em economia solidária e o projeto de apoio ao desenvolvimento local e Economia Solidária. Neste último, cabe mencionar o atendimento de demandas de comunidades tradicionais e segmentos historicamente excluídos das políticas públicas, como, quilombolas, desempregados, indígenas, mulheres, catadores de materiais recicláveis, etc. Além da ampliação do campo da Economia Solidária, essas ações apontam para um novo modelo de desenvolvimento, construído a partir da participação direta das próprias comunidades e segmentos na elaboração das suas estratégias de desenvolvimento. Por outro lado, a estratégia de política pública, implementada pela SENAES, ainda apresenta fragilidades, tais como: sobreposição da Agenda Nacional sobre as Estaduais e Municipais, desequilíbrio na divisão dos recursos entre os Estados, interferência do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, etc. Assim, é necessário avançar na institucionalização da política pública de Economia Solidária encontrando a sua centralidade no interior do Estado.

35. A criação da Rede Nacional de Gestores Públicos em Economia Solidária foi um importante passo para a viabilização desta política em alguns Municípios e Estados, através da capacitação e articulação dos gestores públicos. Outro avanço diz respeito às conquistas obtidas em Municípios e Estados com a proposição e aprovação de legislações específicas e de interesse e promoção da Economia Solidária.

36. No âmbito Federal, além da contribuição das ações da Secretaria Nacional de Economia Solidária, há um avanço importante, porém ainda insuficiente, de participação de outros Ministérios e órgãos governamentais, e de movimentos sociais em ações de apoio e fortalecimento da Economia Solidária. Deve-se ressaltar a sua articulação com as políticas de enfrentamento à pobreza; de transferência de renda; de segurança alimentar; de fortalecimento da agricultura familiar e da reforma agrária; da agricultura urbana; da regularização fundiária das comunidades quilombolas, indígenas e camponesas; de qualificação social e profissional; de educação de jovens e adultos; de ciência e tecnologia; de desenvolvimento urbano e rural; de desenvolvimento territorial; de promoção da saúde

mental, da saúde do trabalhador e da saúde da família; de meio ambiente; de promoção de igualdade de gênero, raça e etnia, entre outras. No âmbito dos Estados e Municípios, diversas iniciativas comunitárias, governamentais e não governamentais, foram fundamentais para a construção da Economia Solidária no Brasil e para o fomento às iniciativas de empreendimentos econômico solidários.

37. O Decreto que recentemente autorizou a criação do Conselho Nacional de Economia Solidária deve significar um importante passo para o avanço da Economia Solidária como política pública no âmbito do Poder Público Federal, visto tratar-se de uma instância de participação e controle social com representações governamentais, empreendimentos econômico solidários, de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais que se relacionam com a Economia Solidária, dentro da estratégia de democratização do Estado. O Conselho é um importante espaço de disputa política e convergência das várias forças que atuam por uma outra economia.

38. A realização da Conferência Nacional de Economia Solidária, em 2006, e de seus processos preparatórios, nos Estados, representam um importante espaço de formação e difusão da Economia Solidária, além de contribuir para a definição de diretrizes que nortearão as políticas públicas de Economia Solidária.

39. Constituem-se impedimentos ao avanço da economia solidária: a falta de marco legal que possibilite e regule políticas de financiamento, formação, comunicação e comercialização, a exemplo da Lei de Licitações, nº 8.666/93, que impede o Estado de absorver a produção e os serviços da Economia Solidária

40. No âmbito internacional, a Economia Solidária está em processo de consolidação, tanto no Fórum Social Mundial como na articulação com as experiências de outros países, em especial, dos países da América Latina.

41. Apesar de todos os avanços, ainda há muitos desafios a serem superados na Economia Solidária, particularmente a efetivação de políticas públicas e o desenvolvimento da cooperação entre os empreendimentos econômico solidários.

EIXO TEMÁTICO III

Prioridades e estratégias de atuação para as políticas e programas de Economia Solidária e mecanismos de participação e controle social.

42. Um dos principais desafios que a Economia Solidária enfrenta no Brasil é tornar as políticas atuais, que lhe dão apoio, em políticas perenes, de Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), respeitando o Pacto Federativo, com definição e publicização dos recursos orçamentários e seus critérios de partilha, com a criação de um Fundo de Desenvolvimento da Economia Solidária – FDES, entre outras opções, deixando de depender da vontade dos diversos governos que se sucedem. Para tanto, é necessário que a Economia Solidária ganhe relevância no cenário político nacional, isto é, que a sociedade inteira ou pelo menos a maior parte dela, considere impensável deixar de apoiar os setores que praticam a Economia Solidária, construindo uma outra economia.

43. A existência da Secretaria Nacional de Economia Solidária, do Conselho Nacional de Economia Solidária e a criação de órgãos semelhantes, em Estados e Municípios, contribuem para esse fim, propiciando ainda a discussão sobre o tema da Economia Solidária em conselhos já existentes. Mas não basta. Assim como não bastam leis que estipulam políticas de apoio à Economia Solidária, que serão cumpridas ou engavetadas. Portanto, é necessário o envolvimento e engajamento dos movimentos da Economia Solidária nos espaços da gestão pública e de controle social, nas três esferas de governo, garantindo como essência a autonomia e independência do movimento. Além disso, a situação de desarticulação e desintegração de alguns fóruns estaduais e DRT's locais, indica para a revitalização e reintegração destas instituições, como forma de assegurar a atuação democrática da economia solidária em todos os Estados brasileiros.

44. Apesar de estar arquitetado no desenvolvimento capitalista, outro desafio do Estado brasileiro é garantir que as políticas públicas da Economia Solidária, em sua implementação, não estejam subordinadas à manutenção da lógica capitalista e de seus instrumentos e mecanismos para diagnosticar, planejar, executar e avaliar políticas no que diz respeito à Economia Solidária.

45. Os empreendimentos da Economia Solidária ainda encontram grande dificuldade de acesso às informações e às políticas, programas e ações de financiamento, de formação, de capacitação, pesquisa, de assistência técnica continuada e de comercialização, entre outros apoios e benefícios que não chegam com facilidade aos mesmos. O acesso é dificultado pelas elevadas taxas de juros praticadas pelos operadores de crédito e micro crédito, pelo alto custo para manutenção da legalidade dos empreendimentos (cooperativas, associações e outras formas jurídicas) e pelas excessivas exigências burocráticas das instituições públicas e financeiras.

46. O aparelho do Estado Brasileiro deve ser profundamente readequado para interagir, eficazmente, com os mecanismos democráticos de autogestão inerentes à Economia Solidária. Para tanto, é necessário que o processo de organização da Economia Solidária no Brasil vá além da mera organização jurídica e da produção e que prime por destituir a cultura paternalista do Estado Brasileiro, na busca da construção de uma cultura de autogestão e solidariedade efetivas. Neste sentido, deve haver maior flexibilização das burocracias das instituições públicas e financeiras, sendo aplicada caso a caso. Além disso, é inaceitável que instituições governamentais, quer de caráter financeiro, quer instituições do poder público, a exemplo de Procuradorias do Trabalho, Poder Judiciário e outros, adotem quaisquer forma de preconceito aos empreendimentos oriundos da Economia Solidária, a exemplo de cooperativas de produção, trabalho, associações, etc.

Concepção da Política Pública

47. A Economia Solidária não pode ser vista como residual, subordinada ou, quando muito, como compensatória aos impactos das crises do capitalismo. Também não deve ser confundida com as ações de responsabilidade social das empresas capitalistas. As políticas de apoio à Economia Solidária não podem reproduzir esta visão, pois, desta forma, impossibilitam a necessária ruptura com a reprodução da pobreza ou de precária sobrevivência, além de preservar as relações de subordinação e dependência que marcam as relações sociais no capitalismo.

48. O estabelecimento de políticas públicas de fomento à Economia Solidária torna-se parte da construção de um Estado Republicano e Democrático, pois reconhece a existência destes sujeitos sociais (historicamente organizados, porém excluídos); de novos direitos de cidadania e de novas formas de produção, reprodução e distribuição social; além de propiciar o acesso aos bens e recursos públicos para seu desenvolvimento, tal qual permite a outros segmentos sociais.

49. A política de Economia Solidária deve ser uma política de desenvolvimento sustentável, com participação democrática comunitária e popular; portanto, não relegada às políticas de corte assistencial ou compensatório, e sim, integrada a estas, como alavanca emancipatória, também, para os atuais beneficiários daquela política.

50. Por ser política de Estado para o desenvolvimento sustentável de toda a sociedade, dando ênfase aos setores que sofrem crescentes graus de pobreza, de violência urbana e rural, exclusão social e racial, por conta das transformações do capitalismo, esta política deve permitir a participação popular em sua elaboração para demandar ações transversais e estabelecer parcerias com várias áreas (educação, saúde, trabalho, habitação, desenvolvimento econômico, tecnologia, crédito, cultura, comunicação, promoção de igualdade, gênero e raça, meio ambiente, entre outras) com o fito de criar um contexto de emancipação social e sustentabilidade do desenvolvimento e segurança alimentar

51. É, também, fundamental que as políticas de fomento à Economia Solidária considerem a diversidade dos sujeitos e protagonistas desta economia, a diversidade de suas organizações e demandas. Desta forma, é necessário estruturar uma política que permita o acesso universalizado, com os instrumentos e mecanismos dos programas focalizados nos setores mais necessitados, atingindo patamares cada vez mais sustentáveis de desenvolvimento e pertencimento social. São necessárias políticas que promovam a redistribuição de renda, bens e recursos e que permitam acesso aos direitos sociais, promovendo o desenvolvimento sustentável e solidário.

52. As políticas de fomento à Economia Solidária devem reconhecer e fortalecer a organização social dos trabalhadores/as e a constituição deste sujeito político, garantindo a pluralidade de suas representações. A valorização dos saberes populares na construção deste protagonismo é o elemento fundamental para a institucionalização dos direitos, das responsabilidades dos diversos atores/as e para o fortalecimento das esferas públicas democráticas no país. Nessa direção, o controle social das políticas públicas é questão de princípio e deve ser processual e permanente.

Os objetivos da Política Pública

53. Uma política pública de fomento à Economia Solidária, enquanto estratégia de desenvolvimento sustentável, democrática, incluyente e socialmente justa, deve perseguir os seguintes objetivos:

- ✓ Contribuir para a concretização dos preceitos constitucionais que garantem aos cidadãos e cidadãs o direito a uma vida digna;
- ✓ Fortalecer e estimular a organização e participação social e política da Economia Solidária com ações que ampliem sua visibilidade e legitimidade social, em fóruns e redes, em articulação com os movimentos sociais que dialogam, reivindicam e contribuem, na construção de políticas públicas pautadas nos princípios e valores da Economia Solidária.
- ✓ Reconhecer e fomentar as diferentes formas organizativas da Economia Solidária;
- ✓ Contribuir para a geração de riqueza, melhoria na qualidade de vida e conseqüente erradicação da fome e das causas da pobreza;
- ✓ Contribuir para a equidade de gênero, de raça, de etnia e de geração, propiciando condições concretas para a participação de todos;
- ✓ Democratizar e promover o acesso da Economia Solidária aos fundos públicos e aos instrumentos de fomento (crédito, formação, pesquisa, assistência técnica, assessoria, mecanismos de certificação, comercialização, etc.), aos meios de produção e às tecnologias sociais necessárias ao seu desenvolvimento;
- ✓ Promover a integração, interação e a intersectorialidade das várias políticas públicas que possam fomentar a Economia Solidária, tanto no seio dos entes federados quanto entre os mesmos;

- ✓ Apoiar e fortalecer as iniciativas artísticas, artesanais e culturais organizadas na Economia Solidária que valorizam a diversidade cultural e regional.
- ✓ Promover programas de educação e formação de interesse geral e específico da Economia Solidária, fortalecendo a troca de saberes e práticas, garantindo a democratização da comunicação, incentivando as redes de intercâmbio e acesso à informação e ao conhecimento, articulados com outras políticas setoriais afins;
- ✓ Apoiar ações que aproximem consumidores e produtores, impulsionando na sociedade reflexões e práticas relacionadas ao consumo consciente;
- ✓ Contribuir para a inclusão social e a participação das pessoas com deficiências, transtorno mental, dependência química, egressos do sistema prisional, entre outros;
- ✓ Contribuir para a redução das desigualdades regionais com políticas de desenvolvimento sustentável;
- ✓ Promover práticas produtivas ambientalmente sustentáveis, respeitando as particularidades dos diferentes biomas e ecossistemas e utilizando suas potencialidades de forma racional.

Prioridades para a Política de Economia Solidária

54. Para avançar na superação dos desafios e na realização de seus objetivos a política pública de Economia Solidária deverá priorizar as ações voltadas à superação das principais dificuldades e entraves existentes para a consolidação dos empreendimentos, redes e cadeias produtivas solidárias:

- ✓ educação contextualizada;
- ✓ acesso à infra-estrutura para a produção;
- ✓ canais justos e solidários de comercialização e distribuição da produção e consumo;
- ✓ acesso e organização dos serviços de crédito;
- ✓ reconhecimento jurídico de suas organizações e atividades desenvolvidas;
- ✓ divulgação, formação, assistência técnica e desenvolvimento tecnológico.

A superação dos limites requer, igualmente, uma maior articulação da Economia Solidária com outras políticas setoriais.

Comercialização

55. Criação de ações articuladas em um Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário para favorecer a inserção da Economia Solidária no mercado interno, com a visibilidade e divulgação de seus produtos e a implementação de proteções e salvaguardas nas relações comerciais com o exterior, fortalecendo e ampliando a comercialização e intercâmbio com outros países, em especial na América Latina.

56. Para favorecer a comercialização é necessária a criação de um Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário, que terá, entre outras, as seguintes ações articuladas:

- ✓ promoção da qualificação;
- ✓ sistema de garantia (com o reconhecimento da certificação pública e gratuita, selo, marca e outros mecanismos criados pelas redes e fóruns de Economia Solidária) dos produtos e serviços (a exemplo da certificação participativa de produtos agroecológicos, semente crioula e outros produtos agroextrativistas);
- ✓ garantia de logística para o armazenamento e distribuição, com especial atenção para as localidades de difícil acesso;
- ✓ multiplicação dos espaços de comercialização, reduzindo a ação de intermediários;

- ✓ promoção e apoio a ações educativas de comunicação permanente e estímulo ao consumo responsável e solidário, inclusive a criação de mecanismos participativos para discutir e definir preços justos;
- ✓ desburocratização do acesso à formalização dos empreendimentos, incluindo a emissão de documentos fiscais, adequação às regras da vigilância sanitária e redução da carga tributária (nas esferas de governo) que incide sobre a produção e prestação de serviços na Economia Solidária.

57. Criação de um sítio, na Internet, em parceria com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, com informações da Rede de Economia Solidária, contemplando os detalhes dos diversos pontos de matéria prima, resíduos, etc, dos empreendimentos, permitindo sua integração e políticas de acesso à inclusão digital.

58. Devem ser consolidadas e ampliadas as ações e programas já existentes, tais como: o apoio às Feiras de Economia Solidária, viabilizando eventos (feiras, exposições, festivais, mercados populares de trocas, circulação de moedas sociais, encontros e oficinas) municipais, microrregionais, estaduais e nacionais; o fomento à criação de Redes, cooperativas e Cadeias Produtivas Solidárias entre os empreendimentos e consumidores; projetos de agentes de desenvolvimento e Economia Solidária, Centrais de Comercialização; Casas da ECOSOL, criação e manutenção de Centros Públicos de Economia Solidária, como espaços multifuncionais, de intercâmbio cultural, de formação e como espaços de articulação para a busca de alternativas de comercialização atendendo às microrregiões, garantindo a participação dos empreendimentos na gestão, articulados ao desenvolvimento territorial.

59. Aproveitamento e ampliação do poder de compra de bens e serviços, pelo Estado, para o fortalecimento dos empreendimentos de Economia Solidária, a exemplo do que já ocorre em outros países e que, aqui no Brasil, vem acontecendo pela ação do Programa de Aquisição de Alimentos - PAA, do Governo Federal. Realizar um processo de reformulação da Lei das Licitações para facilitar o acesso dos empreendimentos econômico solidários às compras públicas, nos três níveis do governo, contemplando a diversidade de porte e escala e respeitando a diversidade regional. Propõe-se a revisão da Lei 8666/93 para que os órgãos públicos tenham critérios diferenciados para aquisição dos produtos e serviços oriundos da Economia Solidária.

Marco Jurídico

60. O cooperativismo brasileiro está em processo intenso de crescimento e mudança, o que torna obsoleto o marco legal vigente que deve regulá-lo. A Lei Geral do Cooperativismo em vigor é de 1971, quando a ditadura militar estava em seu auge autoritário. É necessário substituí-la por uma Lei adequada às necessidades de todos os empreendimentos econômico solidários e que assegure, antes de mais nada, a liberdade de representação de todas as correntes que formam o cooperativismo nacional, em especial as minorias organizadas. A Lei deve assegurar mecanismos públicos e desburocratizados de registro dos empreendimentos econômico solidários.

61. Faz-se necessário elaborar o marco jurídico da Economia Solidária nas três esferas de governo, que facilite o registro dos empreendimentos econômico solidários e de seus produtos e serviços, garantindo a possibilidade de emissão de documento fiscal, antes da conclusão deste processo; que normatize um sistema tributário e previdenciário diferenciado e simplificado para os empreendimentos solidários; que regule a normativa do SUASA – Serviço Unificado e Avaliação Sanitária e Ambiental; que reconheça suas formas específicas de organização social e econômica e do direito do trabalho associado, garantindo o acesso à seguridade social e à proteção social e que regule a lei de falência, favorecendo a aquisição dos empreendimentos falidos pelos trabalhadores. Além disso, é preciso que se elabore emendas à Constituição Federal, principalmente ao artigo 37, para que autorize ao Poder Público dar tratamento diferenciado ao conjunto da Economia Solidária.

62. É essencial conquistar reconhecimento na lei para as cooperativas de trabalhadores/as rurais e urbanos, artesãos, etc, e facilitar o registro dos grupos informais, reduzindo o número mínimo de sócios para cinco e reduzindo as exigências burocráticas, que requerem muito dinheiro e tempo para sua formalização.

63. Além disso, faltam leis para regular a diversidade das cooperativas de acordo com suas especificidades. As cooperativas de trabalho sofrem sob uma tripla opressão: a presença desmoralizadora das “cooperगतos” (que se utilizam da denominação e do registro de cooperativa

com o objetivo de espoliar os trabalhadores de seus direitos), a ação fiscalizadora, que impede os trabalhadores de se organizar em cooperativas para disputar o mercado de serviços terceirizados e as elevadas taxas dos órgãos reguladores. É necessária uma legislação e uma estrutura de fiscalização com controle social e em parceria com o Ministério Público, que elimine as falsas cooperativas e garanta as verdadeiras. Para tanto, propomos um Programa Nacional de Fomento das Cooperativas de Trabalho, para que elas se tornem viáveis e passem a gerar renda digna e suficiente visando que cada associado obtenha, mensalmente, ganhos não inferiores ao salário mínimo vigente ou o mínimo profissional.

64. Igualmente, propomos uma legislação específica e/ou a regulamentação da Lei de Cooperativas Sociais que dará oportunidade às pessoas com deficiência, com transtornos mentais, adolescentes e jovens, pessoas da terceira idade, presos e egressos do sistema prisional e psiquiátrico, dependentes químicos - de se organizarem solidariamente.

65. Não caberá a qualquer entidade representativa do cooperativismo interferir no processo de formalização e/ou funcionamento de cooperativas legalmente constituídas, a não ser no caso de adesão aos seus quadros societários. Por Empreendimento Econômico Solidário, organizado sob a forma jurídica de cooperativa, entende-se as empresas sociais cujo modelo de autogestão seja assumido como princípio e que a capacitação econômica com obtenção de retorno financeiro seja dada apenas para os associados, na proporção do capital social e transações realizadas no exercício fiscal.

66. Revisão da legislação que impede aos beneficiários de BPC (benefício de prestação continuada) a participação em cooperativas.

Crédito e finanças solidárias

67. O desenvolvimento da economia popular solidária requer a construção de uma política de crédito e financiamento solidários apropriados às características dos empreendimentos econômico solidários, o que inclui desde estabelecer novas condições de acesso aos fundos públicos (municipais, estaduais e federais) já existentes, como também a criação de programas e fundos específicos de Economia Solidária que considerem as características regionais, a estruturação e o fortalecimento de diversas agências de financiamento, novos instrumentos de captação de poupança que dêem suporte ao financiamento, novas linhas de crédito para investimento e capital de giro, linhas de investimentos não reembolsáveis e um sistema de garantias apropriado. Uma significativa soma de recursos destinados ao financiamento do desenvolvimento urbano e rural pode desencadear um grande fortalecimento da Economia Solidária, quando aprovado e gerido com a participação de empreendimentos autogestionários e organizações locais.

68. Para tanto, faz-se necessária a garantia de um percentual dos fundos de desenvolvimento regionais, tais como: FDA, FNO, FNE, FCO e outros, para o financiamento dos empreendimentos solidários, contemplando investimentos em infra-estrutura, capital de giro, capacitação e acompanhamento e assessorias técnico administrativa, financeira, comerciais e outros.

69. No que tange a acesso aos fundos públicos, deve-se pensar em novas fontes de receitas a serem investidas no fomento à Economia Solidária. Assim, propõe-se o estabelecimento de um percentual para esse fim a ser cobrado nos processos licitatórios.

70. Além disso, deve-se atuar para que recursos do FAT, dos Fundos de Desenvolvimento Regional e do BNDES, possam ser acessados pela Economia Solidária. Urge a criação de um programa similar ao PRONAF, com acesso diferenciado aos recursos, com taxas escalonadas em função de características e porte dos empreendimentos, com prazos alongados e com carências que auxiliem na maturação do empreendimento. Nesse sentido, propõe-se a criação do "PRONADES" - Programa Nacional de Desenvolvimento de Economia Solidária. Sistema "agregador" das várias possibilidades de finanças de Economia Solidária em todas as políticas setoriais e econômicas.

71. Importa, ainda, flexibilizar a regulamentação em torno do microcrédito, facilitando as condições de acesso aos recursos oficiais disponíveis, bem como as condições de atuação dos operadores do microcrédito produtivo orientado já existentes. Importa, além disso, no âmbito do PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - permitir a utilização dos Tribunais de Pequenas Causas para cobrança dos créditos concedidos, quando inadimplentes, em função dos valores envolvidos, mas, especialmente pela agilidade na deliberação, uma vez que os volumes atingidos não justificam a via judicial comum, normalmente onerosa e lenta.

72. Propomos a adoção de um sistema de garantias e condições apropriadas às diversidades, características e necessidades dos empreendimentos econômico solidários. Importa desenvolver novos mecanismos e novas instituições, tais como: sociedades de garantia de crédito, bem como sua aceitação pelo sistema financeiro, a adoção de um amplo sistema de aval solidário, o acesso diferenciado e escalonado ao crédito, prazos maiores de carência, pagamento de débitos através de produtos, etc. A análise para concessão, liberação e aprovação de financiamento a estes empreendimentos, deve ter sistema de cadastro e critérios próprios para além dos mecanismos tradicionais (ex. a consulta ao SPC/SERASA, CADIM e outros cadastros dessa natureza).

73. É importante, também, destacar que o crédito ou financiamento da Economia Solidária deve ser articulado com políticas de educação, qualificação e acompanhamento técnico e gerencial aos trabalhadores/as dos empreendimentos econômico solidários, garantindo o fortalecimento institucional para a gestão dos recursos.

74. No âmbito da política de financiamento, poupança e crédito à Economia Solidária, requer-se, igualmente, estruturar linhas subsidiadas e não-reembolsáveis, em função do público envolvido ou do perfil da atividade desenvolvida. Por exemplo, empreendimentos constituídos por egressos do sistema penitenciário, portadores de necessidades especiais ou outras minorias. Também linhas específicas de crédito com condições apropriadas em função do perfil da atividade. Assim, linhas de fomento às cooperativas e empreendimentos autogestionários e aos empreendimentos que impactem, positivamente, a preservação do meio ambiente; ou empreendimentos com impacto na preservação ou difusão da cultura, tais como os artesãos. Em todos os casos, importa que o sistema opere com os mais flexíveis modelos de avaliação dos projetos e a menor burocracia para o acesso ao financiamento, considerando, por exemplo, o calendário agrícola na concessão de crédito para a agricultura familiar. Esses financiamentos devem contemplar principalmente os empreendimentos em fase de implantação e maturação.

75. Também devem ser estimulados processos de constituição de novos fundos para o microcrédito com aportes de recursos nas esferas municipais e estaduais. Além disso, a experiência internacional demonstra a possibilidade e a pertinência para o funcionamento do microcrédito, da ampliação do leque de opções de captação de recursos pelas agências operadoras, tanto na forma de coleta de depósitos a vista, de seus clientes quanto de poupança com liquidez plena, ou ainda pela captação, através de títulos de financiamento solidários. Assim, impõe-se a criação de um modelo de Fundo de Investimento Solidário assemelhado aos diversos fundos regulados pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), mas com margem de liberdade maior, tanto para o investidor quanto para o gestor, que poderiam ser as agências de financiamento da Economia Solidária, tais como as entidades operadores do microcrédito.

76. Nos investimentos não reembolsáveis, considerar a legislação vigente sobre imposto de renda e contribuição social sobre o lucro das empresas, dentre outros dispositivos legais e divulgar amplamente e de imediato a possibilidade das empresas doarem até dois por cento do lucro operacional bruto para projetos sócio-ambientais coletivos e difusos, com a respectiva dedução do imposto de renda a pagar.

77. O incentivo fiscal às empresas que utilizam, na sua atividade principal, produtos gerados por organização solidária que tragam benefícios ao meio ambiente, deve ser utilizado como estímulo econômico ao seu desenvolvimento, a exemplo de usinas de reciclagem que estimulam o trabalho e renda das cooperativas de catadores, importantes agentes de preservação ambiental.

78. Uma ação voltada à democratização do crédito deverá valorizar iniciativas existentes na área das finanças solidárias. No que se refere às agências de financiamento, devem ser estimuladas as cooperativas de crédito, as OSCIPs de microcrédito, os bancos comunitários, as fundações públicas e os fundos públicos de desenvolvimento, além dos fundos rotativos e os sistemas de moedas sociais circulantes locais, lastreados em moeda nacional (Real) e outros sistemas de moeda social como formas criativas de lastros. A democratização do crédito e acessibilidade, pelos empreendimentos solidários exige que se consolide e se amplie a presença de uma vasta rede destas organizações pelo país, criando um Sistema Nacional de Finanças Solidárias, o que requer um fundo de financiamento específico com controle social, como também o desenvolvimento de um marco legal apropriado, capaz de lidar com as questões tributárias, com o problema da capitalização das instituições, da captação de poupança, da cobrança, dentre outros.

Formação, assistência técnica e tecnológica.

79. O fortalecimento da Economia Solidária requer uma ampla e articulada ação de formação, assessoria e assistência técnica. É necessário implantar redes (municipais, estaduais, regionais e nacional) de assistência técnico-gerencial e acompanhamento aos empreendimentos econômico solidários, com metodologias adequadas a essa realidade. Para isso faz-se necessário o fortalecimento das entidades de apoio, das Incubadoras de Cooperativas Populares, bem como construir a rede de agentes comunitários de desenvolvimento local sustentável e solidário, em articulação com outras redes já existentes, como as Redes de Assistência Técnica (ATER) e Assistência Técnica, Social e Ambiental (ATES).

80. Fomentar, através de instrumentos próprios, a inserção de trabalhadores com experiência profissional ou formação técnica superior para aumentar as competências produtivas e a agregação de valor à produção. As redes de cooperação são instrumentos importantes para reunir as diferentes competências necessárias à sustentabilidade da Economia Solidária.

81. A Educação para a Economia Solidária, seguindo os princípios da solidariedade e autogestão, contribui para o desenvolvimento de um país mais justo e solidário. Ela deverá valorizar as pedagogias populares e suas metodologias participativas e os conteúdos apropriados à organização, na perspectiva da autogestão, tendo como princípio a autonomia. Deve viabilizar tecnicamente as suas atividades sociais e econômicas e despertar a consciência crítica dos trabalhadores. A complexidade desta formação inclui tanto estes princípios, enquanto ferramentas para o empoderamento dos sujeitos, como a capacitação técnica, a inclusão digital e a própria prática da autogestão.

82. Nesse sentido, deve ser feito um esforço para inserir essas práticas e valores da Economia Solidária nos currículos e projetos pedagógicos, de forma transversal e interdisciplinar, nos vários níveis de ensino (fundamental, médio e superior), com crianças, jovens e adultos. Deve-se considerar, ainda, a ampliação da inserção da Economia Solidária nos programas existentes, voltados para a elevação de escolaridade e qualificação social e profissional.

83. Para tanto se faz necessária a formação de educadores do sistema público de ensino, valendo-se, inclusive, do material produzido no mapeamento da Economia Solidária. Além disso, deve-se construir material didático e o novo referencial teórico-pedagógico que contemple a dimensão da Economia Solidária.

84. A educação e qualificação para a Economia Solidária deve contribuir para o desenvolvimento de uma nova subjetividade, enraizada na contribuição de uma liberdade compartilhada, na construção de projetos comuns que respeitem a diversidade dos atores, que promova a paz através do diálogo como meio para a solução de conflitos e que universalize a irmandade e a solidariedade nas relações interpessoais e sociais.

85. Faz-se necessária também a formação sistemática de gestores públicos para implementação de ações de Economia Solidária nos diversos níveis governamentais. Para atender às demandas de formação é preciso incentivar a criação de Centros de Formação e Comunicação da Economia Solidária e a instituição de um Programa Nacional de Formação em Economia Solidária.

86. Ademais, deve-se garantir as ações de pesquisa e extensão das Universidades, Escolas Técnicas, Serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural, Institutos e Centros de Pesquisa para a produção e disseminação de tecnologias apropriadas à Economia Solidária, tendo como exemplo os estágios curriculares a serem cumpridos nos empreendimentos econômico solidários. Para isso, é necessário: ampliar os programas de financiamento, como o PRONINC e os fundos setoriais de apoio à pesquisa para inclusão social, assim como viabilizar a representação da Economia Solidária nos Fóruns de Ciência e Tecnologia; e disponibilizar recursos e atividades de pesquisa, visando atender suas demandas, inclusive repassando recursos diretamente aos empreendimentos e/ou suas entidades de representação. E mais: é necessário difundir e tornar acessíveis as novas tecnologias, inclusive o acesso a equipamentos e programas de informática, priorizando o uso e desenvolvimento de softwares livres em sistemas de informação de Economia Solidária.

Comunicação e Divulgação

87. A democratização da comunicação, com o fortalecimento das redes alternativas de comunicação popular (jornais, rádios e TV's comunitárias etc.), também é uma prioridade da Economia Solidária, com vistas à difusão das suas práticas e valores, à mobilização e adesão da sociedade, com ênfase na sensibilização para o consumo responsável, ético e solidário. Neste

sentido, a Campanha Nacional de Divulgação da Economia Solidária deve ser ampliada com linguagem e conteúdos populares, contemplando os aspectos regionais. Além disso, deve-se dar continuidade ao Sistema de Informações em Economia Solidária como instrumento de conhecimento da realidade da Economia Solidária, gerando visibilidade e facilitando a articulação em fóruns e redes.

88. O fortalecimento dos meios de comunicação comunitários, populares e alternativos deve concretizar a formação e implantação da Rede de Comunicação da Economia Solidária, que deve apoiar as ações de comercialização e formação, propiciando a participação e o controle social das comunidades sobre as políticas públicas da Economia Solidária.

89. Além da Campanha Nacional da Economia Solidária, são necessárias ações permanentes de comunicação que estimulem um diálogo perene sobre os princípios, valores, saberes e práticas da Economia Solidária.

90. As políticas públicas da Economia Solidária devem privilegiar os meios de comunicação comunitários, populares e alternativos, sem esquecer de exigir a contrapartida dos grandes meios de comunicação, que são concessões públicas e devem estar a serviço da sociedade e sob seu controle social.

91. Um dos mecanismos de fortalecimento da Rede de Comunicação da Economia Solidária é a garantia da destinação de um percentual da verba publicitária do Governo Federal aos meios de comunicação comunitários, populares e alternativos que fazem parte da rede, através dos mecanismos de apoio cultural.

92. Um outro mecanismo de fortalecimento da Rede de Comunicação da Economia Solidária é a implantação de uma política de concessões de rádios comunitárias pela esfera governamental municipal, facilitando o controle social sobre o processo de concessões pelos movimentos sociais e populares.

Investimentos em infra-estrutura

93. Devem ser ampliados os investimentos em infra-estrutura de base para a produção, distribuição, comercialização e consumo de produtos e serviços dos empreendimentos da Economia Solidária com vistas à viabilização do escoamento da produção, em condições de atender às necessidades dos empreendimentos.

94. Os investimentos prioritários devem ser em infra-estrutura de produção, tais como: eletricidade trifásica, galpões, terraplanagem, facilitação de acesso a produtos monopolizados, como o cimento, o vidro, etc; logística de armazenamento e distribuição, como estradas, trens, barcos; linhas de transporte coletivo e de comercialização, como quiosques e centrais de compra; investimentos em comunicação, como por exemplo, telefonia fixa móvel, internet “banda larga” etc.

Saúde do Trabalhador

95. Propõe-se a integração das ações de promoção da saúde do trabalhador com a Economia Solidária, tendo os seguintes objetivos:

- ✓ desenvolver processos educativos de sensibilização nos ambientes de trabalho dos Empreendimentos Econômico Solidários (cooperativas de produção, de consumo, de crédito, associações de trabalho, grupos informais de geração de trabalho e renda e empresas de autogestão), no sentido de promover ambientes e processos de trabalho seguros e saudáveis;
- ✓ desenvolver processos educativos de sensibilização às questões pertinentes à saúde do trabalhador em Economia Solidária junto às suas Entidades de fomento (ONGs, Incubadoras, Poder Público), inclusive com a produção de cadernos e vídeos de apoio à inspeção de saúde no trabalho;
- ✓ elaborar instrumental técnico de apoio à inspeção em Saúde e Trabalho nos Empreendimentos Econômico Solidários, possibilitando identificar possíveis riscos à Saúde do Trabalhador e contribuindo para a revisão e/ou elaboração de novas leis voltadas à proteção e à promoção da Saúde do Trabalhador de Economia Solidária; e

- ✓ articular ações entre Saúde do Trabalhador e Saúde Mental e Trabalho, promovendo seminários temáticos sobre a Saúde dos Trabalhadores e Saúde Mental e Trabalho para o estabelecimento de pautas de discussão e desenvolvimento de ações conjuntas na Economia Solidária.

Sustentabilidade Ambiental

96. A Economia Solidária deve ser incentivada como estratégia de produção apropriada, de manejo sustentável da natureza, de tratamento e reciclagem de resíduos sólidos e líquidos nos espaços urbanos e rurais, de fortalecimento da agroecologia, articulando as ações de preservação e conservação da natureza em todos os biomas e ecossistemas.

97. É necessário estabelecer regras para a conservação e a utilização de forma sustentável dos recursos genéticos e para a distribuição equitativa dos benefícios gerados a partir do seu uso e garantir que os recursos fitogenéticos para a agricultura, o extrativismo e a alimentação, considerados vitais para a sobrevivência humana, sejam conservados e sejam utilizados de forma sustentável e que os benefícios derivados do seu uso sejam distribuídos de forma justa e equilibrada.

98. Além disso, é preciso implementar políticas de defesa do patrimônio genético e da biodiversidade, aprimorando os instrumentos de combate à biopirataria, respondendo às necessidades das comunidades que se sentem ameaçadas pela exploração indiscriminada do meio ambiente.

Institucionalidade e papéis dos Entes Federados na Política de Economia Solidária

99. Para viabilizar as prioridades acima descritas é necessário garantir a articulação e integração com outras políticas setoriais, tais como: políticas públicas de trabalho e emprego; de transferência de renda; de reforma agrária (inclusive com a regularização fundiária de territórios quilombolas e indígenas, dos fundos de pasto e faxinas); de agricultura familiar rural e urbana; de saúde; de educação; de comunicação; de cultura; de igualdade racial; de reconhecimento e garantia de direitos dos povos indígenas; de meio ambiente; de pesca e aqüicultura; de reforma urbana e habitação; de mineração; ciência e tecnologia; e tributária, entre outras.

100. É necessário que as políticas de Economia Solidária alcancem a dimensão de Política de Estado, fortalecendo sua institucionalização e articulando os diversos Poderes da Federação. Também é fundamental a garantia do caráter participativo e do controle social destas políticas, possibilitando sua construção e gestão conjunta entre Estado e sociedade. Nesse sentido, urge a constituição de um Sistema Nacional de Economia Solidária que viabilize a criação de conselhos, fundos, conferências, órgãos executivos, comissões parlamentares, entre outros, nos Municípios, Estados e na esfera Federal, criando também um programa nacional de incentivo e crédito para todos os empreendimentos econômico solidários, incluindo-se um programa de financiamento específico do BNDES para as empresas recuperadas e autogestionárias.

101. Neste sentido, a Economia Solidária constitui-se, no Estado brasileiro, como uma política que demanda ações transversais. Para isso, deve expandir-se e interagir com diferentes órgãos do Governo Federal, Estadual e Municipal, articulando os programas e ações em uma estratégia de desenvolvimento endógeno, autogestionário e solidário.

102. Na construção e implementação de uma Política Pública Nacional de Economia Solidária, deve-se buscar uma ação integrada e complementar entre os Entes da Federação, evitando-se a sobreposição de iniciativas e a fragmentação de recursos. Para além das estratégias e políticas implementadas é necessário:

I - Ampliar o espaço institucional da Economia Solidária no Governo Federal, como estratégia de desenvolvimento, o que implica no fortalecimento da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES);

II - Implantar um Sistema Nacional de Economia Solidária com espaços e recursos claramente definidos nas esferas de governo, viabilizando a participação e o controle social;

III - Criação de uma Lei Orgânica de Economia Solidária, LOES, na qual defina-se a Política Nacional de Economia Solidária, instituindo o regime jurídico, a forma de organização, objetivos, classificação, funcionamento, registro, órgãos de administração e gestão dos

Empreendimentos de Economia Solidária.

103. Integrar e complementar as ações a partir da visão de que os recursos públicos provêm de uma única fonte, os cidadãos, e permite potencializar o uso e os impactos; aglutinar as forças sociais em torno de políticas públicas abrangentes e que se firmam cada vez mais como Políticas de Estado, como direitos e responsabilidades, rompendo com as políticas de balcão. Da mesma forma e pelas mesmas razões, é necessário buscar a integração e complementaridade das ações de cada Ente da Federação, no seu próprio âmbito. O conjunto destas ações deve ser fator de estímulo à criação de esferas públicas onde se discute, de forma transparente, a destinação dos recursos com todos os sujeitos políticos.

Participação e Controle Social

104. Tendo por princípio a construção do Estado Republicano e Democrático, a participação e o controle social são elementos constitutivos fundamentais das políticas públicas. Assim sendo, os sujeitos sociais e políticos devem estar presentes na formulação, desenvolvimento, acompanhamento, fiscalização e avaliação das políticas, visando seu aperfeiçoamento constante e sua legitimação social.

105. No âmbito das políticas públicas de Economia Solidária há um processo intenso e tenso, em curso, na perspectiva da construção desta esfera pública. Dado o surgimento recente da Economia Solidária na agenda pública do país, embora sejam muitos os atores sociais empenhados na sua construção, os sujeitos políticos deste setor ainda estão emergindo, identificando-se, criando alteridades políticas, formando-se, ocupando seu lugar no cenário político. Ainda estão em discussão os papéis dos diferentes atores, empreendimentos e organizações representativas destes, entidades de apoio e de fomento, Governos, Poderes Legislativos, etc.

106. Há uma importante complementaridade de papéis entre estes diferentes atores, embora estas alteridades ainda estejam em negociação. O sujeito político que tem potencial de representação, formulação e legitimação social das demandas da Economia Solidária para a formulação de políticas públicas, em todas as esferas de governo, é composto pelos empreendimentos econômicos solidários e/ou suas representações. As entidades de fomento, apoio e gestores públicos que fazem parte desse processo, por sua vez, têm um papel fundamental no seu fortalecimento e na sua afirmação, bem como na formulação de políticas públicas adequadas ao setor.

107. A Economia Solidária requer a criação de espaços públicos locais que contemplem a articulação dos vários Conselhos Municipais, buscando formar redes sociais locais com o objetivo de fortalecer a Economia Solidária em base local e territorial.

108. O objetivo da participação e do controle social é a construção de esferas públicas de poder, onde os diferentes atores sociais possam negociar, de forma transparente e em igualdade de condições, os seus interesses, pensados na relação com a coletividade, constituindo-se em um processo pedagógico do exercício democrático.

109. Esta esfera pública pode adquirir diferentes formas, como a implementação de conselhos e fundos municipais, estaduais e federais, cuja composição respeite a divisão por segmentos: cinquenta por cento de empreendimentos, vinte e cinco por cento de gestores públicos e vinte e cinco por cento de entidades e organizações da sociedade civil, como órgãos fiscalizadores, consultivos e deliberativos, fóruns, orçamento participativo, comissões, etc. O principal desafio é não reduzi-las a “clubes fechados” que advoguem em causa própria e “privatizem” o “público,” como muitas vezes temos assistido na história recente do país. A esfera pública é o lugar de negociar os conflitos e os interesses diversos e de construir compromissos públicos comuns. Esta composição deverá estar assegurada nas definições do Regimento Interno do Conselho Nacional de Economia Solidária para o próximo mandato dos conselheiros.

110. Faz-se necessária a instalação imediata do Conselho Nacional da Economia Solidária. Sabendo que esta conquista é fruto da organização do movimento da Economia Solidária, pretende-se que a legitimidade dos representantes deste Conselho seja construída, para que sua atuação signifique, de fato, um fortalecimento para a Economia Solidária no Brasil.

111. Como lugar público de construção da política de Economia Solidária, as conferências municipais, estaduais e nacional, devem ser os espaços privilegiados para a eleição dos representantes dos respectivos Conselhos de Economia Solidária.

112. Os governos democráticos devem ter compromisso político para avançar e consolidar o desenvolvimento socioeconômico solidário do Brasil, reconhecendo o sujeito político da Economia Solidária e criando espaços de participação onde se construam programas de governo que atendam as demandas do setor e que abram caminho para se institucionalizar Políticas Públicas de Estado em seu favor. O desafio está na agregação destes diferentes atores e papéis e na sua interlocução institucional com outros atores e sujeitos políticos que compõem as esferas públicas, para que se estabeleçam políticas públicas perenes para este setor, com base nesta interlocução entre o Estado e o sujeito político da Economia Solidária.

PRIORIDADES APROVADAS PELOS GT's DOS EIXOS TEMÁTICOS

PRIORIDADES APROVADAS PELOS GT's	
1. Formação, Assistência Técnica, Pesquisa e Tecnologia.	(19 grupos)
2. Marco jurídico para a Economia Solidária, atualização da legislação cooperativista, desobrigação de registro de cooperativas na OCB etc.	(19 grupos)
3. Sistema Nacional de Finanças Solidárias: Fundo Nacional de Economia Solidária, PRONADES, acesso aos fundos públicos.	(17 grupos)
4. Comercialização: Sistema Nacional de Comércio Ético, Justo e Solidário, ampliação das compras governamentais com a reformulação da Lei de Licitações (8.666/93).	(17 grupos)
5. Fortalecimento da Política Pública de Economia Solidária: Sistema Nacional de Economia Solidária, ampliação do espaço da Economia Solidária no Governo Federal.	(14 grupos)
6. Desenvolvimento de Ações Afirmativas para os segmentos tradicionalmente excluídos (indígenas, quilombolas, extrativistas, pescadores artesanais, mulheres, negros etc), demarcação das terras indígenas e quilombolas.	(04 grupos)
7. Comunicação	(02 grupos)
8. Centros Públicos de Economia Solidária	(01 grupo)
9. Fomento à Economia Solidária	(01 grupo)
10. Fomento à agricultura familiar	(01 grupo)
11. Saúde	(01 grupo)

