

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS – UFSCar
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

A POLÍTICA SOCIAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA:
um estudo de caso do município de São Carlos

CAMILA CAPACLE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientação: Prof. Dr. Fabiano Engelmann

São Carlos
2010

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

C236ps

Capacle, Camila.

A política social de economia solidária : um estudo de caso do município de São Carlos / Camila Capacle. -- São Carlos : UFSCar, 2010.

167 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2010.

1. Política social. 2. Economia solidária. 3. Políticas públicas. 4. São Carlos (SP). I. Título.

CDD: 361.61 (20ª)



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE
Camila Capacle

04/03/2010

Prof. Dr. Fabiano Engelmann
Orientador e Presidente
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Profa. Dra. Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante
Centro Universitário de Araraquara/UNIARA

Submetida à defesa em sessão pública
Realizada às 09:30h no dia 04/03/2010.

Banca Examinadora:
Prof. Dr. Fabiano Engelmann
Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade
Profa. Dra. Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante

Homologado na CPG-PPGPOL na
13ª. Reunião no dia 31/03/2010

Prof. Dr. Eduardo Garuti Noronha
Coordenador do PPGPOL

Ao meu companheiro
Celso Monari Paiva.
Pelo apoio, dedicação, carinho e amor.
Por compartilhar todos os momentos da minha vida.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Isabel Cristina Xavier de Castro e Osmar Capacle, pelos valores e princípios que me ensinaram e pela dedicação e empenho empreendidos na educação de suas filhas. Às minhas irmãs Carolina e Fernanda, pelo carinho e companheirismo.

Ao meu companheiro Celso Monari Paiva, pelo tempo que dedicou à pesquisa na sua discussão e correção, e também por possibilitar a minha dedicação a ela. À minha sogra Alaíde, pela ajuda na finalização desse trabalho.

Aos amigos Henrique Carmona Duval e Paulo Albano, pela troca de experiências acadêmicas e horas dispensadas à discussão dessa pesquisa.

À Universidade Federal de São Carlos, professores e funcionários.

Ao Prof. Dr. Fabiano Engelmann, pela orientação e pelos ensinamentos transmitidos.

Ao Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade, que participou da banca de qualificação e defesa com grande contribuição e incentivo. À Profa. Dra. Vera Lúcia Silveira Botta Ferrante, que participou da banca de defesa e de vários outros momentos da minha vida profissional, transmitindo sempre sua sabedoria e experiência.

A Reynaldo Norton Sorbille, Gerson Fernandes Martins e equipe do Departamento de Apoio à Economia Solidária da Prefeitura de São Carlos, pela transparência em fornecer os dados do Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária, pelas horas e documentos disponibilizados para a realização dessa pesquisa e, principalmente, pela generosa transmissão de conhecimento.

Aos trabalhadores da economia solidária que tive o privilégio de conhecer e conviver. Agradeço especialmente à Helena Francisco da Silva e Cleuza Sueli Moisés, guerreiras do movimento social.

À Angela M. Schwengber e Sandra Fae Praxedes, em nome de todos os companheiros da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, fonte de aprendizagem. A Luciano Pizzone e Laerte Fedrigo, que me apresentaram à economia solidária.

A Edinho Silva, Paulo Sergio Sgobbi, Andréa Túbero, Vera Botta, Gisele Cortês, Márcia Lia, Meire Silva e muitos outros companheiros de governo da Prefeitura de Araraquara, que possibilitaram a minha experiência como gestora de políticas de economia solidária e a interação com diversas políticas públicas entre os anos de 2006 a 2008.

Aos amigos e companheiros de trabalho da Prefeitura Municipal de Araraquara: Edmilson, Flávia, Paulo Alexandre, Tatinho, Ana, Sinézio, Silvia e muitos outros. Foram anos enriquecedores.

RESUMO

A economia solidária é uma prática de geração de trabalho e renda existente em milhares de municípios e comunidades brasileiras, e mais de uma centena de prefeituras têm investido esforços e recursos humanos, físicos e financeiros nessa alternativa. A economia solidária ganhou status de política nacional, mas enfrenta o grande desafio de consolidar-se como política de Estado. Este trabalho tem como objetivo analisar a política pública de economia solidária do município de São Carlos entre os anos de 2001 e 2009. Partindo da metodologia da análise de políticas públicas e refazendo a trajetória das políticas sociais no Brasil, a pesquisa busca evidenciar a construção social da economia solidária enquanto política pública, apresentando um modelo dessa política em nível municipal/local. A análise da política de economia solidária de São Carlos demonstra a existência de diretrizes para a implementação e consolidação da economia solidária como política de Estado, com destaque para três pontos: a criação e aprovação de um Marco Legal; a criação e utilização de Fundos de financiamento da política e, por fim, a organização política e social dos empreendimentos solidários e do movimento social. No entanto, apesar da construção dessas instâncias no município, averiguamos que a universalização e a abrangência – que caracterizam uma política pública – só são possíveis através de um Sistema Único Nacional, com financiamento público e mecanismos de relação e indução entre os entes federativos.

Palavras-chave: Economia Solidária. Política Pública. Política Social. Análise Política Pública. São Carlos – SP.

ABSTRACT

The Solidary Economy is a practice of generating employment and income, existing in thousands of Brazilian municipalities and communities, and over a hundred of city halls have been investing efforts and human, physical and financial resources in this alternative. The Solidary Economy has won status of national policy, but faces the great challenge of consolidate itself as a State policy. This work aims to analyze the municipality of Sao Carlos' public policy of Solidary Economy between the years of 2001 to 2009. From the analysis of public policies' methodology and redoing the trajectory of the social policies in Brazil, the research seeks to show up the social construction of Solidary Economy as a public policy, presenting a model of this policy in municipal/local level. The analysis of Sao Carlos' policy of Solidary Economy demonstrates the existence of guidelines on the implementation and consolidation of Solidary Economy as a State policy, with prominence for three points: the creation and approval of a Legal Mark; the establishment and utilization of financial Funds of policy and, finally, the social and political organization of the solidary enterprises and the social movement. However, despite the construction of these jurisdictions in the municipality, we verified that the universality and range – which characterize a public policy – just are possible through a National Unique System, with public sponsorship and mechanisms of relation and induction between federative beings.

Keywords: Solidary Economy. Public policy. Social policie. Analysis of public policies. São Carlos – SP.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Quadro de Análise de Políticas Públicas.....	42
Quadro 2 – Histórico de Surgimento da Economia Solidária no Brasil.....	46
Quadro 3 – Organização da Economia Solidária no Brasil.....	47
Quadro 4 – Campo da Economia Solidária no Brasil.....	52
Quadro 5 – Perfil Municipal de São Carlos.....	77
Quadro 6 – Orçamento 2009.....	98
Quadro 7 – Orçamento 2010.....	99
Quadro 8 – Equipe Técnica DAES.....	102
Quadro 9 – Cronograma de Construção e Instalação do Centro Público de Economia Solidária de São Carlos.....	106
Quadro 10 – Execução Financeira do Centro Público de São Carlos.....	108
Quadro 11 – Porcentagem de trabalhadores (as) em relação a valores das retiradas efetuadas nos empreendimentos.....	121
Quadro 12 – Composição e renda familiar.....	123
Quadro 13 – A) – Indicadores dos Empreendimentos Autogestionários.....	125
Quadro 14 – B) – Indicadores dos Trabalhadores e Trabalhadoras.....	126

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Área de atuação dos EES no Brasil e por Região.....	53
Gráfico 2 – Distribuição dos Produtos por Tipo de Atividade.....	54
Gráfico 3 – Distribuição dos EES por faixas de remuneração.....	55
Gráfico 4 – Dificuldades dos EES no Brasil e nas Regiões.....	55

LISTA DE SIGLAS

- ABICRED** – Associação Brasileira de Instituições de Micro-crédito
- ADS** – Agência de Desenvolvimento Solidário da CUT
- ANCOSOL** – Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária
- ANTEAG** – Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresa de Autogestão
- BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BNDES** – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
- CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CEDOC** – Centro de Documentação em Economia Solidária de São Carlos
- CLT** – Consolidação das Leis Trabalhaistas
- CNBB** – Confederação dos Bispos do Brasil
- CNES** - Conselho Nacional de Economia Solidária
- CNPq** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CONAES** – Conferência Nacional de Economia Solidária
- CONCRAB** – Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (MST)
- COOPE** – Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da UFRJ
- CUT** – Central Única dos Trabalhadores
- DAES** – Departamento de Apoio à Economia Solidária de São Carlos
- EES** – Empreendimento Econômico Solidário
- FASE** – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
- FAT** – Fundo de Amparo ao Trabalhador
- FBES** – Fórum Brasileiro de Economia Solidária
- FEES** – Fórum Estadual de Economia Solidária
- FESC** – Fundação educacional São Carlos
- FINEP** – Financiadora de Estudos e Projetos
- FNAES** – Fundo Nacional de Economia Solidária
- FUNRURAL** – Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
- GT** – **Grupo de Trabalho**
- IBASE** – Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS** – Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços
- IDHM** – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

INCOOP – Incubadora de Cooperativas Populares da UFSCar
IPTU – Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
ISS – Imposto sobre Serviço
ITCP's – Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares
MST – Movimento dos Sem Terra
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não Governamental
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC's – Projetos Alternativos Comunitários
PEA – População Economicamente Ativa
PMSC – Prefeitura Municipal de São Carlos
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA – Plano Pluri Anual
PROHAB – Progresso e Habitação de São Carlos
PRONADES – Programa Nacional de Desenvolvimento da Economia Solidária
PRONINC – Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares
PT – Partido dos Trabalhadores
RBSES – Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária
SBPS – Sistema Brasileiro de Proteção Social
SEADE – Fundação Sistema estadual de Análise de Dados
SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária
SIES – Sistema de Informação de Economia Solidária
SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SMTER – Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda de São Carlos
SUAS – Sistema Único da Assistência Social
TAC – Termo de Ajuste e Conduta
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos
UNICAFES – União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
UNISOL – Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil
UNITRABALHO – Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho
USP – Universidade de São Paulo

Sumário

Apresentação	11
Introdução	13
Primeira Parte – Política Social e Economia Solidária	18
Capítulo 1 – A Política Social Brasileira e a Análise de Políticas Públicas	19
1.1 – As Políticas Sociais no Brasil pós Constituição Federal de 1988	19
1.1.1 – Federalismo, descentralização e o papel do município	26
1.1.2 - O neoliberalismo e as políticas sociais	29
1.1.3 – Nova dinâmica para a questão social no Brasil	32
1.2 - A análise de políticas públicas e a construção do quadro de análise	34
1.2.1 – A abordagem cognitiva	36
1.2.2 – O quadro de análise	41
Capítulo 2 – A organização da Economia Solidária no Brasil e sua construção como Política Pública	43
2.1 – Histórico, conceitos e organização social	45
2.2 - Economia Solidária e política pública – processo em construção	56
2.2.1 – Políticas municipais e a criação da Rede de Gestores de políticas públicas de economia solidária	59
2.2.2 – A SENAES (Secretaria Nacional de Economia Solidária)	63
2.2.3 - As CONAES e a construção do Sistema Nacional de Economia Solidária.....	66
Segunda Parte – A Política Municipal de Economia Solidária de São Carlos	71
Introdução à Segunda Parte	72

Capítulo 3 – A Economia Solidária como política pública em São Carlos	75
3.1 – O surgimento da Economia Solidária em São Carlos	75
3.1.1 – São Carlos: o Pólo Tecnológico e os bolsões de pobreza	76
3.1.2 – O surgimento da INCOOP e da Cooperlimp	80
3.1.3 – Problematização: exclusão social e economia solidária	83
3.2 – Programa de fomento a economia solidária: Inscrição na agenda	86
3.2.1 – Inscrição na agenda institucional	87
3.2.2 – Departamento de Apoio à Economia Solidária – composição e funcionamento.....	90
3.2.3 – Orçamento público e equipe técnica	96
Capítulo 4 - Implementação e avaliação da política de economia solidária de São Carlos	104
4.1 – A implementação do Programa de Fomento à Economia Solidária	104
4.1.1 - O Centro Público de Economia Solidária “Herbert de Souza”	105
4.1.2 – Ações e projetos	108
4.2 – Marco Legal e condições de perenidade da política de economia solidária	117
4.2.1 – Os beneficiários	117
4.2.2 – Marco Legal e a Lei Municipal de fomento à Economia Solidária	127
4.2.3 – As condições de perenidade da política municipal de economia solidária de São Carlos	131
Conclusão	137
Referências Bibliográficas	143
Anexo 1 – Proposta (minuta) de Lei para institucionalizar a política nacional de economia solidária	149
Anexo 2 – Projeto de Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária	158

Apresentação

A Economia Solidária surgiu em minha vida pelo viés da política pública. A Prefeitura Municipal de Araraquara, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, onde eu trabalhava, iniciou um projeto piloto de Coleta Seletiva na cidade, com um grupo de pessoas que coletava materiais recicláveis de porta em porta em alguns bairros da cidade e obtinha renda com a venda desse material.

Em 2005, acompanhei e participei do processo de unificação da Associação Acácia de Catadores de Materiais Recicláveis com aquele grupo do projeto piloto de coleta seletiva. Formamos, então, a Cooperativa Acácia de Catadores, Coleta, Triagem e Beneficiamento de Materiais Recicláveis de Araraquara. Nesse momento, a economia solidária despertou meu ativismo social.

Durante os anos de 2006 a 2008, tive a oportunidade de estar à frente da Coordenadoria de Economia Social e Solidária da Prefeitura de Araraquara. Nesse período, desenvolvemos alguns projetos e formamos grupos na cidade, em parceria com a Coordenadoria de Políticas Públicas para Mulheres, Fundo Social de Solidariedade, Coordenadoria de Meio Ambiente, Coordenadoria de Participação Popular, Assessoria Especial para Juventude, entre outros órgãos do governo.

Desenvolveram-se grupos de confecção e estampanaria (Coostuara e Estampanaria da Juventude), de artesanato (Mãos que criam), de mulheres de assentamentos rurais para produção de pães, doces e derivados (Associação das Mulheres Assentadas do Assentamento Monte Alegre VI), Loja e Lanchonete Solidária (em espaço público dentro do terminal de integração de transporte coletivo), Fórum Municipal de Economia Solidária, cursos de formação, seminários e processos coletivos diversos para construção de políticas públicas.

Entre todos os projetos, destaca-se o fortalecimento e ampliação da Cooperativa Acácia de Catadores de Materiais Recicláveis, através da ampliação da Coleta Seletiva no município. Em um esforço conjunto do governo (Daae – Departamento Autônomo de Água e Esgoto, Coordenadoria de Meio Ambiente, Secretaria de Obras e Secretaria de Desenvolvimento Econômico) ampliou-se a Coleta Seletiva Solidária, realizada porta-a-porta, para 100% do município (territorialmente). Esse processo resultou na ampliação da cooperativa, que hoje conta com cerca de 150 trabalhadores cooperados. Foi um processo intenso de inserção e formação de novos cooperados, divisão dos grupos, adequação ao trabalho, entendimento de como funciona uma cooperativa e, principalmente, um processo de adequação da cooperativa a uma gigantesca tarefa: conseguir o sucesso do projeto.

O salto qualitativo para a cooperativa foi garantir, antes do final do mandato, um contrato de prestação de serviços em que o Daae, responsável pelos resíduos sólidos do município, remunerasse a cooperativa pelo trabalho de coleta e triagem de materiais recicláveis prestado ao município. Com esse contrato, a Acácia teve que aprender a se organizar administrativa e financeiramente, formando seus cooperados para isso.

Essa experiência na prefeitura me possibilitou também o contato e a participação na Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, fonte principal de formulação de políticas públicas de economia solidária. Participei também de diversos encontros e seminários da área, incluindo a I Conferência Nacional de Economia Solidária. Esses contatos me possibilitaram o conhecimento de diversos programas em prefeituras do estado de São Paulo: na capital, Santo André, Osasco, Campinas, São Carlos, entre outros.

Nesse período, acompanhei pessoas que, individualmente, enfrentam enorme dificuldade para se expressar, não conhecem seus direitos e não têm forças para lutar por uma vida mais digna para si e seus filhos. As mesmas pessoas que, organizadas, recuperam sua sociabilidade, reconhecem seus direitos e criam condições melhores de vida. Lideranças que, apesar de pouco estudo, carregam uma sabedoria de luta, de organização e de movimento social. Lideranças que unem pessoas em busca de um objetivo. Pessoas que, incrivelmente, conseguem organizar projetos coletivos.

O recorte dessa pesquisa foi um grande impasse, mas havia uma questão que me inquietava mais e que, sem dúvida, foi decisiva. Por que a economia solidária ou grupos de geração de trabalho e renda estão se tornando uma política pública em alguns municípios? Qual é essa trajetória? Como esse espaço se abriu?

Quando se trabalha como gestora em uma prefeitura, tem-se a oportunidade de saber que: algumas idéias viram projetos, outras não saem do papel; alguns projetos são desenvolvidos, outros têm uma “sobrevida”; alguns projetos viram programas, conseguem orçamento e equipe técnica, outros são sucateados, precários; alguns programas conseguem resultados e permanecem por anos em atividade, outros são frágeis e pontuais. Enfim, nem toda idéia vira uma política pública. Então, qual foi o caminho que a economia solidária percorreu?

Foi o desejo de sistematizar o modelo de política pública municipal de economia solidária que moveu essa pesquisa. Por isso, no decorrer dela, alguns atores aparecem mais do que outros e algumas vozes são mais ouvidas. Outras pesquisas se seguirão com outros contornos e caminhos, buscando outros objetivos.

Introdução

O Brasil adotou o trabalho assalariado como base do desenvolvimento econômico capitalista desde a segunda metade do século XIX. A partir da década de 1990, com a abertura da economia brasileira e a mudança no papel do Estado, vimos se agravar o processo de desocupação e desemprego. O avanço do desassalariamento e, portanto, do desemprego e de formas precárias de ocupação, traz a emergência de novos rumos para as políticas públicas de trabalho (POCHMANN, 2006).

O Estado percebido através de sua ação volta a ser estudado pelo viés da análise das políticas públicas. Essa renovação está situada num contexto global de rediscussão do papel do Estado e de questionamento das formas tradicionais de intervenção, especialmente no campo econômico e no campo social, com a desregulamentação do mercado e a crise do Estado-providência, respectivamente (MULLER; SUREL, 2002).

A participação política de classes, grupos e indivíduos como forma de marcar suas idéias e interesses no conjunto da vida coletiva e crescimento na esfera política também passa por uma evolução histórica (NOGUEIRA, 2004).

O processo de desconstrução do trabalho resulta em distintas formas de “empreendedorismo”, “cooperativismo” e mesmo do “trabalho voluntário”, incorporando elementos presentes nas lutas sociais dos anos 60 como, por exemplo, a participação social (ANTUNES, 2006).

No universo das políticas sociais no Brasil, nossa pesquisa busca compreender o surgimento de políticas descentralizadas de geração de trabalho e renda, de novas formas de organização econômica e social; no limite, da economia solidária.

Entre as formas de geração de trabalho e renda que surgiram nessa nova conjuntura, encontra-se um conjunto de atividades entendidas como economia solidária, assim definida:

A economia solidária vem se apresentando, nos últimos anos, como uma inovadora alternativa de geração de trabalho e renda e uma resposta a favor da inclusão social. Compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, clubes de troca, empresas autogestionárias, redes de cooperação, entre outras, que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário. Nesse sentido, compreende-se por economia solidária o conjunto de atividades econômicas

de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito, organizadas sob a forma de autogestão¹ (SENAES, 2010).

Essa definição de economia solidária é a instituída pela SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária, criada em 2003, no Governo Luiz Inácio Lula da Silva, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL. Lei n. 10.683/2003; BRASIL. Decreto n. 4.764/2003). A criação da SENAES e, posteriormente, do Conselho Nacional de Economia Solidária são o marco da institucionalização da economia solidária enquanto uma política pública, ainda que sua perenidade esteja em construção.

A economia solidária enquanto objeto de pesquisa possui um caráter multidisciplinar, podendo ser estudada e interpretada por diversos campos e linhas de pesquisa. Encontra-se de forma mais abrangente como um objeto da Sociologia, especificamente, mas não apenas, da Sociologia do Trabalho. Também existem estudos no campo da Economia do Trabalho, do Serviço Social, da Psicologia, da Engenharia de Produção e uma série de pesquisas realizadas por inúmeras ITCP's – Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares pertencentes a Universidades Públicas de todo o país.

Um campo de pesquisa tão recente e multidisciplinar acarreta olhares difusos sobre o tema, levando-nos a afirmar que não é possível definir este objeto por um único prisma e nem mesmo existir uma única definição para a economia solidária. É necessário, portanto, um exercício para delimitar este objeto de acordo com um foco objetivo de análise.

Um fenômeno recente tem transformado a economia solidária num campo de pesquisa interessante para a Ciência Política, especificamente para a área de Políticas Públicas. Trata-se da institucionalização da economia solidária enquanto política pública federal e a emergência dessa política em diversos programas governamentais em âmbito municipal. É por esse prisma que a economia solidária será aqui analisada, ainda que seja necessário destacar os demais aspectos que envolvem o nosso objeto.

A definição de economia solidária utilizada nessa pesquisa trata esse objeto como uma política social de geração de trabalho e renda, e criação de novos arranjos sócio-produtivos através do investimento de recursos públicos e privados em áreas empobrecidas. Arranjos que

¹ A autogestão é o conceito central de organização de empresas ou empreendimentos de economia solidária e significa a “gerência de uma empresa pelos próprios trabalhadores, que se fazem representar por uma direção e um conselho de gestão” (Anteag, 2007, pg. 27). No caso específico da economia solidária, cada sócio de um empreendimento tem direito a um voto nas decisões, independentemente de sua cota de integralização. A direção dos empreendimentos, assim como todas as decisões importantes, são votadas em assembleias e decididas coletivamente de forma democrática.

surgiram enquanto demanda do movimento social e tem como princípios a autogestão, a organização coletiva e democrática dos trabalhadores e a solidariedade.

Em janeiro de 2008 uma matéria publicada pela Imprensa Oficial da Presidência da República diz que:

A economia solidária tem se consolidado como uma importante alternativa para inclusão de trabalhadores no mercado de trabalho. O último mapeamento do setor, realizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego no ano passado, revela um crescimento significativo dessa modalidade econômica. Alcançando um total de 2.934 municípios brasileiros, o estudo aponta a existência de 22 mil empreendimentos com características solidárias no Brasil, envolvendo quase 2 milhões de pessoas (IMPrensa OFICIAL MTE, 2009).

Apesar dos dados apontados no mapeamento serem positivos, determinar os limites da economia solidária como política social não é uma tarefa fácil, tendo em vista a sua pequena abrangência, tanto no que se refere ao gasto público com a política, como no que tange ao número de beneficiários dos programas destinados a essa política pública. Quando a comparamos com outras políticas sociais – como o Bolsa Família, os Planos Setoriais de Qualificação Profissional, os Programas de Habitação, Programas da Educação como o ProUni, e de Saúde, como SUS, entre outras – torna-se ainda mais notória a disparidade.

Partindo dessa dificuldade é que analisamos, num quadro histórico geral, as políticas sociais brasileiras, até chegarmos aos grandes desafios que a ação estatal tem enfrentado diante de uma nova configuração das relações público/privado e Estado/sociedade civil.

Vale ressaltar que, no Brasil, os direitos sociais ou de cidadania, assim como as políticas sociais, surgiram num momento de autoritarismo e supressão dos direitos políticos e civis, com um Estado centralizador e regulamentista. A promulgação da Constituição de 1988 provoca modificações nas instituições políticas brasileiras, criando novas institucionalidades, principalmente na esfera local.

Entre os compromissos do processo de redemocratização, estava o de restaurar a Federação através do aumento do poder político e tributário dos organismos subnacionais, e o de consolidar a democracia por meio do empoderamento das comunidades locais no processo de decisão e implementação de políticas públicas. (SOUZA, 2004)

A nova conjuntura do emprego, atrelada à descentralização das políticas sociais, têm levado as prefeituras municipais a inserirem na agenda a questão do enfrentamento ao desemprego. Em consequência, muitas prefeituras no Brasil têm instituído políticas públicas que fomentem alternativas de trabalho, tais como o empreendedorismo e a economia

solidária. Essa formulação passa a designar as políticas de geração de trabalho e renda, e não mais, simplesmente, de emprego.

Nesse sentido, a pesquisa busca evidenciar a construção social da economia solidária enquanto política pública no âmbito municipal, refazendo a trajetória das políticas sociais no Brasil, a fim de compreender onde se situa o movimento de economia solidária nesse histórico e como se dá a sua transformação em política pública ou política social.

O desenvolvimento da pesquisa terá suas bases na análise de políticas públicas, através da abordagem cognitiva das políticas públicas, que busca estabelecer a importância das dinâmicas de construção social da realidade na determinação dos quadros e das práticas socialmente legítimas. (MULLER; SUREL, 2002)

A pesquisa está baseada em uma análise qualitativa, devido ao tempo de implementação e à abrangência dessa política pública. Esse estudo se utiliza de levantamento bibliográfico, análise de documentos, fontes secundárias, materiais e relatórios de encontros e seminários da área, e entrevista com gestores municipais. O período pesquisado é de 2001 a 2009.

A determinação de quadros de análise por meio do histórico da construção social da economia solidária, enquanto política pública, nos leva ao estudo de caso da política de economia solidária implementada no município de São Carlos, localizado na região central do Estado de São Paulo.

A escolha do município deve-se ao fato de São Carlos contar com uma estrutura pública específica e um tempo de implementação da política - desde 2001 - que nos possibilita a análise de um modelo. A Prefeitura de São Carlos conta hoje com um Departamento de Apoio à Economia Solidária, instituído na Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda do Município, com orçamento próprio, equipe técnica e um PPA (Plano Pluri Anual) condizente com suas metas.

O Departamento possui um Centro Público de Economia Solidária - construído em parceria com o Governo Federal - parcerias com a Incoop UFSCar (Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da UFSCar) e outras entidades para incubação de empreendimentos; também está em vias de efetivar seu marco legal regulatório, criando a Incubadora Pública de Empreendimentos de Economia Solidária, um Fundo Público, o Conselho Municipal, e um programa de certificação (selo) para os produtos e empreendimentos.

Não é foco dessa pesquisa o debate sobre a autonomia ou a subordinação da economia solidária em relação ao sistema capitalista.

O presente trabalho está dividido em duas partes, cada uma com dois capítulos. A primeira parte é dedicada às questões gerais sobre políticas sociais, análise de políticas públicas e sobre a economia solidária no Brasil; seu surgimento, seus conceitos, atores e, por fim, sua transformação em política pública. A segunda parte trata do estudo de caso, ou seja, da política pública de economia solidária do município de São Carlos.

O primeiro capítulo traça o panorama das políticas sociais no Brasil a partir da Constituição de 1988. Retoma alguns acontecimentos anteriores importantes, mas discute efetivamente as políticas voltadas ao trabalho e o surgimento de uma nova tecnologia de política social. Num segundo momento, apresenta a análise de políticas públicas, a abordagem cognitiva e estrutura o quadro de análise que será utilizado no estudo de caso.

No segundo capítulo, desenvolvemos a trajetória da economia solidária no Brasil, enquanto movimento social, destacando seus conceitos, seus vários atores e agentes, e a forma de interação entre eles. Em seguida, traçamos os caminhos que levaram à transformação da economia solidária em política pública, cujo marco é a criação da SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária, da qual fazemos uma breve apresentação, encerrada pela discussão da Lei Nacional da Economia Solidária.

Os capítulos que compõem a segunda parte são dedicados ao trabalho empírico, no intuito de desvendar as principais características na implementação da economia solidária como política pública municipal. Nesse processo destacamos três pontos: a origem da política de economia solidária no município, a implementação dessa política e a análise de seus resultados. O período estudado é de 2001 a 2009.

No terceiro capítulo são estudadas as fases de problematização e inscrição na agenda, ou seja, o surgimento da economia solidária no município, o início do seu tratamento pelo poder público e, por fim, sua transformação em política pública. Nesse capítulo também buscamos entender o caminho institucional da política, demonstrar seu orçamento e equipe técnica.

No quarto capítulo tomamos conhecimento da execução da política municipal de economia solidária, seus equipamentos públicos, ações, projetos, organização social e parcerias para o desenvolvimento do Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária. Por fim, cumpre-se a análise da política pública através do conhecimento dos seus beneficiários, da exposição da Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária e da discussão sobre as condições de perenidade da política municipal de economia solidária de São Carlos.

PRIMEIRA PARTE

POLÍTICA SOCIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA

Capítulo 1

A Política Social Brasileira e a Análise de Políticas Públicas

Esse capítulo tem o objetivo de desenvolver o quadro geral de análise do nosso objeto de pesquisa: a política social de geração de trabalho e renda denominada economia solidária, através de um panorama sobre as políticas sociais no Brasil e sobre a análise de políticas públicas.

Dividiremos esse capítulo em duas partes. Na primeira parte, 1.1, será traçado o histórico das políticas sociais brasileiras, até chegarmos aos grandes desafios que a ação estatal tem enfrentado diante de uma nova configuração das relações público/privado e Estado/sociedade civil. Enfocaremos as políticas voltadas para o trabalho e emprego, em cujo campo inserimos a economia solidária.

Partiremos da formação do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS), buscando analisar os desdobramentos da Constituição de 1988 para as políticas sociais, as questões sobre federalismo, descentralização e o papel do município, culminando na forma como o neoliberalismo atinge o mundo do trabalho, modificando o escopo das políticas sociais no século XXI e gerando uma nova dinâmica para questão social no Brasil.

Na segunda parte, 1.2, partiremos do conhecimento e entendimento da análise de políticas públicas, através do viés da abordagem cognitiva e outras ferramentas de análise, para, então, construir um quadro de análise de políticas públicas adequado ao nosso objeto de pesquisa, possibilitando a análise da política social de economia solidária enquanto política pública municipal.

1.1 - As Políticas Sociais no Brasil pós Constituição Federal de 1988

Entendemos como política social a ação do Estado voltada para a promoção do bem-estar dos cidadãos, seja através da garantia de direitos, da oferta de serviços ou proporcionando renda. Uma política social visa a difusão de direitos universais, a promoção da inclusão social e, portanto, a diminuição das desigualdades sociais e a promoção da cidadania.

(...) entende-se por Sistema Brasileiro de Proteção Social o conjunto de políticas e programas governamentais destinados à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantia de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza. O esforço estatal no campo da proteção social tem sido reconhecido como um sistema, menos pelo fato de se ter constituído no país um conjunto articulado de políticas, e mais por ter-se estruturado aqui, ao longo do século XX, um conjunto abrangente de programas especificamente sociais, nas áreas da previdência e assistência, trabalho, alimentação, saúde e educação, além de habitação e saneamento. Deste modo, tem-se hoje um sistema de proteção amplo, ainda que certamente heterogêneo, incompleto e muitas vezes ineficaz, mas dotado de instituições, recursos humanos e fontes de financiamento estáveis que garantem sua implementação em caráter permanente (CARDOSO; JACCOUD, 2005, p. 194).

Contudo, o SBPS se depara com algumas dificuldades, sendo as principais: a diversidade da ação social do Estado quanto à forma e a natureza das políticas sociais, a não consolidação da integração do sistema e da articulação de políticas sociais, e, por fim, a concorrência com outros projetos de intervenção social para sua implementação. (CARDOSO; JACCOUD, 2005)

O Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS) nasceu e se desenvolveu durante os dois ciclos autoritários vividos no Brasil, o período de Vargas (1930-1945) e o período dos militares (1964-1984). Períodos esses em que o federalismo tornou-se, na prática, um Estado unitário, fortemente centralizado no Executivo federal e gerido por concepções autoritárias, com base em processos fechados de decisão. (ALMEIDA, 1996)

Elegemos a Constituição de 1988 como o ponto de partida para a análise das políticas sociais, pois a partir de sua promulgação vimos emergir novos arranjos institucionais e uma tecnologia voltada para o tratamento da questão social no Brasil. Entretanto, é importante resgatar alguns conceitos do período de formação do Sistema Brasileiro de Proteção Social, por refletirem diretamente na forma como foram construídas e consolidadas as políticas públicas voltadas para o trabalho.

A regulação social e trabalhista surge no Brasil durante o ciclo autoritário do Governo Vargas (1930-1945), um momento de crescimento da urbanização e da industrialização no Brasil, e de condições de trabalho impróprias para o proletariado urbano, que reivindicava melhores condições de trabalho e vida. Entre 1931 e 1934, efetiva-se um conjunto de regulamentos que atinge de forma direta o processo de acumulação produtiva. Foram duas providências estratégicas criadas pelo governo de Vargas: a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que seria responsável pela execução e fiscalização da

legislação trabalhista e previdenciária, e a criação da carteira profissional obrigatória para os trabalhadores urbanos.

Em 1º de maio de 1943, através do Decreto-Lei nº 5.452, Vargas promulga a **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**, unificando toda legislação trabalhista existente no Brasil. Seu principal objetivo é a regulamentação das relações individuais e coletivas do trabalho, atendendo à necessidade de proteção do trabalhador, dentro de um contexto de estado regulamentador. A CLT já sofreu várias alterações, mas continua sendo o principal instrumento para regulamentar as relações de trabalho e proteção dos trabalhadores.

Os principais temas tratados pela CLT são: Registro do Trabalhador/Carteira de Trabalho; Jornada de Trabalho; Período de Descanso; Férias; Medicina do Trabalho; Categorias Especiais de Trabalhadores; Proteção do Trabalho da Mulher; Contratos Individuais de Trabalho; Organização Sindical; Convenções Coletivas; Fiscalização e Justiça do Trabalho e Processo Trabalhista.

Durante o processo de modernização capitalista do Brasil, nos anos 30, a articulação entre público e privado deu-se por vias corporativistas. Foi o **corporativismo** que “forneceu as bases institucionais para um novo padrão de regulação público/privado” (BOSCHI; DINIZ, 1991, p. 17).

No Brasil, o corporativismo foi resultado de uma política deliberada do estado, com objetivo claro de definir a forma de inserção, substancialmente distinta, dos novos atores - empresariado e operariado -, criando uma estrutura vertical e hierarquizada de representação dos interesses. (BOSCHI; DINIZ, 1991)

Por contraste, no Brasil, o corporativismo setorial bipartite, se foi instrumental para o crescimento industrial, revelou-se incapaz de promover a democratização pela via da extensão dos frutos do desenvolvimento ao conjunto da sociedade. O que se teve foi a institucionalização de um sistema excludente, que consagrou a desigualdade de acesso de atores ao estado e às instâncias decisórias estratégicas, marginalizando amplos segmentos da população dos mecanismos básicos de vocalização das demandas e de configuração da agenda pública. (BOSCHI; DINIZ, 1991, p. 20)

Segundo Santos (1994), o conceito de cidadania utilizado pelo governo de Vargas poderia ser descrito como **cidadania regulada**, um conceito que tem suas raízes em um “sistema de estratificação ocupacional”, sendo definido por normas legais.

(...) são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas por lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania

está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. (SANTOS, 1994, p. 75)

A cidadania passa a ser definida com base em três pilares das políticas sociais da Era Vargas: a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público.

A ordem gerada pela cidadania regulada irá condicionar o sistema de desigualdades da política previdenciária.

(...) em primeiro lugar, várias políticas sociais, *latu sensu*, que incumbe ao governo administrar em benefício dos cidadãos – por exemplo, saúde pública, educação, saneamento, nutrição, habitação – deixavam de ter grupos específicos legítimos que por ela demandassem, visto que o reconhecimento social se fazia por categorias profissionais. O padrão de demandas por tais políticas seria, portanto, difuso. Em segundo lugar, criaram-se barreiras à entrada na arena política, via regulamentação das ocupações, e, conseqüentemente, todas as demandas relativas a emprego, salários, renda e benefícios sociais ficavam na dependência de um reconhecimento prévio, por parte do Estado, da legitimidade da categoria demandante. (SANTOS, 1994, p. 77)

Este sistema consagrou definitivamente a vinculação entre acumulação e equidade, ou seja, a contribuição de cada categoria profissional e a distribuição de benefícios proporcionais à contribuição. O sistema previdenciário atou a oligarquia política que controlava o Ministério do Trabalho à oligarquia sindical, tendo como base a prática da cidadania regulada, trazendo eficácia ao sistema.

Apenas em 1971 é criado o **FUNRURAL**, que tinha um caráter distinto do sistema previdenciário urbano, principalmente por dois motivos: primeiro, porque rompe com a concepção contratual da previdência – o programa é financiado por impostos sobre comercialização de produtos rurais e por tributação sobre empresas urbanas, sendo que o trabalhador rural não contribui diretamente para o fundo; o segundo motivo é que inexistia na área rural a diferenciação ocupacional.

O FUNRURAL

rompe com o conceito de cidadania regulada e com a noção contratual de direitos sociais, (...) fincando na existência do trabalho, contribuição social básica, a origem da pauta de direitos sociais igualmente básicos. (...) Não se trata da distribuição de serviços ou benefícios para fins específicos, como no PIS-PASEP, ou como compensação por perda de emprego, como no FGTS, mas, basicamente, em razão de carências que se geram ao longo da participação do trabalhador no processo produtivo, ou quando dele já não pode mais participar. Trata-se de promover direitos que são direitos do trabalho, simplesmente. (SANTOS, 1994, p. 118)

Porém, apenas em 1988, com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil é que os direitos sociais tornam-se universais e não mais atrelados à categoria ocupacional.

A Constituição de 1988 avança ao instituir um Estado Democrático de Direito que tem como objetivo

construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceito de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 2005, p. 3, Art. 3º).

A década de 80 foi um período de criação e avanço para as lutas sociais. Foram os anos da criação da CUT (Central Única do Trabalhador), do MST (Movimento dos Sem Terras) e do PT (Partido dos Trabalhadores). Enfim, surgiam movimentos sociais e sindicais, urbanos e rurais, que questionavam o sistema político e social brasileiro - elitista e desigual - e que ganhavam força a partir da abertura do regime.

Porém, de acordo com Marco Aurélio Nogueira,

(...) embora ganhando força e diversificação, a sociedade civil não era capaz de estabelecer maiores vínculos orgânicos com a sociedade política; da mesma forma, avançava a consciência democrática e ampliava-se a participação, mas inexistiam instâncias capazes de agregar e organizar em nível superior (político-estatal) os múltiplos interesses sociais e, especialmente, de dar vazão e operacionalidade às reivindicações populares. (NOGUEIRA, 2004, p. 21).

A capacidade organizativa da sociedade foi o lado “fraco” da transição, porém, foi essencial para impulsionar a abertura, levando os democratas a se unirem e questionarem os modelos de partido político, levando também a esquerda a encarar esse desafio.

Foi nesse terreno que se fortaleceu, dentro do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e, depois, no PMDB, o projeto de organizar um partido com boa base parlamentar e fundado na convivência de uma largo espectro político e ideológico, e que o Partido dos Trabalhadores experimentou uma estruturação partidária a partir “de baixo”, isto é, dos sindicatos e dos movimentos populares. Foi nele também que cresceu uma Igreja Católica mais forte e ágil, que aprofundou suas relações com os setores populares e sofisticou sua elaboração teórico-política. Foi nele, enfim, que se multiplicaram os movimentos sociais e emergiu uma nova disposição participativa, autônoma em relação ao Estado e aberta à inconvenção no plano da mobilização e da organização. A sociedade continuou com dificuldade de se articular politicamente, mas não deixou de manifestar sua potência e se movimentar. (NOGUEIRA, 2004, p. 22)

Foi nesse período e partindo desses movimentos sociais, conforme veremos adiante, que surgiram as primeiras iniciativas de economia solidária no Brasil.

Fagnani (1997) denomina esta fase de Contra-reforma conservadora (1987/1992) e a divide em duas etapas: a gestação (1987/90) e a implementação truncada (1990/92).

De acordo com o autor, o período da gestação coincide com a transição democrática no Brasil, que se realiza sob um pacto conservador inter-elites e expressa seu caráter “negociado” e “pelo alto”.

Essa fissura na coalizão governista teve papel decisivo nos rumos da política social durante o governo da Nova República. É nítida, nessa fase, a percepção de dois movimentos conflituosos, superpostos e intermitentes. O primeiro é impulsionado por segmentos identificados com a estratégia reformista. O segundo é impelido por setores conservadores que buscam obstruir esse processamento. (FAGNANI, 1997, p. 219-220)

O processo de contra-reforma intensifica-se entre os anos de 1987 e 1990, quando as velhas forças políticas aliadas da ditadura regressam ao centro do poder. Com a rearticulação das forças conservadoras e da gestação de novo consenso neoliberal - em um contexto de aumento da instabilidade macroeconômica e da crise estrutural do setor público -, adquire extraordinário vigor a implementação (truncada) da contra-reforma dos direitos sociais da Constituição Federal de 1988. Com o impeachment de Collor, no entanto, interrompe-se o processo, que permaneceu ainda inconcluso nessa fase, devido à ausência de decisões e o não enfrentamento do processo de descentralização das políticas sociais. (FAGNANI, 1997)

A Carta de 1988 proporciona um ambiente constitucional de inclusão social e desenvolve um cenário institucional que permite a geração de uma nova tecnologia de políticas sociais, introduzindo o debate sobre a questão social, em especial sobre a distribuição de renda e o combate a pobreza.

Entre as mudanças consagradas pela Constituição de 1988, um grande salto foi a universalização de direitos sociais, como saúde, educação, habitação, entre outros, e a sua desvinculação da categoria ocupacional. Outro avanço foi estabelecer um salário mínimo como piso dos benefícios sociais. Assim como foi importante o papel da previdência para a incorporação dos trabalhadores rurais.

A Constituição traz como direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados e institui os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais.

Dos principais avanços para o plano dos direitos do trabalho, além da questão do salário mínimo e da extensão dos direitos consagrados pela CLT aos trabalhadores rurais, podemos destacar: a redução da jornada de trabalho de 48 para 44 horas semanais, a extensão da licença maternidade de 90 para 120 dias, a instituição da licença paternidade de 5 dias e a

igualdade de direitos entre o trabalhador com vínculo empregatício e o trabalhador avulso. Além disso, ainda no âmbito dos direitos sociais, a Constituição garante a livre associação profissional e sindical e o reconhecimento constitucional do direito de greve.

Dentro da discussão sobre direitos humanos, ressaltamos a criminalização do racismo, que passa a compor o texto constitucional; ao passo em que o reconhecimento do direito às terras das comunidades remanescentes quilombolas só seria regulamentada em 2004, 16 anos depois.

Para além dos direitos sociais, o texto constitucional restitui o federalismo, divide a República Federativa do Brasil em União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tornando autônomos todos os Entes da Federação.

De acordo com a Constituição é de dever comum a todos os Entes da Federação: cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, proporcionar os meios de acesso à cultura, educação e ciência, proteger o meio ambiente, fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar, promover programas de construção de moradias, melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico, combater as causas da pobreza e os fatores da marginalização, entre outros.

A Constituição de 1988 traz grandes possibilidades para a execução da política social, mas surge no momento em que as legislações trabalhistas e as normas laborais estavam sendo flexibilizadas e diminuídas. Vale lembrar que o modelo neoliberal surge no começo dos anos 1980, e em 1988 já encontramos, internacionalmente, frutos dessa renovada ordem. Entre eles, encontramos o crescimento do emprego atípico na Europa, no que se refere ao emprego em tempo parcial, o emprego temporário e a criação de empregos de baixa qualidade e com baixos salários no setor terciário nos EUA. Um processo que visa retirar ou diminuir a importância de uma legislação protetora. Enquanto isso, no Brasil, em virtude da nossa herança política e social, é promulgada uma constituição de caráter protetor muito mais densa em termos de direitos sociais (informação verbal)².

A Constituição de 1988 espelhará os ideais universalistas acoplados a uma idéia ampliada de cidadania, em busca da expansão da cobertura de políticas sociais no que diz respeito a bens, serviços, garantias de renda e equalização de oportunidades. Ela tentará superar um sistema marcado pelo autofinanciamento, excludente e não-distributivo, procurando instituir as bases para a organização de um sistema universal e garantidor de direitos. O sistema que então emerge, em que pesem os inegáveis avanços, compõe-se ainda de políticas diferenciadas, organizadas a partir de distintos princípios

² Vinte Anos de Constituição Cidadã No Brasil (1988-2008): avanços, limites e perspectivas para o mundo do trabalho no século XXI. 2008. UFRJ, Rio de Janeiro. Realização: IPEA, ABET E OIT.

de acesso, financiamento e organização institucional, reflexo tanto de suas trajetórias não homogêneas como das escolhas realizadas no campo político”. (CARDOSO; JACCOUD, 2005, p. 193)

1.1.1 – Federalismo, descentralização e o papel do município

O federalismo é um sistema baseado na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, constitucionalmente definida e assegurada, de tal forma que o governo nacional e os subnacionais sejam independentes na sua esfera própria de ação. O federalismo caracteriza-se pela não-centralização, isto é, pela difusão dos poderes de governo entre muitos centros, cuja autoridade não resulta da delegação de um poder central, mas é conferida por sufrágio popular. O federalismo constitui um compromisso peculiar entre difusão e concentração do poder político, em virtude de algum modelo compartilhado de nação e de graus socialmente desejados de integração política e equidade social. (ALMEIDA, 1996)

O SBPS é consolidado durante o regime militar por um Estado unitário, cujas eleições para governadores e prefeitos das capitais e mais 150 cidades eram indiretas. Havia também uma centralização financeira, instituída pela reforma fiscal dos anos 60. As relações intergovernamentais estabelecidas caracterizavam um Estado unitário, em que o poder político local era uma delegação do governo central, fonte exclusiva de autoridade política.

Ao longo dos anos 80, recuperam-se as bases do Estado Federativo no Brasil. A democratização, ou seja, a retomada das eleições diretas e a descentralização fiscal da Constituição de 1988 alteraram profundamente a natureza das relações intergovernamentais. A autoridade política passou a depender do voto popular direto. Também houve expansão da autoridade dos governos estaduais e municipais sobre os recursos fiscais. Além do aumento da parcela de tributos federais que é automaticamente transferida para os governos subnacionais, estes passaram a ter autoridade tributária sobre impostos importantes. (ARRETCHE, 1999)

No início dos anos de 1990, o SBPS tinha suas políticas centralizadas no governo federal. Em 1997 já havia uma ampla descentralização das políticas sociais – educação fundamental, assistência social, saúde, saneamento e habitação popular, com exceção da previdência social.

O processo de descentralização das políticas sociais vem se realizando sob formas institucionais distintas das existentes à época da consolidação do SBPS, buscando a recuperação das bases federativas do Estado brasileiro. No estado federativo brasileiro pós-1988, os estados e municípios passaram a ser politicamente autônomos e a autoridade política de cada nível de governo é soberana e independente das demais, significando que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias de indução para obter adesão. (ARRETCHE, 1999)

O país ainda não se libertou dos pactos conservadores. No atual contexto de globalização econômica, a agenda de reformas de inspiração liberal adquiriu ainda maior densidade na estratégia da coalizão política governante, revigorando e imprimindo velocidade a um novo ciclo de reformas do sistema de proteção social brasileiro, iniciado no final dos anos 80. O debate da reforma do Estado e da redefinição de papéis tem como um de seus pontos principais a descentralização.

De acordo com Marta Arretche, o processo de descentralização das estruturas administrativas no Brasil está dado pela crise do Estado Desenvolvimentista e de suas bases de sustentação – especialmente do papel central desempenhado pelo governo federal enquanto propulsor, planejador e financiador do desenvolvimento e pelo processo de consolidação democrática em que novos atores políticos disputam com as instituições federais o papel de condutor do processo político (ARRETCHE, 2000).

Com a autonomia de estados e municípios, a descentralização de políticas públicas passa a depender da adesão do estado ou município, diferentemente do período militar. A adesão à gestão de políticas públicas depende da decisão soberana dos governos locais, com exceção de algumas imposições constitucionais, e esta decisão é resultado de um cálculo de custos e benefícios, que passa a depender da estrutura de incentivos associada a cada política particular.

A capacidade desigual dos governos locais brasileiros de prover políticas públicas e aumentar a democracia local demonstra que alguns municípios estão promovendo mudanças na organização do governo local, não só como resultado dos mandamentos constitucionais, dos posteriores incentivos criados pelo governo federal e das pressões dos organismos multilaterais, mas também como fruto de políticas desenhadas localmente.

Nenhuma Constituição anterior à de 1988 cedeu aos municípios o volume de recursos públicos do qual eles agora dispõem. Tais recursos provêm de transferências federais e estaduais, assim como de receitas próprias. As transferências federais representam a principal fonte de receita para os municípios pequenos e médios, ou seja, aqueles que abrigam os mais

pobres e com população mais rarefeita. Já as transferências do ICMS são a principal fonte de receita para os municípios economicamente mais desenvolvidos.

Apesar das transferências estaduais e federais representarem a maior parcela dos recursos locais, as receitas próprias municipais são bastante significativas. Dos impostos locais, o ISS é o mais importante em termos absolutos, embora não seja a principal fonte de receita dos municípios, já que incide apenas sobre determinados tipos de serviços listados por lei federal. Cada município é autônomo para determinar, por lei municipal, suas alíquotas e formas de isenções, incentivos e benefícios fiscais. O IPTU é o segundo maior imposto local e os municípios são livres para adotarem fórmulas e critérios diferentes para calcular o valor do imposto, desde que aprovado por lei municipal.

Além das transferências constitucionais, os governos locais recebem recursos federais para a implementação de algumas políticas sociais universais. Porém, para Souza, diferentemente do que muitos analistas apontam, a descentralização no Brasil está longe de ser abrangente e concentra-se em dois campos: no aumento dos recursos financeiros para os municípios, garantido pela Constituição de 1988, e no aumento progressivo das transferências federais, a partir dos anos 90, para a implementação de alguns programas sociais universais. (SOUZA, 2004)

Marta Arretche nos mostra que, à exceção da área de previdência, nas demais áreas da política social – educação fundamental, saúde, assistência social, saneamento e habitação popular – estão sendo implantados programas de descentralização que vêm transferindo um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal de governo. (ARRETCHE, 2000)

O governo federal implementou políticas para superar os estrangulamentos financeiros e de gestão da maioria dos municípios brasileiros, através da adoção de novos desenhos e formas de financiamentos dessas políticas. Antes da introdução desse novo quadro, pensava-se em transferência de recursos, e não de competências, para os governos subnacionais, sugerindo que a União perdia receitas, continuando com as mesmas responsabilidades, que não podiam ser repassadas aos governos subnacionais juntamente com os recursos. No entanto, segundo Souza (2004), a experiência brasileira tem demonstrado que a transferência de responsabilidade não se restringe à existência de mais recursos financeiros para os governos locais e, tampouco, a determinações constitucionais. A variável mais importante para que a descentralização ocorra é o desenho institucional da política.

O papel do desenho institucional tem ganhado lugar de destaque nas políticas públicas, pois, dependendo de suas características, o desenho institucional pode ser decisivo no incentivo ou no constrangimento à descentralização. (Souza, 2004)

Segundo Arretche (2000), a transferência de responsabilidade depende de estratégias indutivas desenhadas para delegar a implementação de uma dada política a outro nível de governo, de forma a superar os obstáculos à descentralização, que derivam de fatores estruturais e institucionais. A municipalização das políticas de saúde e educação pode ser considerada um sucesso nacional em termos quantitativos, enquanto saneamento, habitação e assistência social não obtiveram o mesmo resultado.

O desenho institucional da política – com mecanismos de recompensas e sanções, e com regras claras e universais – e o apoio do Executivo federal na liberação regular de recursos são as variáveis mais importantes para a transferência de responsabilidades de implementação para os governos locais.

A descentralização depende da continuidade de estratégias de indução, destinadas a compensar obstáculos derivados da incapacidade fiscal e administrativa dos governos locais. Políticas continuadas de capacitação municipal revelaram-se decisivas para explicar variações no êxito da transferência de atribuições sociais às administrações municipais de cada estado. (ARRETCHE, 2000)

1.1.2 - O neoliberalismo e as políticas sociais

A partir de 1980, vimos surgir no ocidente o neoliberalismo, em substituição ao keynesianismo. Esta nova doutrina, adaptada ao capitalismo globalizado, busca o desenvolvimento econômico através, principalmente, das taxas de crescimento e da redução da inflação. Suas medidas provocaram o acirramento das desigualdades sociais, com o desemprego crescente e a diminuição de investimentos em produção e em infra-estrutura física e social. A forma neoliberal de regular a economia e as relações sociais contribuiu para o crescimento da pobreza.

O neoliberalismo trouxe também modificações no campo da proteção social, introduzindo a parceria entre Estado, mercado e sociedade, dando ênfase à organização da sociedade para solucionar as questões sociais. No Brasil, o projeto pioneiro de fomento a este tipo de iniciativa foi o “Comunidade Solidária”, da primeira-dama Ruth Cardoso. O

enxugamento da estrutura estatal faz parte do projeto neoliberal, transferindo o papel do Estado, enquanto “provedor social”, para a sociedade e tornando as políticas sociais públicas cada vez mais focalizadas e localizadas. O neoliberalismo cria sociedades marcadamente desiguais, mas não consegue desestatizar, de fato, as questões sociais.

Essa expansão do neoliberalismo deixa certo que, se avançamos em termos de marco legal, não conseguimos, enquanto sociedade, encaminhar um modelo de desenvolvimento econômico que sustentasse aquelas conquistas. A efetivação dos avanços pretendidos com a Constituição de 1988 não aconteceu. O país entrou num período de crise econômica, de inflação, de desemprego, de desestruturação do mercado de trabalho e, portanto, de estagnação econômica.

No campo social, o foco privilegiado dessa contra-reforma foi a desmontagem dos direitos assegurados pela Constituição de 1988. Os princípios que orientam a agenda neoliberal na questão social eram antagônicos aos da Carta de 1988: o Estado de Bem-Estar Social é substituído pelo “Estado-Mínimo”; a seguridade social, pelo seguro social; a universalização, pela focalização; a prestação estatal direta dos serviços sociais, pelo “Estado Regulador” e pela privatização; e os direitos trabalhistas, pela desregulamentação e flexibilização. (OLIVEIRA, 2007, pg. 50)

No Brasil, a década que se inicia em 1990 foi um período de muita instabilidade econômica. A crise da dívida externa ultrapassara os anos 80 e o país apresentava taxas de desemprego elevadas. Foi a primeira grande crise do mercado de trabalho urbano no país.

O movimento de desestruturação do mercado de trabalho ganhou maior dimensão ainda com a implantação do programa neoliberal desde 1990, diante da inserção passiva e subordinada do país na economia mundial. Além da ausência de crescimento econômico sustentado, o processo de abertura produtiva, comercial, tecnológica e financeira terminou por destruir ocupações urbanas e rurais existentes devido à ampliação das importações, da reforma do Estado e da desnacionalização do parque produtivo nacional. (POCHMANN, 2006, pg. 26)

Com a recessão do Plano Collor, a necessidade de aumento de produtividade ganha novo debate. A recuperação produtiva se dá a partir de 1993; em 94 temos o Plano Real e um período bastante positivo até 1995, em que se manteve o crescimento do emprego, entretanto sob a forma do emprego sem registro. Destaca-se um conjunto de formas atípicas de contratação, como o trabalho autônomo, a terceirização, o início de uma prática de contratação por meio de cooperativas fraudulentas, a contratação de determinados cargos técnicos sob a forma jurídica e assim por diante.

O aumento da informalidade e, nos anos 1990, também do desemprego, a redução percentual da força de trabalho protegida pela legislação, enfim, a

chamada precarização do trabalho aparece como marca mais importante. Ao mesmo tempo, a ação do Estado e as políticas de emprego continuam a se balizar tendo por norte a parcela da força de trabalho engajada no setor formal, o que de resto constitui um fator de ampliação das desigualdades entre a mão-de-obra “protegida” e aquela afeta à informalidade. (THEODORO, pg. 114)

De acordo com os Censos de 1980 e 2000, dos setores formal e informal do mercado de trabalho brasileiro,

(...) em 1980, ao fim do ciclo de expansão de cerca de cinquenta anos de industrialização e urbanização intensivas, o setor formal do mercado de trabalho (empregados com carteira e autônomos contribuintes, mais funcionários públicos e empregadores) atingiu o pico de absorção da PEA (55,6%), enquanto no mesmo ano o setor de subsistência, acrescido do emprego formal e dos desempregados, correspondia a 43,4% da PEA. Passados 20 anos de relativa estagnação econômica e certamente de desativação de amplos segmentos industriais, a População Economicamente Ativa cresceu 76%, incorporando cerca de 33 milhões de novos indivíduos. No ano 2000, o perfil ocupacional dessa nova PEA era completamente distinto. Apenas 43,1% mantiveram-se no setor formal (contra 55,6%, em 1980), enquanto 54,4% estavam albergados nesse setor de subsistência mesclados pela informalidade urbana. (DELGADO, pg.42)

Entre os elementos que podemos destacar como características estruturais do mercado de trabalho brasileiro, e que permanecem apesar da Constituição de 1988, elencamos: uma população excedente extremamente significativa na sociedade brasileira (taxas de desemprego nos revelam essa realidade), uma heterogeneidade estrutural das formas de trabalho na sociedade brasileira (o trabalho sem registro em carteira continua crescendo), uma elevada taxa de rotatividade no trabalho, a predominância dos baixos salários e desigualdade de distribuição de renda, e um mercado de trabalho que tem uma característica histórica de grande flexibilidade nas formas de contratação, de remuneração, na jornada e no tempo de trabalho. Além da flexibilidade que se amplia em função das dinâmicas das transformações do trabalho, temos, ainda, um quadro de segmentação, fragmentação e pulverização do sindicalismo.

As conseqüências originadas a partir das transformações no mundo do trabalho, provocadas pela “nova ordem produtiva”, são a heterogeneização, a complexificação e a fragmentação da classe trabalhadora, que dificultam, mas não inviabilizam o seu movimento na direção da emancipação humana. (LIRA, 2006, pg. 133)

Com a introdução do neoliberalismo no Brasil, a Carta Constitucional de 1988 teve a conquista de direitos sociais universais freada, e a sociedade brasileira passou por uma

decisiva transformação do mercado de trabalho. Mesmo assim, a Constituição manteve a possibilidade de uma nova dinâmica para a questão social, como veremos a seguir.

1.1.3 – Nova dinâmica para a questão social no Brasil

Uma nova tecnologia de políticas sociais introduz na agenda de políticas públicas um forte debate sobre a questão social, destacando aspectos como, por exemplo, a questão da universalização, da operacionalização das políticas públicas através de fundos públicos, da participação da sociedade civil em conselhos para a definição das políticas, a proposta de municipalização das ações, de descentralização na execução e as possibilidades de parcerias com o setor privado e as ONG's. Ou seja, é um modelo bastante distinto do anterior, no qual o Estado era o ator principal e se pensava a introdução de todas as políticas sociais dentro do sistema de seguridade social.

A partir de 1988, o sistema de seguridade social continua exercendo suas funções, mas abre-se um grande espaço para outras formas de intervenção, através de uma gestão descentralizada e de preocupações mais próximas a cada comunidade.

De acordo com Cardoso e Jaccoud, podem-se observar quatro diferentes grupos ou eixos de políticas sociais: 1) o Eixo do Emprego e do Trabalho; 2) o Eixo da Assistência Social e do Combate à Pobreza; 3) o Eixo dos Direitos Incondicionais de Cidadania Social; e 4) o Eixo da Infra-Estrutura Social. (CARDOSO; JACCOUD, 2005)

Segundo os dois autores, compõem o Eixo do Emprego e do Trabalho aquelas políticas cuja garantia de cobertura se dá mediante a participação contributiva e, em última análise, a participação no mercado de trabalho formal. Essas políticas de proteção social têm como principal referência o mundo do assalariamento com carteira, ainda que, desde a Constituição de 1988, seja possível identificar o fortalecimento institucional de um outro conjunto de políticas, que tem no trabalho não-assalariado um critério de elegibilidade de programas e ações governamentais.

O Eixo da Assistência Social e Combate à Pobreza reúne políticas acessadas a partir do reconhecimento de um estado de extrema necessidade ou de vulnerabilidade do público alvo, aí incluídas, em período mais recente, as políticas de combate à fome e de transferência de renda. O terceiro eixo reúne as políticas de educação e saúde, que se identificam pela atual desvinculação frente à regulação do mundo do trabalho e a condição de necessidade.

Finalmente, o quarto eixo é formado por políticas sociais de naturezas diversas, como habitação, saneamento e transporte coletivo urbano.

Em relação às políticas do eixo do emprego e do trabalho, no caso brasileiro, é possível agrupar as seguintes políticas: 1) previdência social (regimes urbano e rural); 2) previdência e benefícios aos servidores públicos (militares e estatutários); 3) políticas de apoio ao trabalhador (abono salarial, seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, crédito para geração de emprego e renda, benefícios especificamente dirigidos aos servidores públicos); e 4) políticas ligadas à organização agrária (assentamento, consolidação e emancipação de trabalhadores rurais, crédito para agricultura familiar) e à política fundiária. Este conjunto de políticas e programas governamentais não esgota a totalidade da ação social do Estado no campo do emprego e do trabalho, mas fornece uma aproximação suficiente e bastante representativa. (CARDOSO; JACCOUD, 2005, p. 203)

Ao lado das políticas que têm no emprego assalariado formal o seu eixo estruturante, cabe destacar aquelas que se pautam por relações de trabalho de outra natureza, como o assalariamento informal e a auto-ocupação. A informalidade urbana e a subsistência rural agregam a maioria da população em idade ativa do país. Existe ainda um grande vazio de proteção previdenciária para esse contingente massivo de população. É nesse contexto que ganham relevância as políticas públicas centradas não exatamente no emprego, mas fundamentalmente no trabalho, tendo em vista sua natureza heterogênea e complexa no Brasil.

Outra inovação importante do período diz respeito ao conjunto de programas de apoio ao trabalhador, que também não exigem vinculação formal ao mercado de trabalho, realizando-se pela intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, concessão de microcréditos produtivos a pequenos empregadores, empresas familiares, autônomos ou, simplesmente, pessoas interessadas em começar pequenos empreendimentos. Mais recentemente, temos o fomento aos trabalhadores que se organizam sob a forma da economia solidária, em cooperativas, associações e outro modelos sócio-produtivos, como veremos no Capítulo 2.

A Constituição de 1988 traz também a institucionalização dos conselhos em praticamente todo o conjunto de políticas sociais no país, trazendo uma nova forma de controle social e de representação de demandas junto ao Estado.

Ao mesmo tempo, proliferam outras formas de participação social na prestação de serviços e na própria gestão do social, impulsionando um movimento que havia adquirido novo vigor desde ao menos o início da década de 1980. A participação social passou a representar, em suas diversas modalidades, um elemento estruturante do Sistema Brasileiro de Proteção Social (SBPS). (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 373)

Outra questão inovadora é a proliferação do modelo de fundos públicos para implementação e manutenção de políticas sociais.

1.2 - A análise de políticas públicas e a construção do quadro de análise

A definição de política pública para Pierre Muller e Yves Surel (2002) compreende um processo de elaboração e implementação de programas de ordem pública, ou seja, dispositivos político-administrativos coordenados para atingir objetivos explícitos. A análise dessas políticas lança um olhar sobre o conjunto da ação pública, focando a implementação das políticas públicas.

Uma política pública constitui um quadro normativo de ação, ou seja,

Para que se esteja na presença de uma política, é necessário que seja igualmente definido, pelo menos como tendência, um quadro geral de ação. Isto significa que, para que uma política pública “exista”, é preciso que as diferentes declarações e/ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido, ou seja, que mobilize elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre os atores públicos e privados (MULLER; SUREL, 2002, p.).

As políticas públicas não formam quadros normativos perfeitamente coerentes. Em seu caráter intrinsecamente contraditório, constituem uma ordem local que opera “*a regulação dos conflitos entre os interessados, e assegura entre eles a articulação e a harmonização de seus interesses e seus fins individuais, assim como dos interesses e fins coletivos*”. Somos então levados ao estudo dos indivíduos ou grupos, enfim, os atores da política – políticos, funcionários, grupos de interesse, entre outros –, evidenciando que a

política pública não pode ser considerada apenas como um conjunto de decisões. (MULLER; SUREL, 2002 p.).

De acordo com estudo realizado por Celina Souza, a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos EUA, rompendo com a tradição europeia de pesquisas que se concentravam mais na análise do papel do Estado e suas instituições do que na ação dos governos. Nos EUA, ao contrário, a política pública surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com bases teóricas sobre o papel do estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a produção dos governos. “O pressuposto analítico dos estudos sobre

políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006).

No campo do governo, a introdução da política pública como ferramenta das decisões é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas conseqüências.

Na trajetória explicitada por Celina Souza (2006), a definição mais conhecida de política pública é a de Laswell, que afirma que decisões e análises sobre política pública implicam responder as seguintes questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz. Os críticos dessa definição dizem que ela ignora a essência da política pública – o embate em torno de idéias e interesses. Para eles, as definições de políticas públicas guiam nosso olhar para o *locus* onde os embates se desenvolvem: os governos. (SOUZA, 2006).

Podemos então resumir a análise de políticas públicas como o campo do conhecimento que busca analisar a ação do governo e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. “A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006).

Sem a pretensão de aprofundar qualquer um dos temas expostos ou das teorias relatadas, esse trabalho consiste em entender o campo de análise de políticas públicas e formular um quadro de análise que nos permita examinar uma política municipal de geração de trabalho e renda.

A Análise de Políticas Públicas ou “Policy Analysis” é uma disciplina ou área de pesquisa muito recente no Brasil, com seus primeiros trabalhos situados na década de 1990, dando “ênfase ou à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas” (FREY, 2000, p. 214). Formulada nos EUA no início dos anos 50, sob o rótulo de “Policy Science” e com a intenção de oferecer as diretrizes de um “bom” governo, surge como uma disciplina da Ciência Política, na medida em que se distancia de sua origem e reorienta o olhar sobre o Estado, visto até então como uma “forma social absoluta na história”, ligado a grandes centros políticos desde a criação dos Estados-nação. Na Europa, a Análise de Políticas Públicas ganha força a partir dos anos 70 (MULLER; SUREL, 2002, p.8; FREY, 2000, p. 214).

De acordo com Klaus Frey, uma das abordagens do campo da ciência política recai sobre as investigações “voltadas aos resultados que um dado sistema político vem produzindo

(...) para a solução de problemas específicos”. Porém, completa o autor, “o interesse da análise de políticas públicas não se restringe meramente a aumentar o conhecimento sobre planos, programas e projetos desenvolvidos e implementados pelas políticas setoriais”. (FREY, 2000, p. 213-214)

Com o enfraquecimento do Estado-providência e com a rediscussão do papel do Estado, este é percebido, hoje, essencialmente através de sua ação.

Por isso, estudar a ação pública consiste em compreender as lógicas implementadas nestas diferentes formas de intervenção sobre a sociedade, em identificar os modos de relação existentes entre atores públicos e privados e em compreender como a ação pública recobre as dinâmicas imprecisas e evolutivas da fronteira entre Estado e sociedade. (MULLER; SUREL, 2002, p. 7)

O desafio da análise de políticas públicas vai, portanto, muito além da compreensão dos resultados de decisão do Estado. Trata-se de investigar acerca do funcionamento da democracia, a partir do momento em que a dimensão técnica da ação pública aumenta fortemente, a tal ponto que termina por colocar-se o problema da reintegração do cidadão na “rede de decisão”. (MULLER; SUREL, 2002, p.12)

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, Celina sintetiza os elementos principais: a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; ela envolve vários atores e níveis de decisão; ela é abrangente e não se limita a leis e regras; é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados e, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. (SOUZA, 2006)

1.2.1 – A abordagem cognitiva

O modelo desenvolvido por MULLER e SUREL (2002) utilizando-se da abordagem cognitiva das políticas públicas, passa agora a ser descrito para auxiliar na construção, posterior, do nosso quadro de análise.

A Abordagem cognitiva das políticas públicas entende que é na ação do Estado que as sociedades modernas devem colocar seus problemas cruciais. Isso deve ser feito através da construção de paradigmas ou referenciais, que formam um conjunto de matrizes cognitivas e normativas, determinando os instrumentos de ação da sociedade e o espaço de sentido em que os grupos sociais irão interagir.

Uma das principais conseqüências de existir uma matriz cognitiva partilhada por diferentes atores é que se cria uma “consciência coletiva” ou um sentimento de pertinência, que produz uma identidade específica. Importa menos se através de paradigma ou de um referencial, mas a gestão do vínculo entre princípios gerais e princípios específicos produz uma identidade.

Nesse processo de construção de um paradigma ou de um referencial podem-se observar lógicas de poder. A produção de uma matriz cognitiva é uma dinâmica ligada às interações e às relações de força que se cristalizam num setor ou num subsistema, alimentando um processo de produção de sentido e um processo de estruturação de um campo de forças.

A abordagem cognitiva, (...) repousa sobre a idéia que uma política pública opera como um vasto processo de interpretação do mundo, ao longo do qual, pouco a pouco, uma visão do mundo vai impor-se, vai ser aceita, depois reconhecida como “verdadeira” pela maioria dos atores do setor, porque ela permite aos atores compreender as transformações de seu contexto, oferecendo-lhes um conjunto de relações e de interpretações causais que lhes permitem decodificar, decifrar os acontecimentos com os quais eles são confrontados. (MULLER; SUREL, 2002, p. 51).

A abordagem cognitiva traz, para a análise de políticas públicas, um quadro geral que divide a gênese da ação pública em três processos ideais: a problematização dos fenômenos sociais, a inscrição formal na agenda e a influência das “janelas políticas”.

A fase de **problematização dos fenômenos sociais** corresponde a um conjunto de processos que implementam mudanças na percepção dos fenômenos e contribuem para torná-los objetos legítimos da ação pública. Nessa fase, parte dos atores será levada a perceber uma situação como “anormal” ou problemática e a buscar as causas possíveis para essa situação.

Encontramos três tipos ideais de causalidade na análise de políticas públicas, ou seja, três combinações de fatores na produção de um fenômeno social: a causalidade múltipla e simultânea, a causalidade seqüencial e a causalidade intrincada. A maior parte dos fenômenos sociais que chegam à fase de problematização é resultado de lógicas simultâneas e têm sua situação agravada pelo tempo.

A busca de causas traz uma competição dos atores para conferir, a um fenômeno, uma causalidade coerente com seus interesses ou suas visões de mundo. Essa competição se dá como uma luta sobre as narrações explicativas de um mesmo fenômeno.

(...) estima-se que três tipos de processos, eventualmente cumulativos, permitem conferir a certos fenômenos uma visibilidade que vai iniciar sua transformação em problema público: a evolução de um indicador dado (taxa de desemprego, por exemplo), a eclosão de um acontecimento inesperado

(uma catástrofe natural) ou a “resposta” a uma iniciativa pública anterior (Kingdon, 1984). Entretanto, com frequência, esses elementos desencadeadores não fazem mais que tornar público um problema mais ou menos latente e permanecem dependentes da recepção e do uso que vão fazer os atores envolvidos, sejam eles públicos ou privados. (MULLER; SUREL, 2002, p. 58).

Os autores entendem que cada narração leva à determinação de uma identidade ou um papel particular para os diferentes atores envolvidos, gerando, portanto, responsabilidades diferentes para os atores públicos. A concorrência entre as diferentes narrações objetiva estruturar um campo de relações, constituir alianças e elaborar objetivos estratégicos, levando em consideração, por um lado, a relação de forças e, por outro, as “percepções dominantes determinadas por um feixe de fatores de caráter cognitivo (a), retórico (b) ou normativo (c)” (MULLER; SUREL, 2002, p.60).

Os fatores cognitivos das narrações (a) são a parte mais identificável das operações que contribuem para um problema. Consistem na importância da informação, das estatísticas, dos instrumentos que os atores mobilizam para conhecer o fenômeno social, e tornam-se uma variável essencial para a definição de quadros e da natureza da ação pública.

Os instrumentos retóricos (b) são as formas de linguagem utilizadas pelos atores e se dividem em quatro tipos de argumentos: a produção de histórias, as sinédoques (parte pelo todo), as metáforas e as ambigüidades. Essas figuras têm a função de conotar um fenômeno de maneira particular, definindo um “espaço de sentido”. (MULLER; SUREL, 2002, p. 62)

A dimensão normativa (c) ressalta o papel dos valores como fundamental na problematização dos fenômenos sociais, tendo em vista a importância da redefinição de valores dos atores envolvidos na definição da ação pública.

(...) Para tornar-se efetiva e praticamente um problema público, um fenômeno dado deve ser submetido a um trabalho de imputação, que associe à busca da causalidade, a identificação dos atores públicos responsáveis, senão do próprio problema, pelo menos de sua resolução. (MULLER; SUREL, 2002, p. 66)

Atribuída ao Estado, a obrigação de intervir é resultado das interações entre os atores públicos ou privados envolvidos, num espaço definido por um contexto sócio-histórico e também pela natureza das ações públicas anteriores desenvolvidas para tal problema.

A **inscrição na agenda** diz respeito à passagem da agenda sistêmica (dos atores sociais) para a agenda institucional, no momento em que se buscam alternativas e soluções possíveis para os problemas percebidos e construídos pelos atores envolvidos. É nesse

momento que o processo de problematização é prolongado e/ou modificado por fatores institucionais próprios dos espaços de decisão.

Para ser inscrito na agenda, um problema precisa ser coerente com o tratamento político-administrativo, estando integrado às lógicas de funcionamento do aparato estatal ou sendo requalificado de forma a possibilitar esse tratamento. Existem algumas diferenças dentro do aparato estatal – divisão por competências, relações hierárquicas, mecanismos de controle, entre outros, que definem ou modificam o tratamento de cada problema.

O direito tem um papel importante na regulação dos exercícios do Estado, sendo que a viabilidade de uma alternativa necessita de uma forma jurídica “aceitável” para ação pública.

Também os atores político-administrativos ou atores públicos têm um papel singular na inscrição de problemas na agenda institucional, sustentando determinada alternativa no interior do aparelho estatal e determinando suas dinâmicas de inscrição na agenda.

A inscrição na agenda também pressupõe que a problematização possa ser “(re)codificada” pelo sistema político, entendendo que há variações de compreensão do mundo e, portanto, dos problemas nos diferentes espaços sociais existentes.

A inscrição de um problema na agenda política torna-se, então, um jogo complexo de lógicas cognitivas e normativas, associado às modalidades de trocas entre os atores sociais, o qual visa, em particular, a gerar essa “relação global/setorial”, integrando mais ou menos perfeitamente os elementos de “código” característicos do campo político. (MULLER; SUREL, 2002, p. 70)

Por fim, a inscrição de um problema na agenda pode sofrer uma transmutação ou uma modificação na substância da problematização, seguida por um efeito de generalização de casos particulares, por uma integração de valores e lógicas diferentes, ou sob os efeitos de concorrência e parasitismo provocados por outros problemas eventualmente inseridos na agenda.

Os autores, baseados em Kingdon (1984), mostram que, além dos fatores institucionais e cognitivos, os ciclos políticos ou eleitorais influenciam no processo de inscrição na agenda. A **abertura de janelas políticas**, entendida como uma “mudança brusca na opinião pública e/ou uma alternância eleitoral” (MULLER; SUREL, 2002, p. 73), caracterizam um período de maior receptividade por parte dos atores políticos e, portanto, uma oportunidade para os atores envolvidos na questão conseguirem “promover suas soluções preferidas” ou buscar a atenção do Estado para problemas particulares.

Porém, um ciclo eleitoral não é o único processo que abre uma janela de oportunidades. Essa mudança de cenário também pode ser acarretada por uma grave crise.

A construção de políticas públicas se estabelece na ação dos indivíduos e dos grupos envolvidos, na sua capacidade de inserção do problema na agenda política e, por sua vez, na ação do Estado, enquanto implementador. Analisar a ação pública nos conduz a entender as dinâmicas da ação dos atores ou da ação coletiva.

O papel dos atores na formulação e no desenvolvimento de uma ação pública depende de seus recursos e seus repertórios de ação. **Os recursos** conferem ao ator uma capacidade de exercício, um poder de mobilização. Certos elementos podem ser encontrados

na qualificação dos recursos de um grupo dado, em especial o grau e o modo de organização do grupo, a natureza de suas elites, o grau de institucionalização do grupo no interior do aparelho político-administrativo, a capacidade de definir de maneira mais ou menos autônoma seu próprio interesse, característica esta dependente de uma variedade de elementos históricos, situacionais, individuais, conjunturais... próprios ao grupo de interesse. (MULLER; SUREL, 2002, p. 79-80)

Os recursos podem ser mobilizados no interior ou no exterior do grupo, devendo este dar freqüentes provas de legitimidade, de inserção na agenda e de “garantir a efetivação das decisões tomadas quanto da implementação”. A mobilização desses recursos será o alimento para as ações coletivas, nas quais o grupo se constitui e interage com os demais atores sociais, orientando especialmente sua relação com o Estado. Os **repertórios de ação** são um “conjunto dos meios implementados para exercer um poder, em geral sob a forma de uma influência junto aos tomadores de decisões públicas” (MULLER; SUREL, 2002, p. 80 e 81).

A mobilização de recursos e repertórios da ação tem o objetivo também de reunir o máximo de apoio e aumentar o público, dando visibilidade para a demanda e aumentando a força da problematização de determinado fenômeno social, tornando-o suscetível de atenção e intervenção do setor público.

A questão da **decisão** é um dos pontos mais atrativos dessa nova abordagem de análise de política pública, pois desloca o questionamento sobre os determinantes cognitivos, normativos e institucionais da escolha, na medida em que realça os mecanismos globais de formação dos sistemas de sentido, e não os mecanismos de percepção da realidade individuais dos atores envolvidos. Esses mecanismos globais determinam a percepção dos atores, articulando uma abordagem pelas estruturas cognitivas.

Para a abordagem cognitiva, o processo decisório vai assim aparecer, antes de tudo, como um processo de construção progressiva de uma representação do problema, das soluções e de suas conseqüências. (MULLER; SUREL, 2002, p. 117)

Analisar uma decisão pública é compreender como, num contexto de pressão – seja ela técnica, política, econômica, social ou outra – alguns atores vão construir e tornar aceita uma “matriz de interpretação do real”, que possa manifestar e legitimar uma escolha pública.

Para o estudo de uma política pública é necessário levar em conta **o público** dessa política, seja ele reconhecido como um indivíduo, um grupo ou uma organização. O público ou os beneficiários de uma política, estando envolvidos com a elaboração ou com a implementação, trazem dois problemas em relação ao seu grau de implicação. O primeiro é o da variação de modo e intensidade dessa participação em relação a espaço e período diferenciados. O segundo problema é saber quais fatores determinam a capacidade de influência dos atores. Esses fatores podem ser estruturais e depender da capacidade do grupo constituir-se como ator coletivo e mobilizar recursos pertinentes. A capacidade de um ator coletivo varia de acordo com o grau de mobilização que ele é capaz de suscitar. (MULLER; SUREL, 2002)

Os autores inserem outras temáticas ao quadro de análise: a influência dos grupos de interesse, o papel da mídia, as redes de ação pública, o conceito de governança e, ainda, a mudança da ação pública. Para fins de formulação do quadro de análise, serão utilizadas as questões apresentadas e outras ferramentas necessárias para a análise da política municipal de economia solidária de São Carlos.

Para Souza, políticas públicas, depois de serem desenhadas e formuladas, desdobram-se em programas, projetos, bases de dados ou sistemas de informação e pesquisa. Quando implementadas, são submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação. (SOUZA, 2006)

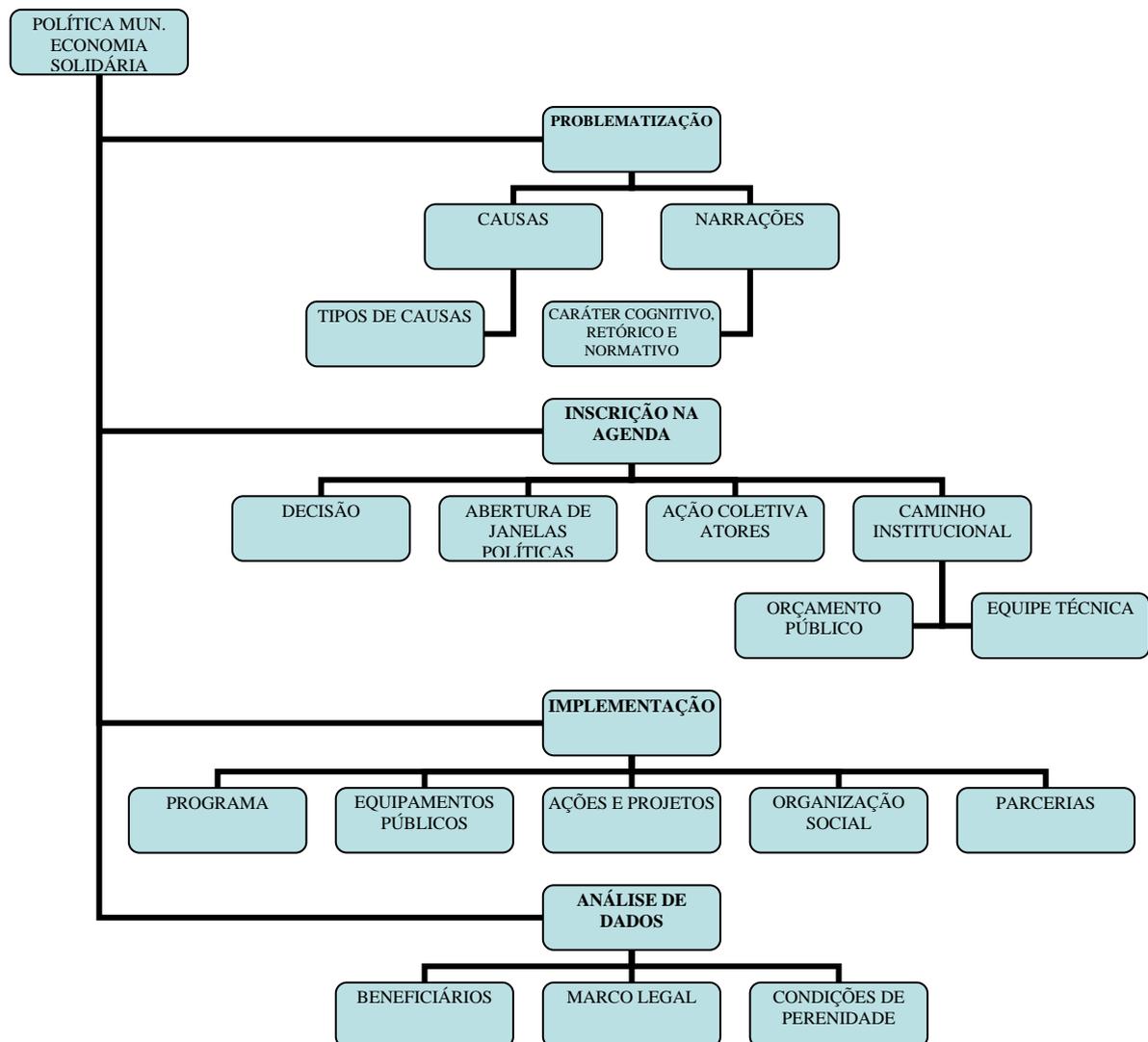
O foco da pesquisa no modelo de política pública nos leva a uma análise dos dados e não em uma avaliação dos resultados.

1.2.2 – O quadro de análise

A construção do quadro de análises leva em consideração quatro tipos de materiais diferentes: o histórico e o modelo de implementação das políticas sociais no Brasil; a análise de políticas públicas; a experiência de política pública de economia solidária que vem sendo desenvolvida no Brasil; por fim, o modelo de política municipal de economia solidária.

Traçamos um quadro de análises baseado no modelo da abordagem cognitiva, acrescentando as fases de implementação e análise de dados da política pública, através de outras ferramentas de abordagem.

Quadro 1 – Quadro de análise de políticas públicas



Capítulo 2

A organização da Economia Solidária no Brasil e sua construção como Política Pública

Retomando a discussão realizada no Capítulo 1, destacamos alguns de seus pontos principais. Primeiro, o fato do corporativismo no Brasil ter atrelado os direitos sociais à ocupação, à categoria do trabalho com carteira assinada, cujo modelo é o assalariamento. Esse tipo de cidadania regulada gerou um sistema de proteção social excludente, acrescido do fato do SBPS ter nascido no bojo de políticas centralizadoras e autoritárias. Em segundo lugar, vimos que, apesar da Constituição Federal de 1988 ter trazido novidades importantes para as políticas sociais em termos de universalização e acesso, os avanços são freados pela crise econômica e o impulso do neoliberalismo nas décadas de 1980 e 1990, que ocasionam uma grande crise de desemprego e a transformação do mercado de trabalho.

A abertura comercial, produtiva, tecnológica e do mercado de trabalho, que aconteceu nos anos 1990, gerou um grande contingente de excluídos, sendo que 3,2 milhões de brasileiros perderam o emprego com carteira assinada nesse período. Os princípios de individualização, focalização, privatização e racionalização passaram a identificar a pobreza e o desemprego como problemas individuais, transferindo a responsabilidade do Estado para a sociedade e o setor privado. (POCHMANN, 2002)

De acordo com Rosângela Barbosa (2007), as experimentações da sociedade ganham sentido no processo de democratização dos anos 90, quando houve uma desqualificação do Estado como provedor de proteção social e uma articulação de movimentos sociais, que buscavam uma ação mais enfática.

Floresceram entidades, associações e organizações novas e reestruturadas, ocupadas com a prática de gestão de programas sociais, velando pelo que se chamava “fortalecimento da sociedade civil”. As ações no campo da geração de renda e trabalho são um bom exemplo disso, tendo muitas delas se deslocado para a economia solidária, onde de fato evidenciamos em suas experiências concretas o apoio de ONGs ou de organizações religiosas que realizam capacitação, assessoria, doação de recursos ou cessão de infraestrutura para a produção associada. (BARBOSA, 2007, pg. 173)

É no cerne desse florescimento de organizações que se desenvolve a economia solidária no Brasil. A princípio, como iniciativas pontuais de entidades religiosas, entidades da sociedade civil organizada, sindicatos e entidades de representação dos trabalhadores, e também do movimento dos trabalhadores rurais. Em seguida, a articulação dessas ações,

através dos atores sociais ou sujeitos políticos, vai gerando uma identidade coletiva em torno do fomento à associação de trabalhadores.

Essas ações vão ganhando certa visibilidade e passam, ainda na década de 1990, a figurar em programas de governos municipais como alternativa de geração de trabalho e renda, no intuito de diminuir as mazelas do desemprego. A partir de 2000, a economia solidária se expande como política pública, tanto em prefeituras municipais, quanto em governos estaduais e no governo federal. Em 2003 é criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) no Ministério do Trabalho e Emprego, ato que demonstra o reconhecimento de seu caráter de política de trabalho pelo poder público federal.

Buscamos identificar neste capítulo o histórico e forma de organização social da economia solidária, assim como a sua construção enquanto política pública do Estado brasileiro para o campo social.

A princípio, no item 2.1, traçamos um breve histórico da economia solidária no Brasil, buscamos apresentar seus principais conceitos e demonstrar como estão organizadas essas iniciativas. Na segunda parte, 2.2, tentamos evidenciar o processo de construção da política de economia solidária. Partimos do seu surgimento em alguns municípios e da organização da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, da criação e funcionamento da SENAES, culminando na discussão sobre a criação do Sistema Nacional de Economia Solidária.

2.1 – Histórico, conceitos e organização social

A economia solidária tem início no Brasil, de acordo com a bibliografia consultada, na década de 1980, sendo expandida a partir de 1990 e ganhando uma maior abrangência na última década, tendo como modelo de organização a cooperativa ou associação com base na autogestão.

Uma grande inovação trazida por esse movimento de economia solidária é o que podemos denominar de “novo cooperativismo”, em detrimento do cooperativismo tradicional, preponderante no Brasil e voltado para as cooperativas agroindustriais. Com a mesma importância, destacamos também os próprios sujeitos indutores dessas práticas.

(...) em geral atuantes nos processos de renovação da democracia no país como sujeitos coletivos representados nos sindicatos, igrejas, universidades, entidades civis de direitos humanos e partidos de esquerda, no caso, principalmente o Partido dos Trabalhadores. No conjunto, esses sujeitos migram das ações mais reivindicatórias de enfrentamento do desemprego e da qualidade das relações de trabalho, junto ao poder público e ao empresariado, para a colaboração com soluções pragmáticas ao deserto da desocupação. Não qualquer solução, é claro, mas as que tivessem os traços da economia solidária. (BARBOSA, 2007, pg. 90)

Traçamos, resumidamente, um panorama histórico de surgimento da economia solidária, dividido em três blocos: iniciativas no campo sindical, iniciativas de entidades sociais e universidades, e iniciativas do movimento rural pela terra, conforme quadro abaixo.

Essas iniciativas, diversificadas tanto em seu escopo como em seus atores, trazem como característica comum a luta pelo combate à exclusão social, seja a luta dos sindicatos em relação ao desemprego crescente e aberto das décadas de 1980 e 1990, seja a luta de igrejas, entidades sociais e universidades pela diminuição da fome e da miséria ou, ainda, a luta dos trabalhadores rurais pela terra e pelo direito à sobrevivência através dela. Essas ações, em princípio individuais, vão ganhando um contorno orgânico e se transformando em um movimento com identidade coletiva denominada economia solidária.

Ainda nos anos 1990, surgem no Rio Grande do Sul e, depois, na região do ABC, primeiramente em Santo André, experiências de políticas públicas de incentivo à economia solidária, como parte do fomento aos programas de geração de trabalho e renda, como veremos adiante.

Quadro 2 – Histórico de surgimento da economia solidária no Brasil³

Movimento Social	Tratamento da questão social	Organização da Demanda
Movimento Sindical	Desenvolve-se uma tecnologia para arrendar ou adquirir a massa falida das empresas, através da intervenção de sindicatos e, posteriormente, formar cooperativas, mantendo os postos de trabalho.	Em 1994 surge a Anteag – Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão. Em 1999 surge a Unisol – Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários. Em 1999, surge a ADS – Agência de Desenvolvimento Solidário da CUT – Central Única dos Trabalhadores, com o principal objetivo de desenvolver a questão do financiamento solidário.
Organização de Entidades sociais e universidades	Igrejas, Organizações da sociedade civil, entidades assistenciais e universidades passam a intervir na questão social numa perspectiva para além da assistência social, com projetos de geração de trabalho e renda.	Em 1984 a Cáritas Brasileira ⁴ , passa a apoiar, por todo o Brasil, os PAC's – Projetos Alternativos Comunitários. Em 1994 a ACCMV – Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida decide fomentar iniciativas de geração de trabalho e renda, gerando uma forte aceleração no desenvolvimento de experiências de economia solidária. A ACCMV faz parcerias com universidades, onde surge a Coope/UFRJ – Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares e, em seguida, várias Incubadoras e a Rede de ITCP's.
Movimento rural pela terra	Entre os anos 1979-1984 surge o MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, o maior movimento social organizado do Brasil, cujo objetivo principal é a luta pela terra, através da reforma agrária.	A aceitação do cooperativismo se dá de forma gradual no MST. Em 1989 criam-se as primeiras CPAs – Cooperativas de Produção Agropecuária. Em 1991/2 tem-se a criação do Sistema Cooperativista dos Assentados, formado por Cooperativas Agropecuárias, Cooperativas de Comercialização, Grupos Coletivos e Associações nos assentamentos. Em âmbito estadual formam-se Cooperativas Centrais de Reforma Agrária e em nível nacional cria-se a Concrab – Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil Ltda, em 1992.

³ Este histórico é baseado e pode ser encontrado na íntegra em SINGER, 2002.

⁴ A Cáritas Brasileira é uma instituição da Igreja Católica que tem a finalidade de dar a sustentação à ação social da igreja e está ligada a CNBB – Confederação Nacional dos Bispos do Brasil. Os A maior parte dos PACs eram comunitários e com atividades de ocupação e renda, isso significa que eram associações os cooperativas solidárias. (SINGER, 2002, pg. 118)

Quadro 3 – Organização da economia solidária no Brasil

1998	Encontro Latino-Americano de Cultura e Socioeconomia Solidárias em Porto Alegre – RS
1997-2001	Articulação internacional liderada pela Rede Peruana de Economia Solidária, Redes do Quebec/Canadá e da França em torno de uma globalização solidária
2000	Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária – RBSES no Rio de Janeiro
2001	No I Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, acontece a oficina “Economia Popular Solidária e Autogestão” e é formado o Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária ⁵ para articular o debate e as entidades interessadas no tema em âmbito nacional.
2002	I Plenária Brasileira de Economia Solidária, realizada em São Paulo, nos dias 9 e 10 de dezembro. O GT Brasileiro de Economia Solidária elaborou a Carta ao Governo Lula, intitulada “Economia Solidária como Estratégia Política de Desenvolvimento”. Aquele documento apresentava diretrizes gerais para Economia Solidária e reivindicava a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária
2003	Durante o III Fórum Social Mundial acontece a II Plenária Brasileira de Economia Solidária e é publicado e distribuído o livro: “Do Fórum Social Mundial ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária”. Nessa Plenária, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, recém empossado, assume o compromisso de fortalecer a economia solidária através de uma secretaria.
2003	É criada, em maio, a Secretaria Nacional de Economia Solidária no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego e que tem como secretário Paul Singer, economista fundador na ITCP da USP e pesquisador do tema. A indicação de Paul Singer deriva dessa articulação nacional.
2003	A III Plenária Brasileira de Economia Solidária acontece ainda em 2003 e nela foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).
2003	Criada a Rede de Gestores em Políticas Públicas de Economia Solidária.

Portanto, a partir de 2003, podemos dizer que a organização política e social da economia solidária se dá por meio desses órgãos de representação, a SENAES, o FBES e a Rede de Gestores, da qual tomaremos conhecimento no decorrer deste capítulo.

⁵ As doze entidades e redes nacionais que em momentos e níveis diferentes participavam do GT-Brasileiro eram: Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES); Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS); Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE); Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão (ANTEAG); Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas (IBASE); Cáritas Brasileira; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST/CONCRAB); Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede ITCPs); Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT); UNITRABALHO; Associação Brasileira de Instituições de Micro-Crédito (ABICRED); e alguns gestores públicos que futuramente constituíram a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. (SENAES; FBES, 2007, pg. 18)

A par de sua origem no Brasil, passamos agora a conceituar a economia solidária, dando suporte ao desenvolvimento dessa pesquisa.

Utilizamos quatro definições de economia solidária e tentamos, a partir delas, elaborar uma síntese dos principais preceitos. São formas diferentes de definir e caracterizar este objeto, mas que sintetizam os mesmos conceitos e a mesma prática.

(...) compreende-se por economia solidária o conjunto de atividades econômicas de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito, organizadas sob a forma de autogestão (SENAES, 2010).

A economia solidária é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica. O resultado natural é a solidariedade e a igualdade, cuja reprodução, no entanto, exige mecanismos estatais de redistribuição solidária de renda. Em outras palavras, mesmo que toda atividade econômica fosse organizada em empreendimentos solidários, sempre haveria necessidade de um poder público com a missão de captar parte dos ganhos acima do considerado socialmente necessário para redistribuir essa receita entre os que ganham abaixo do mínimo considerado indispensável (SINGER, 2002).

A economia popular solidária no Brasil é uma estratégia surgida no âmbito de resistências e lutas sociais contra o desemprego e a pobreza, composta por atividades socioeconômicas cujo primado é o do trabalho sobre o capital, de caráter cooperativo/associativo e autogestionário, que produzem trabalho e riqueza e que têm potencial para promover a inclusão cidadã e o desenvolvimento econômico, social e cultural com maior sustentabilidade, equidade e democratização. (REDE DE GESTORES, 2004).

A economia solidária é uma estratégia política de desenvolvimento local, buscando o investimento de recursos e esforços públicos e privados em áreas empobrecidas, com intuito de fomentar políticas de desenvolvimento sustentável através da geração de trabalho e renda. (SENAES, 2010).

Considerando essas características, podemos concluir que a economia solidária:

- 01) – É uma atividade econômica cujo primado é a organização coletiva dos trabalhadores e a autogestão;
- 02) – É organizada sob a forma de cooperativas ou associações autogestionárias, denominadas Empreendimentos Econômicos Solidários. Apesar de encontrarmos diversos grupos informais sem caracterização jurídica, eles se organizam com base nesse modelo;
- 03) – É uma estratégia de combate ao desemprego e a pobreza;

- 04) – Busca a promoção do desenvolvimento local e da inclusão social;
- 05) – Tem como princípios a solidariedade e a igualdade;
- 06) – Necessita de recursos e esforços públicos e privados para sua sustentação e desenvolvimento;
- 07) – Traz na sua concepção um contraponto ao modelo capitalista em vigência.

De acordo com a SENAES,

Os Empreendimentos Econômicos Solidários são aquelas organizações:

- Coletivas e suprafamiliares (associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, clubes de trocas etc.), cujos participantes são trabalhadores dos meios urbano e rural que exercem a autogestão das atividades e da alocação dos seus resultados.
- Permanentes (não são práticas eventuais). Além dos empreendimentos que já se encontram implantados, em operação, devem-se incluir aqueles em processo de implantação, quando o grupo de participantes já estiver constituído e sua atividade econômica definida.
- Que podem dispor ou não de registro legal, prevalecendo a existência real ou a vida regular da organização.
- Que realizam atividades econômicas de produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito (cooperativas de crédito e os fundos rotativos populares), de comercialização (compra, venda e troca de insumos, produtos e serviços) e de consumo solidário. As atividades econômicas devem ser permanentes ou principais, ou seja, a razão de ser da organização.
- São singulares ou complexas. Ou seja, deverão ser consideradas as organizações de diferentes graus ou níveis, desde que cumpridas as características acima identificadas. As organizações econômicas complexas são as centrais de associação ou de cooperativas, complexos cooperativos, redes de empreendimentos e similares (SENAES, 2010).

Uma outra definição, que mostra o caráter de funcionamento dos EES, é apresentada por Rosângela Barbosa.

Nas pesquisas, em geral, recorre-se a indicadores comuns para classificar um empreendimento como solidário, avaliando as experiências a partir de: autodenominação de cooperativa ou associação/empresa autogestionária; distribuição igualitária ou equitativa dos rendimentos; gestão democrática por meio de fóruns coletivos de tomada de decisão como assembléias, conselhos e reuniões, bem como eleição da diretoria a partir do preceito “cada homem um voto”; existência legal definida em estatutos e normas em assembléia de associados. (BARBOSA, 2007, pg. 97)

As atividades, produtos e serviços desenvolvidos pelos EES são bastante variados. No Atlas da Economia Solidária no Brasil, de 2005, eles vêm agrupados nas seguintes atividades: Produção Agropecuária, Extrativismo e Pesca; Produção e Serviços de Alimentos e Bebidas; Produção de Artefatos Artesanais; Produção Têxtil e Confecções; Prestação de Serviços

(diversos); Produção Industrial (diversos); Serviços de Coleta e Reciclagem de Materiais; Produção de Fitoterápicos, Limpeza e Higiene; Serviços Relativos a Crédito e Finanças; Produção Mineral (diversas) e Produção e Serviços Diversos. (SENAES, 2006a)

A economia solidária tem suas atividades tanto no campo como na cidade, portanto existem empreendimentos rurais e urbanos. Na área rural podemos destacar os produtos da agricultura familiar, como hortifrutis e derivados (doces, conservas, embutidos, laticínios, mel, panificação, etc.). Na área urbana os principais setores são: alimentação, artesanato, confecção, indústria, prestação de serviços e reciclagem, com destaque para o crescimento de cooperativas de catadores de materiais recicláveis em todo o país nos últimos anos. (BARBOSA, 2007).

Por fim, a economia solidária está estruturada com três tipos de atores:

01 – Os Empreendimentos Econômicos Solidários e seus associados;

02 – Os Gestores Públicos de Políticas Públicas de Economia Solidária e

03 – As Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento.

As entidades de apoio, assessoria e fomento dão apoio direto, capacitação, assessoria, incubação, assistência técnica e gerencial a Empreendimentos Econômicos Solidários. São: Organização Social (OS); Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); Fundação privada; ONG com natureza jurídica de associação; Serviço social autônomo (Sebrae, Senai, etc); Incubadoras universitárias ou núcleos de extensão universitária. (SENAES, 2006b)

O FBES – Fórum Brasileiro de Economia Solidária

O FBES é a instância máxima de organização e articulação das ações e iniciativas da economia solidária no Brasil, pois dele participam os três segmentos do campo da Economia Solidária: empreendimentos da economia solidária, entidades de apoio, assessoria e fomento e gestores públicos.

Participam atualmente do FBES: entidades e redes nacionais de representação de empreendimentos (Abicred, Anteag, Concrab, Ancosol, Unicafe, Unisol Brasil); entidades e redes nacionais de assessoria, pesquisa e fomento (ADS/CUT, Cáritas Brasileira, FASE Nacional, Ibase, IMS, PACS, Rede ITCPs, Rede Unitrabalho); redes mistas (Rede Brasileira

de Socioeconomia Solidária); e a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária (FBES, 2010).

A articulação e representação nacional acontece através de uma Coordenação Nacional, da qual participam 16 entidades e redes nacionais, além de 3 representantes de cada Fórum Estadual de Economia Solidária (FEES).

Portanto, constatamos que a organização da economia solidária no Brasil passa pela existência de várias instâncias, entidades e atores, formando uma grande rede de relações e articulações, exemplificadas no desenho a seguir. Verificamos ainda que a Rede de Gestores Públicos é o órgão de representação que dialoga diretamente com o Governo Federal.

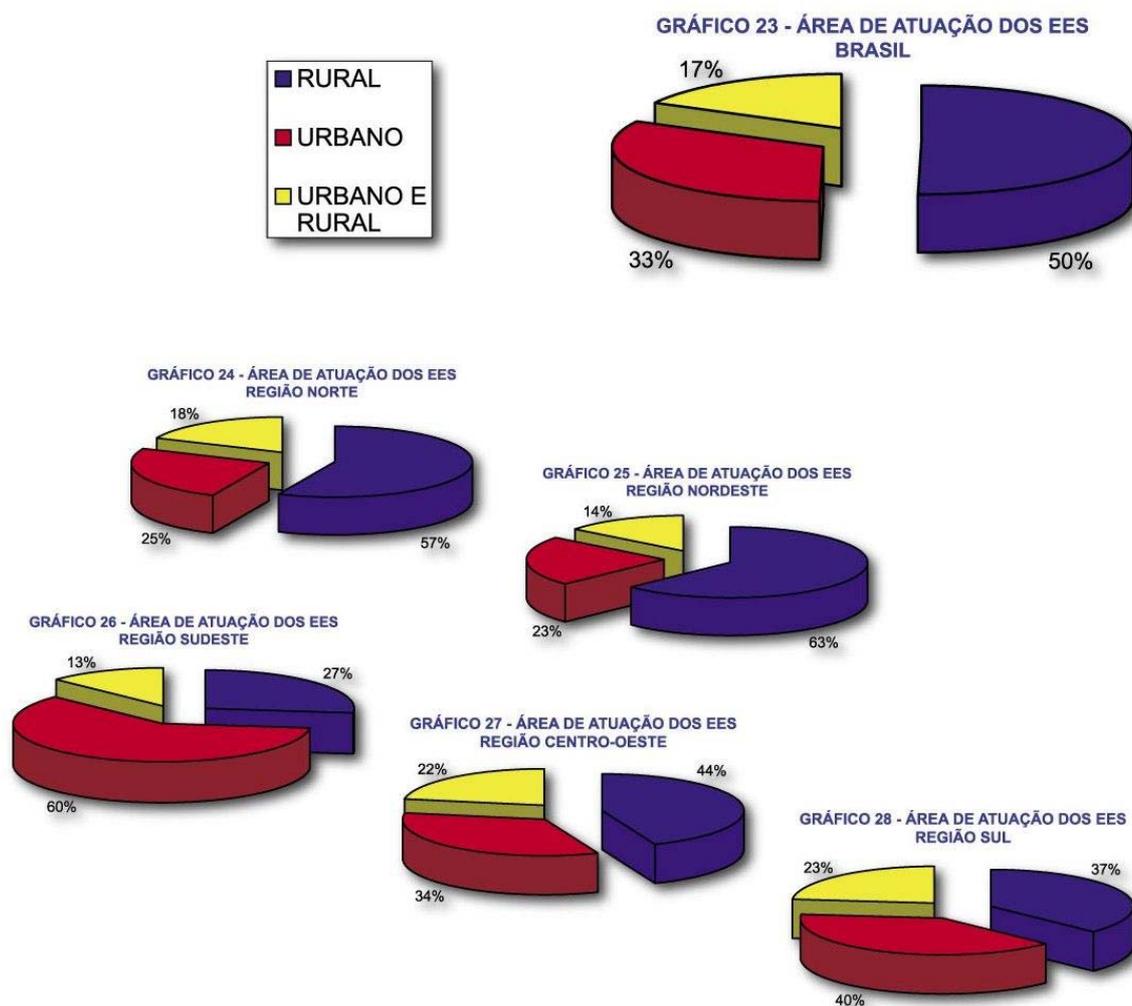
Quadro 4 - Campo da Economia Solidária no Brasil (SENAES, 2006a, pg. 14).



Em 2005, foi realizado pela SENAES um mapeamento da economia solidária no Brasil. Este mapeamento resultou na publicação do Atlas da Economia Solidária no Brasil – 2005. Foram visitados 14.954 EES, abrangendo 2.274 municípios. Esse mapeamento alimentou um banco de dados que deu origem ao SIES – Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária, que é um sistema de identificação e registro de informações dos empreendimentos econômicos solidários e das entidades de apoio, assessoria e fomento à economia solidária no Brasil.

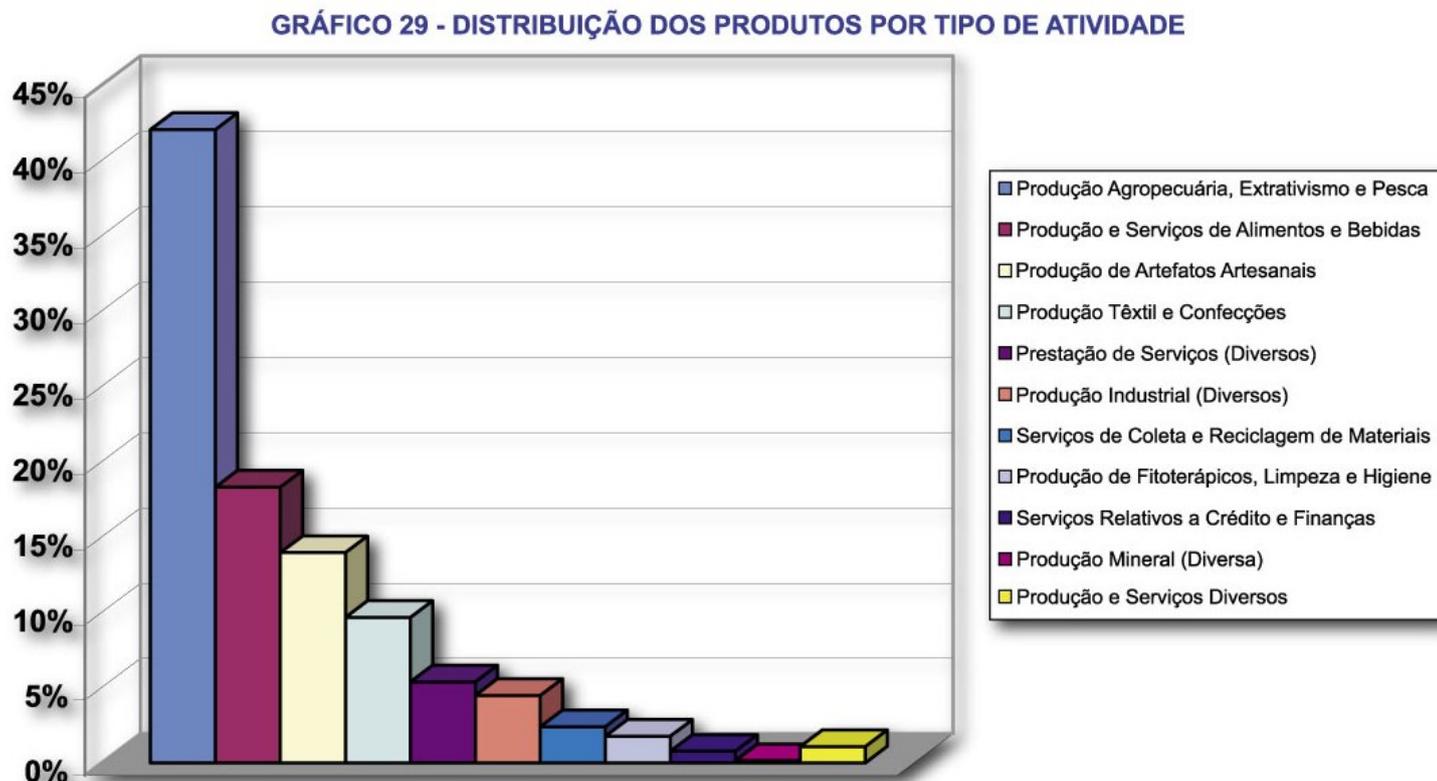
Ressaltamos alguns gráficos encontrados no Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005, que demonstram aspectos importantes.

Gráfico 1 - Área de atuação dos EES no Brasil e por Regiões.



Embora a atuação dos EES nas regiões sul e sudeste seja predominantemente urbana, os gráficos demonstram que, em âmbito nacional, a maioria dos empreendimentos está localizada na área rural. Além disso, boa parte deles se concentra em áreas urbanas e rurais ao mesmo tempo. Esses dados também ficam evidenciados no gráfico abaixo, sobre a distribuição dos produtos por tipo de atividade, sendo 42% deles do meio rural, ainda que sejam, em parte, comercializados no meio urbano.

Gráfico 2 - Distribuição dos Produtos por Tipo de Atividade



Os próximos dois gráficos tratam da remuneração e dificuldades enfrentadas pelos EES. Podemos notar, em relação à remuneração dos EES, que a maioria dos cadastrados em todas as regiões geram até 0,5 (meio) salário mínimo ou de 0,5 (meio) a 1 (um) salário mínimo. Esses números demonstram a fragilidade econômica dos EES e sua baixa inserção no mercado, apesar dos empreendimentos exercerem um papel importante na geração de renda para comunidades empobrecidas.

Entre as dificuldades encontradas, a principal é a comercialização dos produtos e serviços, reforçando a baixa inserção no mercado e a fragilidade dessas iniciativas.

Devemos ressaltar que as maiores remunerações e as menores dificuldades - exceto o acesso ao crédito - encontram-se na Região Sul do país.

Gráfico 3 - Distribuição dos EES por faixas de remuneração

GRÁFICO 37 - DISTRIBUIÇÃO % DOS EES POR FAIXAS DE REMUNERAÇÃO - BRASIL E REGIÕES

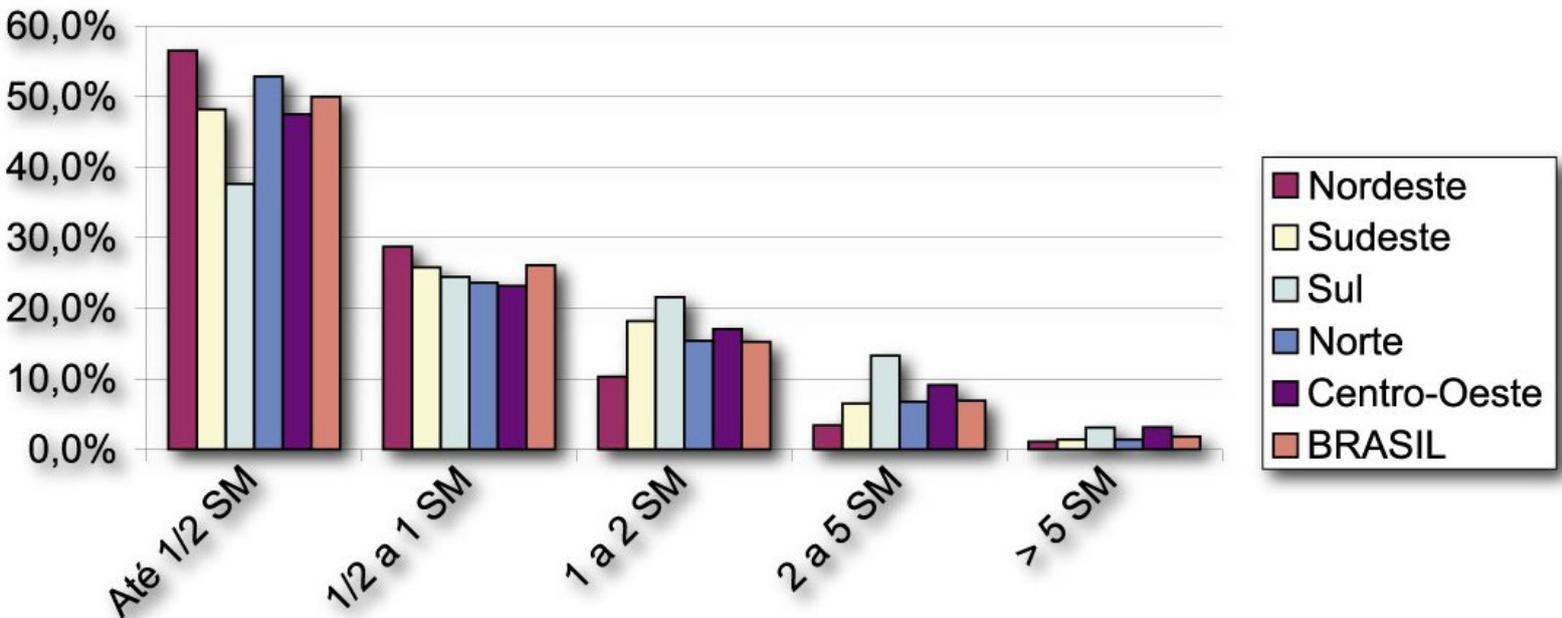
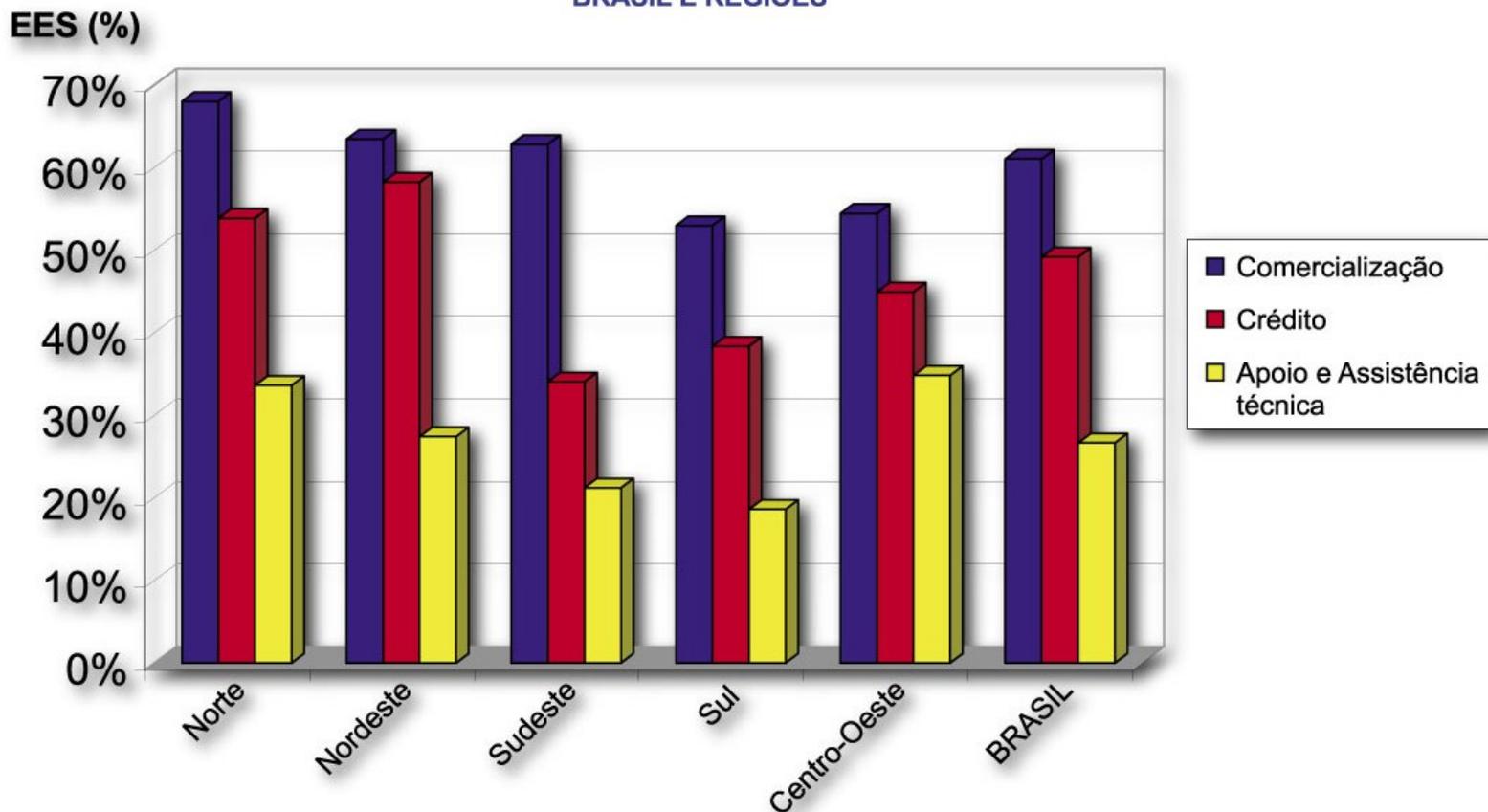


Gráfico 4 - Dificuldades dos EES no Brasil e nas Regiões.

GRAFICO 40 - DIFICULDADES DOS EES BRASIL E REGIÕES



O SIES pode ser alimentado virtualmente, sendo que cada empreendimento ou entidade de fomento pode se cadastrar pelo site do Ministério do Trabalho e Emprego. “Até 2007, foram identificados 21.857 Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) em 52% dos municípios brasileiros, onde participam mais de 1 milhão e 700 mil pessoas” (SENAES; FBES, 2007, pg. 15). No final de 2009, teve início um novo mapeamento da economia solidária no Brasil, que será publicado em 2010.

2.2 - Economia Solidária e política pública – processo em construção

No Brasil, portanto, a economia solidária nasce de iniciativas dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada, e passa, na década de 1990, a fazer parte de programas de governos municipais e alguns estaduais. Em 2003, essa temática é inserida na agenda do governo federal por uma Secretaria Especial vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego.

De acordo com Rosângela Barbosa (2007), é uma experiência pioneira no sentido de que o governo federal assume pela primeira vez uma via para o trabalho que não seja o emprego assalariado. A geração de renda, apesar de já existir como um caminho, aparecia apenas em práticas pontuais desarticuladas e sem perspectiva de se estruturar como atividade econômica. Porém, com a criação da SENAES, o governo passa a fomentar um outro aspecto do trabalho, desvinculado do emprego assalariado.

Para Rosângela (2007), a contradição inerente ao capitalismo, que é o conflito entre acumulação e apropriação de riquezas, gera uma incapacidade desse sistema de resolver os problemas sociais e, ao mesmo tempo, uma capacidade de reinventar as demandas sociais.

Assim, importa enquadrar a formulação de políticas públicas nesse horizonte de recomposição do capital com o fortalecimento do capital financeiro e de empresas-monopólios no mundo capitalista de hoje, que, como referenciamos antes, se ampara na fragilização do trabalho e em sua debilidade política (BARBOSA, 2007, pg. 194).

A autora enfatiza que o trabalho protegido e o assalariamento vão perdendo o sentido, ao passo que o Estado se distancia de sua responsabilidade social pela promoção do emprego, deixando ao mercado uma parte da regulação do trabalho e, à sociedade, a responsabilidade de executar ações que seriam de políticas públicas.

Trata-se da negação de um sistema único para o trabalho. Assume-se a naturalização da fragmentação e a heterogeneidade do trabalho.

Reconhecem-se as variadas atividades informalizadas com que os trabalhadores vão preenchendo a vida como subsistência e, no caso, associadamente a vinculação dessas atividades em coletivos de produção. (...), aponta-se esta como a opção para qualificar o trabalho informal em termos de produtividade, aumento de renda e proteção social. Assim, a economia solidária seria a possibilidade de redenção do espúrio trabalho informal que sempre marcou a história trabalhista do país e que cresce estruturalmente nos últimos tempos (BARBOSA, 2007, pg. 195).

Para Rosangela⁶, a modalidade de trabalho entendida como economia solidária pode acabar cristalizando uma segmentação que impediria a universalização do enfrentamento do emprego e o próprio desenvolvimento econômico.

(...) somos levados a pensar que, a despeito da argumentação libertária envolvida na idéia de solidariedade entre trabalhadores, de fato, essas são necessidades produtivas contemporâneas travestidas, naturalizadas como alternativas únicas de vida social. Nesse contexto concentrador e centralizador do capitalismo, decisões cruciais de nível macroeconômico ocorrem longe de onde operam a economia solidária ou os fóruns de representação popular. Questões vitais são decididas por grupos econômicos em espaços distantes de controle social, deixando-nos com essa suposta idéia de segmentação em várias economias. Em si, trata-se de uma forma de sujeição social e de não enfrentamento político dos destinos da República (BARBOSA, 2007, pg. 196).

A informalidade é patente na sociedade brasileira, apesar dos recentes índices de elevação do emprego formal no Brasil. Existe ainda um sistema único de trabalho voltado para o emprego formal, enquanto a maioria da População Economicamente Ativa encontra-se no setor informal, portanto, excluída das políticas de trabalho.

O trabalho no Brasil, assim como as políticas sociais, é heterogêneo e fragmentado e possui um grande setor de subsistência. A economia solidária é uma política periférica, recente, que busca, principalmente, a inclusão social via trabalho e a modificação das relações de trabalho.

No modelo de trabalho dos Empreendimentos da Economia Solidária, todos os trabalhadores são sócio-proprietários e a divisão dos rendimentos é realizada de forma eqüitativa, através de retiradas mensais, com critérios adotados em assembléia geral. Não existe a relação entre empregador e empregado. Os empreendimentos adotam o salário mínimo como piso e as Leis Trabalhistas como parâmetro para suas relações de trabalho.

⁶ O trabalho realizado por Rosangela Barbosa (2007) é muito mais amplo e denso do que os trechos apresentados aqui. Sua argumentação está, inclusive, baseada em análise de documentos do BID, PNUD, OIT e SENAES, além de outros. Este livro é sua tese de doutorado, defendida em 2005 e que recebeu o prêmio CAPES de melhor tese de doutorado em Serviço Social no ano de 2005.

A precarização do trabalho ainda apresenta um grande risco para a economia solidária, na medida em que parte dos Empreendimentos de Economia Solidária necessita do Estado ou de parcerias com outros órgãos para sua manutenção e sobrevivência. Os atores da economia solidária reconhecem a fragilidade de suas ações e o caráter precarizado de boa parte dos seus postos de trabalho. Muitos trabalhadores acabam voltando para o emprego formal assalariado:

Os laços de proximidade (muitas vezes de parentesco) fazem com que a economia solidária (como a informal, em geral) se fortaleça nesse horizonte incapaz de gerar empregos. Os vínculos atenuam a insegurança social e as crises, contornando demissões com diminuição da remuneração ou outras vantagens. A empresa fica limitada para diminuir salários, então demite. Mas o negócio familiar ou solidário amplia a jornada e reduz a remuneração na expectativa de dias melhores (BARBOSA, 2007, pg. 166).

Mas o trabalho coletivo e o desenvolvimento da comunidade fazem parte da lógica da economia solidária, fortalecendo suas ações. Existem milhões de brasileiros persistindo nesse tipo de organização do trabalho. Mais de uma centena de prefeituras em todo o Brasil fomentam essas iniciativas (informação oral)⁷. A economia solidária existe em mais de 2000 municípios brasileiros e é uma política do Ministério do Trabalho e Emprego desde 2003, com avanços na consolidação da sua institucionalização.

De acordo com Angela M. Schwengber, gestora de políticas municipais de Economia Solidária em São Paulo e Santo André, e secretária geral da Rede de Gestores entre 2001 e 2007, o Estado tem força para fazer muito mais do que tem feito pela Economia Solidária.

Se observarmos na história econômica do país, foi o Estado que impulsionou, seja com financiamento direto e subsidiado, com investimentos em infra-estrutura e logística, com financiamento à pesquisa e tecnologia, com programas de extensão técnica, com formação humana e profissional, com marco legal apropriado, entre tantas outras ações, o desenvolvimento dos setores econômicos, hoje, estabelecidos como hegemônicos na sociedade. Políticas desse porte podem ser estabelecidas para fortalecer as formas de financiar, produzir, distribuir e consumir, uma vez representadas pela Economia Solidária, bem como para valorizar o trabalho e as relações sociais criadas no seu âmbito, possuindo como ética a solidariedade e a sustentabilidade. (SCHWENGBER, 2008, p. 30)

Diante das possibilidades e conseqüências da ação do estado apontadas por Schwengber (2008), reconhecendo o curto período de implementação da economia solidária como política pública, faz-se necessário estudá-la, nesse contexto, conhecendo seu histórico, seus atores, seu modo de organização e criando parâmetros para uma futura avaliação.

⁷ Dado fornecido pelo coordenador da região sudeste da Rede de Gestores de Políticas Públicas de economia solidária.

2.2.1 – Políticas municipais e a criação da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária

As primeiras experiências de ações governamentais em relação à economia solidária surgem como políticas locais de enfrentamento ao desemprego crescente.

No final dos anos 1980, as iniciativas em economia solidária começam a surgir nos municípios de Porto Alegre – RS, Belém – PA, Santo André – SP e, posteriormente, Recife – PE e São Paulo – SP. O Governo do Estado do Rio Grande do Sul é o pioneiro, em duas gestões consecutivas, na implementação de políticas estaduais (SENAES; REDE DE GESTORES; CENTRO JOSUÉ DE CASTRO, 2008).

Em Porto Alegre, no final de 1988, quando o PT ganha pela primeira vez a eleição à prefeitura, existia um amplo e diversificado movimento popular, expresso nas cerca de mil organizações comunitárias identificadas na cidade. “Este movimento se envolveu ativamente nos processos de organização da administração local, embalado por uma forte expectativa na direção do acesso a direitos sociais e da efetivação de espaços de democracia participativa” (ICAZA, 2006, pg. 2).

A Prefeitura de Porto Alegre passa a fomentar iniciativas de geração de trabalho e renda de grupos e entidades, através da Secretaria de Indústria e Comércio – SMIC. Ao final de 1996, foi criada a Supervisão de Economia Popular dentro da estrutura da SMIC. Paralelo à criação do setor, é fundado o primeiro banco de Crédito Popular do Brasil, com o nome de Instituição Comunitária de Crédito Portosol (ICAZA, 2006).

Em Santo André – SP, a iniciativa da Prefeitura Municipal começou a ser estruturada, em meados da década de 1990, a partir da Incubadora de Cooperativas de Santo André, concebida como parte de uma política pública de geração de trabalho e renda.

O programa foi implantado na segunda gestão (1996-2000) de Celso Daniel, do Partido dos Trabalhadores (PT). (...) O projeto inicial foi elaborado por técnicos do Departamento de Geração de Trabalho e Renda, da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho, mas não está diretamente inserido na estrutura da prefeitura: sua implementação também envolve atores da sociedade civil. A Incubadora de Cooperativas foi fruto de uma parceria entre a Prefeitura de Santo André, a Fundação Santo André (instituição de nível superior parcialmente mantida pela prefeitura) e a Fundação Unitrabalho (rede inter-universitária para estudos sobre o trabalho). A partir de julho de 2000, com a saída da Unitrabalho como entidade contratada para execução do Programa, o convênio com a prefeitura foi assumido pela Unisol Cooperativas (CUNHA, 2002, pg. 2).

As eleições municipais de 2000 favoreceram uma relativa expansão de ações e programas de economia solidária nos municípios. Cidades paulistas como Diadema, São Bernardo do Campo, Campinas, São José do Rio Preto, São Carlos, Araraquara, e própria capital, passaram a desenvolver iniciativas nesse campo.

O modelo de políticas públicas de economia solidária implementado nas prefeituras de Porto Alegre (RS) e Santo André (SP) influenciou na implantação do programa da prefeitura de São Paulo, na gestão de Marta Suplicy (2001-2004), também do PT. Destacamos alguns pontos da política desenvolvida em São Paulo.

Foi criado na Prefeitura de São Paulo o Programa Oportunidade Solidária, dentro da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS), prevendo ações em parceria com universidades e outras instituições. O programa contou com uma coordenação e uma equipe de apoio técnico e operacional, uma Comissão de Desenvolvimento Solidário e variadas parcerias. Incluía as seguintes ações: formação para a autogestão popular; assessoria e assistência para a organização dos empreendimentos; capacitação técnica para desenvolvimento da atividade prevista; incubação de tecnologias para o desenvolvimento social e comercialização; mercados e estratégias de demandas⁸.

Fomentar e estimular são objetivos de execução de curto prazo. Desenvolver e consolidar poderão exigir um trabalho que talvez não caiba no tempo exato de uma gestão de governo e não sejam desafios somente do poder público municipal, indo além deste tempo e envolvendo um comprometimento de vários outros agentes sociais e níveis de governo. Dessa forma, o Oportunidade Solidária busca dar impulso às práticas de economia popular e empreendedorismo popular, articulando o máximo de instrumentos e agentes que possam contribuir para a emancipação e a autonomia dos grupos para seguirem seu processo de organização, desenvolvimento e consolidação independentemente da vontade ou do comprometimento do governo em turno (POCHMANN, 2002, pg. 143).

Dessa preocupação de desenvolver e consolidar a economia solidária no país, através do entendimento de que seria necessária uma articulação dos agentes sociais e dos níveis de governo, surge a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. A expansão de iniciativas municipais de economia solidária a partir de 2001 e a articulação para criação do FBES e da SENAES contribuem para esta articulação de gestores públicos.

Devemos destacar que os gestores públicos que organizaram a Rede de Gestores eram militantes de partidos e movimentos sociais de esquerda, principalmente do PT, e que atuavam em prefeituras municipais e/ou governos de estado no fomento da economia solidária.

A **Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária** é criada em 7 e 8 de agosto de 2003, em Brasília. De âmbito nacional, ela é formada por gestores municipais e estaduais de todas as regiões do país. “Na ocasião, foi aprovada a “Carta da Rede de Gestores”, documento que identifica e estabelece objetivos, caráter, critérios e procedimentos de adesão, bem como a forma de funcionamento da Rede de Gestores” (SENAES; REDE DE GESTORES; CENTRO JOSUÉ DE CASTRO, 2008).

A Rede de Gestores não tem personalidade jurídica, mas está organizada em coordenações regionais e uma secretaria executiva, sendo que as discussões e decisões da rede são definidas em plenárias dos membros e encaminhadas pela coordenação.

A Secretaria Executiva da Rede de Gestores funcionou junto à Prefeitura de São Paulo, recebendo apoio para o seu funcionamento até o final da gestão petista em 2004 e tendo como secretária executiva a coordenadora do Programa Oportunidade Solidária, Angela Maria Schwengber. A partir de 2005, a secretaria executiva da Rede de Gestores passou a funcionar em Santo André (SP) e receber o apoio da Prefeitura desse município, permanecendo a mesma secretária, que acabara de assumir o programa de economia solidária de Santo André. Em 2008, a secretaria executiva se transfere para Osasco (SP), passando a receber apoio de sua prefeitura. A secretária passa a ser Sandra Faé Praxedes, coordenadora do Programa Osasco Solidária.

A Rede existe para proporcionar intercâmbio, interlocução, interação, sistematização, proposição de políticas públicas governamentais e realização de projetos comuns para o fomento e desenvolvimento da economia solidária, buscando qualificar a proposição e ações desenvolvidas a partir dos órgãos de governo para este segmento (REDE DE GESTORES, 2004).

A concepção de política pública da Rede de Gestores entende que a economia popular solidária é uma política de desenvolvimento e que tem potencial emancipatório para os beneficiários. Portanto, não deve ser relegada às políticas de corte assistencial ou compensatório.

Por ser política de desenvolvimento e por voltar-se para um público que historicamente tem ficado excluído ou que vem progressivamente ampliando os graus de pobreza e exclusão social, esta política demanda não só ações setoriais específicas, mas também ações transversais que articulem instrumentos das várias áreas de governo e de Estado (educação, saúde, trabalho, habitação, desenvolvimento econômico, saúde e tecnologia, crédito e financiamento, entre outras) para criar um contexto efetivamente propulsor da emancipação e da sustentabilidade (REDE DE GESTORES, 2004).

⁸ Para saber mais sob a estrutura e o desenvolvimento do Programa Oportunidade Solidária ver Pochmann, 2002.

Na perspectiva da Rede de Gestores, uma política pública de economia solidária deve ter como objetivos: contribuir para a concretização dos direitos constitucionais dos cidadãos; contribuir para a erradicação da pobreza, para a inclusão social e para a equidade de gênero e etnia; contribuir para a promoção, a ampliação das oportunidades e a melhoria das condições de trabalho e renda; reconhecer e fomentar as diferentes formas organizativas da economia popular solidária; contribuir para a promoção do desenvolvimento e da sustentabilidade socioeconômica e ambiental; contribuir para dar visibilidade e ampliar a legitimidade da economia popular solidária; criar mecanismos legais que viabilizem o acesso dos sujeitos da economia popular solidária aos instrumentos de fomento; promover a integração e a inter-setorialidade das várias políticas públicas que possam fomentar a economia popular solidária em meio aos entes federados do Estado; fortalecer e estimular a organização e participação social e política dos trabalhadores da economia popular solidária (REDE DE GESTORES, 2004).

As estratégias prioritárias para a construção, consolidação e sustentabilidade da política pública de economia solidária nos Municípios, Estados e no Governo Federal, segundo a Rede de Gestores, são: fortalecimento do território como referência para implantação dessas políticas; apoiar a implantação de sistemas públicos integrados entre os entes da federação de gestão das políticas; participação na gestão e no exercício das políticas de Assistência Social; manutenção do Sistema Nacional de Informação – SIES; criação de Marco Legal (Municípios, Estados e Governo Federal), com vistas à institucionalização da Política Pública de Economia Solidária; avançar no aperfeiçoamento e/ou criação de linhas de crédito e investimento adequadas às demandas da economia solidária; avançar na democratização do acesso dos trabalhadores em Economia Solidária nas compras públicas; formação de servidores, gestores e organizações sociais em Economia Solidária; criação e/ou fortalecimento de órgãos de fomento à economia solidária na estrutura administrativa governamental; fortalecer e/ou criar espaços públicos democráticos de participação e controle social da Política Pública da Economia Solidária (Fóruns, conferências e conselhos), fortalecendo a concepção dessa política como direito do cidadão; ampliar a articulação com os movimentos sociais (REDE DE GESTORES, 2004).

O principal projeto da Rede de Gestores é o de “Formação de Gestores em Políticas Públicas de Economia Solidária”, que acontece anualmente, desde 2005, com financiamento do Governo Federal, via Fundação Banco do Brasil. A cada ano os temas são diversificados na medida da própria difusão e desenvolvimento da política de economia solidária. As

oficinas são regionais e/ou nacionais e contam com a presença dos gestores cadastrados na Rede. No geral, são cursos de formação que fomentam um modelo (em construção), não heterogêneo, mas que busca uma única direção, de implementação dessa política. Além da formação, as oficinas servem como espaço de interação, efetivação de parcerias, debate e articulação política dos gestores.

Segundo dados da Rede de Gestores, o cadastro do programa possui mais de cem gestores e/ou prefeituras fomentando a economia solidária dentro das administrações municipais. O desenvolvimento de seus programas, projetos ou ações é bastante variado e sua articulação é realizada através dos encontros promovidos pela Rede ou encontros municipais em que a Rede participa e leva as informações do setor.

A Rede de Gestores é um espaço de articulação política para o fomento da política de economia solidária em todo território nacional, com uma força concentrada no sudeste, mais especificamente no estado de São Paulo, que sempre esteve à frente da coordenação executiva.

A Rede de Gestores procurou desenvolver e replicar, ao longo desses anos, um modelo de política pública de economia solidária a ser implementada nos municípios, com base no acúmulo e troca de experiências, no aprofundamento do conhecimento sobre as políticas sociais no estado brasileiro, especificamente as políticas voltadas para o campo do trabalho e também na interlocução com o governo federal.

2.2.2 – A SENAES (Secretaria Nacional de Economia Solidária)

A Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES - foi criada no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego com a publicação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e instituída pelo Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003, “com o objetivo de viabilizar e coordenar atividades de apoio à Economia Solidária em todo o território nacional, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário” (SENAES, 2010).

(...) a criação dessa secretaria nacional tem por base um lastro de experiências de economia solidária que já estavam em curso. Não é uma estrutura programática originalmente elaborada pela equipe governamental para atender determinado problema e demanda social, como ocorreu com outros programas como o Fome Zero ou o Bolsa Família da área social, por exemplo. A ação da secretaria objetiva apoiar e induzir o crescimento das

iniciativas, mas tendo como diretrizes as experiências e propostas já vinculadas pelos grupos envolvidos – ONGs, sindicatos, igrejas e unidades econômicas cooperativadas. (BARBOSA, 2007, pg. 229)

A SENAES é composta pelo Secretário Nacional de Economia Solidária, Secretário Adjunto, Chefe de Gabinete, Departamento de Estudos e Divulgação – DEAD, Departamento de Fomento à Economia Solidária DEFES, Coordenadoria Geral de Promoção e Divulgação – CGDIV, Coordenadoria Geral de Estudos – CGEST, Coordenadoria Geral de Fomento à Economia Solidária CGFES e Coordenadoria Geral de Comércio Justo e Crédito – CGCOJ.

Suas ações de desenvolvem a partir do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, marcando “a introdução de políticas públicas específicas para a economia solidária em âmbito nacional, em um contexto de novas realidades do mundo do trabalho que demandam do poder público respostas para relações de trabalho distintas do emprego assalariado” (SENAES, 2010).

O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento começou a ser implementado em 2004, ano em que a SENAES passou a ter orçamento próprio e foi incluída no Plano Pluri-Anual (PPA) do Governo Federal 2004-2007. No PPA 2008-2011, o escopo do programa foi ampliado.

Desde o princípio de sua elaboração, o programa buscou expressar as principais demandas da economia solidária na definição de ações e prioridades, dialogando com a plataforma do Fórum Brasileiro de Economia Solidária e, mais recentemente, com as resoluções da I Conferência Nacional de Economia Solidária e do Conselho Nacional de Economia Solidária. Além da intensa interlocução com a sociedade civil, a política nacional de economia solidária também se caracteriza por apostar na transversalidade e na intersetorialidade, buscando articular-se às demais políticas de geração de trabalho e renda, de combate à pobreza e de inclusão social do Governo Federal e de outros entes federativos. (SENAES, 2010)

Entre as ações da SENAES estão: a organização da comercialização dos produtos e serviços da economia solidária; a formação e assistência técnica aos empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação; o fomento às finanças solidárias, sob a forma de bancos comunitários e fundos rotativos solidários; e a elaboração de um marco jurídico diferenciado para a economia solidária, garantindo o direito ao trabalho associado. Essas ações são implementadas por meio de parcerias com as outras instâncias de governo (municipal e estadual), com entidades de apoio e fomento, universidades e entidades representativas de empreendimentos por meio de convênios e editais públicos.

O estímulo à institucionalização da política de economia solidária também é uma ação prioritária da SENAES e se dá através do desenvolvimento de formadores/as e gestores

públicos; da construção de uma estratégia de desenvolvimento local, tendo a economia solidária como eixo, a partir da atuação de uma rede de agentes de desenvolvimento solidário espalhados pelo Brasil, e do novo mapeamento da economia solidária, que vai ampliar e atualizar a base do Sistema de Informações em Economia Solidária.

A institucionalização de políticas públicas de economia solidária é uma das estratégias principais para consolidar o tema da economia solidária na agenda política das três esferas de governo, e garantir a sua permanência como políticas de Estado e não só políticas de governo, conforme resoluções da própria Conferência Nacional de Economia Solidária. Esta estratégia também é coerente com as orientações do Governo Federal para se evitar a sobreposição de ações entre as esferas, de modo a garantir a melhor distribuição dos recursos e somar esforços onde eles já existem ou possam vir a existir. (SENAES, 2010)

As principais ações da SENAES na busca da institucionalização da economia solidária enquanto política pública são: apoio à implantação e ao desenvolvimento de políticas públicas locais e regionais de economia solidária, com execução descentralizada, mediante convênios com entes públicos ou privados, ou pela promoção da articulação de órgãos e entidades para a cooperação na implementação de políticas; sistematização e avaliação das iniciativas em curso, por meio da criação de um Observatório de Políticas Públicas de Economia Solidária; manutenção das atividades do Conselho Nacional de Economia Solidária; realização de Conferências Nacionais de Economia Solidária; a constituição de uma rede de Centros Públicos de Economia Solidária que atendam às diversas regiões do país, prioritariamente onde sejam desenvolvidas atividades de economia solidária, de modo a favorecer a capilaridade de ações permanentes para a economia solidária e ampliar o acesso às mesmas.

A política pública de economia solidária não está limitada apenas à SENAES. Ela tem um caráter transversal, pois engloba diversas pastas temáticas como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério das Cidades, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Educação, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério das Minas e Energias, e as Secretarias Especiais para Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas Públicas para Mulheres. (BARBOSA, 2007)

A SENAES criou o SIES (Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária) com o objetivo de proporcionar a visibilidade, a articulação da economia solidária e oferecer subsídios nos processos de formulação de políticas públicas.

O CNES (Conselho Nacional de Economia Solidária) foi criado pelo mesmo ato legal que, em junho de 2003, instituiu a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, no

Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, porém somente tomou posse em 2006, antes da I CONAES.

Foi concebido como órgão consultivo e propositivo para a interlocução permanente entre setores do governo e da sociedade civil que atuam em prol da economia solidária. Tem por atribuições principais: a proposição de diretrizes para as ações voltadas à economia solidária nos Ministérios que o integram e em outros órgãos do Governo Federal, e o acompanhamento da execução destas ações, no âmbito de uma política nacional de economia solidária (SENAES, 2010).

O Conselho é composto por 56 entidades, divididas entre três setores: governo, empreendimentos de economia solidária e entidades não governamentais de fomento e assessoria à economia solidária, conforme Decreto nº 5811, de 21 de junho de 2006, que dispõe sobre sua composição, estruturação e funcionamento.

O Plenário é a instância máxima de decisão do Conselho Nacional de Economia Solidária, composta pelos 56 representantes das entidades que integram o CNES.

2.2.3 - As CONAES e a construção do Sistema Nacional de Economia Solidária

A consolidação da política pública de economia solidária enquanto política de Estado passa por três questões fundamentais. A primeira é a questão do Marco Legal, ou seja, de uma lei geral que regulamente e reconheça a economia solidária como uma política social e que, portanto, garanta-a como um direito universal. O segundo ponto e não menos importante está relacionado ao financiamento público, a criação de um Fundo Público que dê sustentação à política ou mesmo a viabilização do acesso a fundos públicos já existentes. Por fim, a terceira questão está relacionada à legitimidade social dessa política, ligada à sua capacidade de ser ampliada enquanto demanda de amplos setores da sociedade.

Apesar de ser uma política recente, podemos constatar que vem se construindo um caminho para sua efetivação. As Conferências Nacionais de Economia Solidária parecem buscar esse papel de legitimar socialmente as ações do setor e deliberar sobre seus principais encaminhamentos. Paralelo a isso, como demanda da I CONAES, está em curso a criação do Sistema Nacional de Economia Solidária e do Fundo Nacional de Economia Solidária, através de um Projeto de Lei Nacional de Economia Solidária, como veremos a seguir.

A I Conferência Nacional de Economia Solidária (CONAES) aconteceu de 26 a 29 de junho de 2006 em Brasília e reuniu 1112 delegados eleitos pelas Conferências Estaduais, dos quais metade representando empreendimentos da economia solidária, um quarto órgãos do poder público e o outro quarto entidades da sociedade civil. Estima-se que a I CONAES mobilizou mais de 17 (dezessete) mil pessoas em todo Brasil, entre as Conferências e Encontros Municipais e Regionais, Estaduais e a Nacional (SENAES, 2006a).

O tema central da I CONAES foi a “Economia Solidária como Estratégia Política de Desenvolvimento”, apresentando uma crítica ao modelo de desenvolvimento vigente e hegemônico e outras concepções de desenvolvimento.

(...) 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 (SENAES, 2006b).

A I CONAES foi dividida em 3 (três) eixos temáticos: I – Os fundamentos da Economia Solidária e seu papel para a construção de um desenvolvimento sustentável, democrático e socialmente justo; II – O balanço do acúmulo da economia solidária e das políticas implementadas e III – Prioridades e estratégias de atuação para as políticas e programas de Economia Solidária e mecanismos de participação e controle.

O eixo III foi dividido em: concepção da política pública; objetivos e prioridades para a política de economia solidária; comercialização; marco jurídico; crédito e finanças solidárias; formação, assistência técnica e tecnologia; comunicação e divulgação; investimento em infra-estrutura; saúde do trabalhador, sustentabilidade ambiental; institucionalidade e papéis dos Entes Federados na política de Economia Solidária; participação e controle social.

As prioridades aprovadas pelos GT's (grupos de trabalho) organizados na I CONAES foram:

1. Formação, Assistência Técnica, Pesquisa e Tecnologia -19 grupos;
2. Marco jurídico para a Economia Solidária, atualização da legislação cooperativista, desobrigação do 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 escopo da Economia Solidária no Governo federal - 14 grupos
6. Outras com menor votação.

Para a Rede de Gestores, o debate em torno da definição da estratégia de desenvolvimento territorial, a proposta de construção do Programa Nacional de Desenvolvimento da Economia Solidária (PRONADES) e do Sistema Público de Economia Solidária necessitam de maior aprofundamento por parte dos atores envolvidos. Nesse sentido, a Rede de Gestores se reuniu em dezembro de 2006 para um debate acerca desses temas e lançou a publicação: “Políticas Públicas em Economia Solidária – A reflexão da Rede de Gestores”.

A criação do Sistema Nacional de Economia Solidária é uma deliberação da I CONAES, assim como aconteceu com a criação do SUAS, e pode trazer o avanço almejado pelos atores da economia solidária no sentido da efetivação da política pública.

“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. (...) 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 (SENAES, 2006b).

Com base nas deliberações da I CONAES, o debate da Rede de Gestores procurou analisar três sistemas de políticas públicas existentes no Brasil: o SUAS – Sistema Único de Assistência Social; o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; o SISAN – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A escolha deveu-se ao fato de os três sistemas incorporarem, em certa medida, a economia solidária.

As principais contribuições destes sistemas públicos para a construção do Sistema Nacional de Economia Solidária, segundo a Rede de Gestores, são:

a) O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com as quatro instâncias relativas à gestão, negociação, deliberação e financiamento, identifica atribuições fundamentais que um sistema de economia solidária deve contemplar. Além disso, é um sistema que permite acessibilidade de recursos já definida, através do Fundo Municipal de Assistência Social, e

tem sua capilaridade com a participação dos municípios de forma mais determinada;

b) o Sistema Público de Emprego, Trabalho e renda se apresenta como “entrada” institucional mais ajustada pelo lugar atual da Senaes e pela possibilidade de acesso aos recursos do FAT para a economia solidária; apresenta capilaridade com os municípios, embora em menor proporção que o SUAS;

c) O Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional permite planejamento intersetorial das ações e políticas de economia solidária. Além disso, organiza redes de trabalho comunitário e solidário no território, assim como a produção e o consumo em parceria com o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (compras públicas). O Sisan, por ser um sistema aberto, é o que se aproxima mais da realidade da economia solidária (SENAES; REDE DE GESTORES; CENTRO JOSUÉ DE CASTRO, 2008, p.).

LEI NACIONAL DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

A elaboração do Marco Jurídico da Economia Solidária passa pela construção de uma lei nacional apropriada, que reconheça e dê segurança jurídica a essas formas coletivas de organização econômica. Esta resolução da I CONAES tem sido fomentada e discutida desde a sua realização pelo FBES, pela Rede de Gestores e, principalmente, pelo Conselho Nacional de Economia Solidária, que criou um comitê próprio para esta ação.

Nos municípios e estados pode-se verificar o registro da aprovação de leis instituindo políticas de apoio e fomento à economia solidária e a criação de instrumentos para efetivá-las. Algumas delas são: Santo André (SP) - convênios da prefeitura com cooperativas em processo de incubação; Diadema (SP) - redução gradativa do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) para cooperativas instaladas no município; Osasco (SP) - a Lei Geral prevê a criação de equipamentos públicos com Incubadora Pública, Centro Público, Centros de Comércio; Montes Claros (MG) - prevê a criação de um Fundo de Fomento à Economia Popular e Solidária; Recife (PE) criou o Fundo Recife Solidário; João Pessoa (PB) criou um fundo que possibilita a captação de recursos, em percentual sobre as compras de bens e serviços efetuadas pela prefeitura (PRAXEDES, 2009).

O acúmulo dessas leis e discussões levou à criação do Projeto de Lei que institucionaliza a Política Nacional de Economia Solidária. A proposta de minuta de projeto de lei foi estruturada a partir de quatro grandes eixos: I) Definições Gerais, II) Política de Economia Solidária (diretrizes e instrumentos), III) Sistema Nacional de Economia Solidária; e IV) Fundo Nacional de Economia Solidária.

Estes eixos foram definidos a partir da análise tanto das leis estaduais e municipais que institucionalizam políticas públicas de economia solidária, como de leis que institucionalizam outras políticas em âmbito federal, tais como as políticas para agricultura familiar, para a habitação de interesse social, a assistência social e a segurança alimentar (Minuta Projeto de Lei da Política Nacional de Economia Solidária – Anexo1).

O Fundo Nacional de Economia Solidária - FNAES, criado pela lei, tem o objetivo de “centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Economia Solidária, destinados a implementar a Política Nacional de Economia Solidária” (Minuta Projeto de Lei da Política Nacional de Economia Solidária – Anexo1).

O FNAES é constituído por:

I - recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT;

II - outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNAES;

III - dotações do Orçamento Geral da União;

IV - recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de economia solidária;

V - contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

VI - receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNAES;

VII - 1% (um por cento) do lucro líquido das empresas públicas federais;

VIII - outros recursos que lhe vierem a ser destinados

(Minuta Projeto de Lei da Política Nacional de Economia Solidária – Anexo1).

A previsão de encaminhamento deste projeto de lei para o Congresso Nacional é janeiro de 2010, com a tentativa e esforço de aprová-la antes da II CONAES, segundo informação do diretor do Departamento de Apoio à Economia Solidária de São Carlos, integrante da Rede de Gestores.

A II CONAES será realizada em 16 a 18 de junho de 2010, em Brasília, e já tem o seu Regulamento Geral publicado no Diário Oficial da União. O tema da II CONAES é “o direito às formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva, na cooperação e na autogestão, reafirmando a Economia Solidária como estratégia e política de desenvolvimento”. O lema é “Pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável”. Os eixos temáticos são:

I – Balanço dos avanços, limites e desafios da Economia Solidária e das Políticas Públicas de Economia Solidária no atual contexto socioeconômico, político, cultural e ambiental nacional e internacionalmente; II – Direito as formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva, na cooperação, na autogestão, na sustentabilidade e na solidariedade, como modelo de desenvolvimento e III – Prioridades, estratégias e instrumentos efetivos de atuação e de organização de Políticas e Programas de Economia Solidária (SENAES, 2010).

SEGUNDA PARTE

A POLÍTICA MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DE SÃO CARLOS

Introdução à Segunda Parte

O mapa da economia solidária, traçado e apresentado no capítulo 2, nos permite verificar a abrangência da economia solidária em todo território nacional e enquanto movimento social, prática de geração de trabalho e renda e política pública.

Os EES – Empreendimentos Econômicos Solidários recebem auxílio para iniciar suas atividades e/ou para desenvolvê-las. Esse auxílio pode ser dado por entidades de fomento como ONG's, Universidades, igrejas, órgãos colegiados como Central Sindical ou do Sistema S (Sebrae, Senai, Senac) e outras entidades, ou pelo poder público, seja o governo federal, estadual ou municipal, ou ainda de órgãos como a Fundação Banco do Brasil, o BNDES e as Delegacias Regionais do Trabalho.

O tipo e a qualidade do auxílio são bastante variados, abrangendo desde assessoria técnica, jurídica, contábil, cursos de qualificação, acompanhamento da gestão, até a cessão de crédito e equipamentos públicos. A duração do auxílio também varia de acordo com o grupo apoiado e as condições da entidade que oferece o apoio.

Como pudemos verificar, existe no Brasil um movimento social com uma identidade coletiva bem definida e variados atores sociais, que visa fomentar e disseminar a economia solidária como uma alternativa de geração de trabalho e renda, construindo uma sociabilidade através de princípios como a solidariedade e o trabalho coletivo.

No capítulo 2, também pudemos verificar a articulação dos chamados gestores públicos em uma Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, que tem abrangência nacional e a função principal de articular e ajudar a desenvolver a política pública de economia solidária nos municípios – através de formação e informação, ajuda os gestores públicos a colocar em prática, dentro do aparelho estatal, o fomento à economia solidária.

Em 2001, ocorre uma ampliação da economia solidária enquanto política municipal, antes restrita a Santo André, para cidades como São Paulo, Diadema, Guarulhos, Campinas, São Carlos, Araraquara, entre outras.

As prefeituras ou governos municipais, de uma forma geral, a partir da década de 1990 já haviam assumido uma parcela de responsabilidade sobre a questão da geração de trabalho, emprego e renda, seja pela indução de políticas federais ou estaduais, seja por iniciativas individuais ou, ainda, por parcerias com a iniciativa privada, órgãos colegiados, Ong's e Universidades.

As prefeituras passaram a organizar atividades de encaminhamento de mão-de-obra para o emprego formal, cursos de qualificação profissional, cursos de empreendedorismo, concessão de crédito para micro e pequenos empresários, autônomos, entre outras atividades. Em meio a essas iniciativas, a partir de 2001, algumas prefeituras do estado de São Paulo passaram também a organizar atividades que denominamos ou englobamos na Economia Solidária.

A Economia Solidária tem se desenvolvido dentro das prefeituras de maneira difusa, sendo que algumas implementam projetos específicos e localizados no tempo e espaço, outras desenvolvem programas de economia solidária que têm a duração do governo que os implementa, e outras, ainda, criam um departamento específico com orçamento próprio, equipe de trabalho e uma estrutura que possibilite a perenidade da política.

Dentre as várias formas de organização da política de economia solidária, a que nos interessa, por ser a mais avançada em termos de política pública, é a que possui as condições de perenidade, ou seja, condições de tornar-se uma política de estado e não apenas um programa de governo.

Para o estudo de caso de política municipal de economia solidária, buscamos um modelo que apresentasse um departamento/coordenadoria dentro da estrutura de uma secretaria de trabalho e emprego, ou de desenvolvimento econômico, ou ainda de inclusão social. No caso de algumas prefeituras é possível encontrar os três temas dentro de uma mesma secretaria. Esse departamento ou órgão responsável pela economia solidária deveria possuir orçamento próprio e garantido na LDO, equipe técnica de funcionários públicos, estrutura física para acompanhamento dos grupos fomentados e parcerias que possibilitassem o desenvolvimento do programa.

Como resultado, a política pública de economia solidária da Prefeitura de São Carlos foi escolhida como objeto de estudo, por conter os requisitos mínimos de um caso modelo de política pública municipal de economia solidária. Embora não seja o único caso, a questão da proximidade entre o pesquisador e o objeto de estudo foi decisiva na escolha. O período analisado será de 2001 a 2009, passando por dois ciclos eleitorais e pela aprovação da Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária em 2009.

Para o desenvolvimento da segunda parte desse trabalho serão utilizadas as ferramentas de análise de políticas públicas e da abordagem cognitiva de políticas públicas expostas no Capítulo 1, o acúmulo da discussão realizada no Capítulo 2 e a pesquisa de campo realizada no Departamento de Apoio à Economia Solidária da Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda da Prefeitura Municipal de São Carlos, através da análise de

documentos e relatórios do Departamento, arquivos do CEDOC⁹ e entrevista com os gestores da política de economia solidária do município. A escolha dos atores entrevistados deve-se ao recorte feito para focar no modelo de política de economia solidária implementado.

A segunda parte está dividida em dois capítulos. O capítulo 3 é dedicado a entender como surge a política pública de economia solidária em São Carlos e qual é a sua estrutura institucional, através das ferramentas de análise denominadas *problematização* e *inscrição na agenda*. No capítulo 4 demonstramos a *implementação* do Programa de Fomento à Economia Solidária da Prefeitura de São Carlos, finalizando com uma *análise* dos dados da política de economia solidária de São Carlos através dos beneficiários, da Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária e das condições de perenidade do programa.

⁹ CEDOC – Centro de Documentação em Economia Solidária, instalado no Centro Público de Economia Solidária “Herbert de Souza” da Prefeitura Municipal de São Carlos.

Capítulo 3

A Economia Solidária como política pública em São Carlos

Para facilitar a aplicação da metodologia e o entendimento das informações, este capítulo está dividido em 3.1 – O surgimento da Economia Solidária em São Carlos e 3.2 – O Programa de Fomento à Economia Solidária: Inscrição na agenda.

Em 3.1 é abordada a problematização do fenômeno social, ou seja, os tipos de causas e as narrações que, associados aos indicadores econômicos e sociais da cidade de São Carlos, nos levam a verificar como surge a demanda e a organização da economia solidária no município. A exposição está organizada em três tópicos: 3.1.1 – São Carlos: o Pólo Tecnológico e os bolsões de pobreza; 3.1.2 – O surgimento da INCOOP e da Cooperlimp; 3.1.3 – Problematização: exclusão social e economia solidária.

Em 3.2 busca-se o entendimento de como a demanda social de alguns grupos específicos torna-se uma política pública municipal, levando em consideração a agenda institucional, as ações coletivas e as janelas políticas. A exposição está organizada em: 3.2.1 – Inscrição na agenda institucional; 3.2.2 – Departamento de Apoio à Economia Solidária – composição e funcionamento e 3.2.3 – Orçamento público e equipe técnica.

3.1 – O surgimento da economia solidária em São Carlos

O surgimento da economia solidária na cidade de São Carlos segue um curso semelhante ao da gênese do movimento na conjuntura nacional. Questões como a pobreza e a exclusão social, agravadas pelo desemprego, formam o cenário onde novos atores passam a atuar na perspectiva de criação de alternativas para a geração de trabalho e renda como forma de combate à exclusão social. A atuação desses atores cria uma identidade coletiva e um movimento social que se organiza nas diversas instâncias que tomamos conhecimento.

Em São Carlos, como veremos a seguir, a economia solidária surge a partir da intervenção de um grupo de docentes da Universidade Federal de São Carlos em uma comunidade com alta vulnerabilidade social. A INCOOP – Incubadora Regional de Cooperativas Populares da UFSCar (Universidade Federal de São Carlos) – mobiliza um grupo de moradores do bairro Jardim Gonzaga para a formação de uma cooperativa popular.

A ação dá origem à Cooperlimp – Cooperativa de Limpeza do Jardim Gonzaga, um bairro de São Carlos conhecido como um “bolsão de pobreza”.

Nos dez anos de atuação da INCOOP¹⁰, muitos trabalhos foram desenvolvidos e diversos grupos apoiados, tanto na fase de formação como na fase de desenvolvimento. A própria Cooperlimp conta até hoje com o apoio da INCOOP. Porém, vamos nos ater à sua ação apenas para compreender o surgimento da economia solidária no município.

A partir de 2001, a economia solidária passa a ser desenvolvida como um programa municipal – inicialmente apoiando a Cooperlimp e a Coosturarte, outro grupo criado com auxílio da INCOOP, e, posteriormente, desenvolvendo novos grupos e projetos, disseminando a economia solidária no município e ganhando uma proporção maior dentro da estrutura administrativa da prefeitura.

Procuramos traçar, nessa parte do capítulo, a trajetória de surgimento da economia solidária em São Carlos, através do levantamento das causas e dos tipos de narrações que levaram à problematização de um dado fenômeno social e ao seu tratamento pela universidade.

Utilizaremos o histórico de desenvolvimento de São Carlos, indicadores econômicos e sociais de São Carlos, apurados nos sites do IBGE e da Fundação SEADE, e a história de surgimento da INCOOP e da Cooperlimp. Em seguida, buscaremos aplicar as ferramentas de análise de políticas públicas referentes à fase de problematização.

3.1.1 - São Carlos: o Pólo Tecnológico e os bolsões de pobreza

A cidade de São Carlos, conhecida como a “Capital da Tecnologia”, está localizada na região central do estado de São Paulo, possui uma população de 226.789 mil habitantes, distribuídos em 1140,92 Km², sendo sua densidade demográfica de 198,78 habitantes/Km². O grau de urbanização de São Carlos é de 96,39%. (SEADE, 2009).

No quadro abaixo podemos ver alguns itens selecionados do Perfil Municipal de São Carlos, elaborados pela Fundação Seade e coletados em dezembro de 2009 no site da instituição.

¹⁰ Para saber mais sobre o trabalho da INCOOP consultar o site www.incoop.ufscar.br.

Quadro 5 – Perfil Municipal de São Carlos

	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Estatísticas Vitais e Saúde				
Taxa de Natalidade (Por mil habitantes)	2008	12,67	12,68	14,63
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2008	7,07	9,56	12,56
Condições de Vida				
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM	2000	0,841	...	0,814
Renda per capita (Em salário mínimos)	2000	3,02	2,63	2,92
Domicílios com renda per capita até 1/4 do salário mínimo (Em %)	2000	2,23	2,6	5,16
Domicílios com renda per capita até 1/2 do salário mínimo (Em %)	2000	6,19	7,51	11,19
Habitação e Infraestrutura Urbana				
Domicílios com Infraestrutura Interna Urbana Adequada (%)	2000	99,06	98,29	89,29
Coleta de Lixo - Nível de Atendimento (Em %)	2000	99,63	99,46	98,9
Abastecimento de Água - Nível de Atendimento (Em %)	2000	99,73	99,54	97,38
Esgoto Sanitário - Nível de Atendimento (Em %)	2000	99,31	98,53	85,72
Educação				
Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais (Em %)	2000	5,64	7	6,64
Média de Anos de Estudo da População de 15 a 64 Anos	2000	8,29	7,7	7,64
Economia				
PIB (Em milhões de reais correntes)	2006	3.137,11	5.273,47	802.551,69
PIB per Capita (Em reais correntes)	2006	14.344,21	13.700,35	19.547,86
Participação no PIB do Estado %	2006	0,390892	0,657088	100

Fonte: Tabela elaborada pela autora através de dados selecionados da Fundação Seade.

De acordo com os dados expostos, podemos notar que São Carlos proporciona uma boa qualidade de vida para sua população e alto IDHM¹¹. Conta com quase 100% de saneamento básico, distribuição de água e coleta de lixo. Possui também bons índices nas áreas da saúde, da educação e da habitação. E, por fim, uma renda per capita de 3,02 salários mínimos, maior que a média da região central e do estado.

Crescimento populacional e os bolsões de pobreza

O processo de industrialização dinamizou a economia de São Carlos e fez a cidade despontar como Pólo de tecnologia e ciência. Porém, com a industrialização, ocorreu um crescente processo de urbanização e de ocupação.

A partir das décadas de 60 e 70, há no estado de São Paulo um expressivo crescimento urbano, resultado da industrialização e da modernização agrícola, que expulsou os trabalhadores do campo. Houve ainda mudanças nos movimentos populacionais, comandado pelo processo de desconcentração industrial, que é intensificado a partir de 70. São Carlos acompanha tal crescimento com dados que superam os índices de urbanização nacionais (DOZENA, 2001, pg. 43).

A expansão desordenada e não planejada do tecido urbano culminou na formação de bolsões periféricos e vazios urbanos, estabelecendo um processo de segregação sócio-espacial.

¹¹ Indicador que focaliza o município como unidade de análise, a partir das dimensões de longevidade, educação e renda, que participam com pesos iguais na sua determinação, segundo a fórmula:

$$\text{IDHM} = \underline{\text{Índice de longevidade}} + \underline{\text{Índice de Educação}} + \underline{\text{Índice de Renda}}$$

3

Em relação à Longevidade, o índice utiliza a esperança de vida ao nascer (número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento). No aspecto educação, considera o número médio dos anos de estudo (razão entre o número médio de anos de estudo da população de 25 anos e mais, sobre o total das pessoas de 25 anos e mais) e a taxa de analfabetismo (percentual das pessoas com 15 anos e mais, incapazes de ler ou escrever um bilhete simples). Em relação à renda, considera a renda familiar *per capita* (razão entre a soma da renda pessoal de todos os familiares e o número total de indivíduos na unidade familiar). Todos os indicadores são obtidos a partir do Censo Demográfico do IBGE. O IDHM se situa entre 0 (zero) e 1 (um), os valores mais altos indicando níveis superiores de desenvolvimento humano. Para referência, segundo classificação do PNUD, os valores distribuem-se em 3 categorias:

A - Baixo desenvolvimento humano, quando o IDHM for menor que 0,500;

B - Médio desenvolvimento humano, para valores entre 0,500 e 0,800;

C - Alto desenvolvimento humano, quando o índice for superior a 0,800.

No início do século XX, com o crescimento da industrialização, houve um conseqüente afluxo de trabalhadores empregados nas indústrias, gerando um problema de escassez de moradias. Nesse período, a construção de moradias de aluguel representou um bom investimento, pois passaram a ser a forma predominante de moradia da classe operária.

Como o preço do aluguel era alto, uma parcela da população passou a ocupar espaços que se caracterizavam por condições de higiene precárias, os denominados cortiços. (DOZENA, 2001, pg. 100)

A demanda por moradia torna-se muito superior à oferta, obrigando o Estado a intervir de forma a garantir a reprodução da força de trabalho. A saída encontrada foi o investimento em habitação popular. No início da década de 1940, surgem leis que visam disciplinar a ocupação do solo, criando loteamentos distantes da área central e constituindo um padrão periférico de ocupação do espaço urbano. Estes loteamentos são habitados pela população de menor poder aquisitivo e começam a se formar alguns bolsões periféricos.

A instalação dos ônibus como meio de transporte coletivo urbano, a partir de 1930, consolidava a segregação espacial. A partir dos anos 50, os pobres são gradualmente impelidos para as áreas afastadas.

A ocupação da periferia não veio acompanhada de planejamento e infra-estrutura adequada, faltando, em alguns casos, iluminação pública, asfalto e saneamento básico. Na década de 1960, esses loteamentos irregulares representavam 45% do total dos loteamentos. Em 1994, a pesquisa “Indicadores Sociais” apontou que “nas áreas mais carentes de São Carlos 53% dos domicílios localizavam-se em ruas sem pavimentação, 61% sem, no mínimo, guias e sarjetas, e 19% sem esgotamento sanitário” (DOZENA, 2001, p.105).

Os processos de especulação imobiliária criaram vazios urbanos com vários terrenos ociosos. Esses vazios contribuem para a diminuição da acessibilidade em relação ao local de trabalho e ao centro da cidade, que é onde se localizam grande parte dos equipamentos urbanos, como os destinados à educação, saúde, cultura e lazer. Em conseqüência, a prefeitura tem a necessidade de espriar a rede de serviços públicos.

A partir de 2001, com a mudança de governo, a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal promulgada em 2000 e com uma nova dinâmica e responsabilidade para as prefeituras municipais, os investimentos em equipamentos públicos nos bairros periféricos tornou-se prioridade administrativa.

Em dez anos, São Carlos tem água e esgoto tratado para praticamente 100% da população, possui escolas, postos de saúde, áreas de lazer e esporte, centros de inclusão social, entre outros equipamentos, em todas as regiões da cidade.

3.1.2 – O surgimento da INCOOP e da Cooperlimp

Em 1998, a proposta de incubação de cooperativas populares manifesta-se na Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, através da “Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares”, criada pela Unitrabalho – órgão instituído pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras. Nesse período, Newton Lima, reitor da UFSCar e depois prefeito de São Carlos por dois mandatos, assume a Presidência da Unitrabalho e incentiva a criação da INCOOP – Incubadora Regional de Cooperativas Populares da UFSCar, instituída em abril de 1999 (MIGUEL; JARDIM; CAMPOS, 2001).

No início, os docentes que se envolveram no projeto tiveram a necessidade de estabelecer critérios para a escolha da primeira área ou grupo que sofreria a intervenção da INCOOP. Com o objetivo de atuar junto a setores excluídos, a INCOOP identificou o Bairro do Jardim Gonzaga como em situação de maior vulnerabilidade social, através da pesquisa “Condições de vida e pobreza em São Carlos: a questão da pobreza – Uma abordagem multidisciplinar”, do NPD – Núcleo de Pesquisa e Documentação do Departamento de Ciências Sociais da UFSCar, que era realizada desde 1994.

Esta pesquisa teve como objetivo analisar e apresentar indicadores econômicos e sociais que caracterizavam o município. Entre os indicadores analisados podemos destacar os seguintes: acesso à educação e à saúde, condições da moradia e entorno, segurança, nível de escolaridade, renda familiar e inserção no mercado de trabalho. Esses indicadores revelaram os bairros com os piores índices sociais e econômicos da cidade, entre eles, o Jardim Gonzaga.

Dessa maneira, a primeira incubação ou a primeira cooperativa popular a surgir em São Carlos ocorreu a partir da aproximação da INCOOP e lideranças comunitárias do bairro do Jardim Gonzaga, com o auxílio do Núcleo UFSCar Cidadania, que já desenvolvia projetos de extensão universitária, principalmente ligados à saúde, junto àquela comunidade.

A INCOOP é constituída como Programa de Extensão Universitária vinculado diretamente à Pró-Reitoria de Extensão da UFSCar e tem como finalidade a incubação de empreendimentos econômicos coletivos e autogestionários, com a perspectiva de promoção da economia solidária.

A incubação consiste em acompanhamento sistemático e de rotina de grupos que estejam se organizando para se constituir ou se consolidar como um empreendimento coletivo e autogestionário, em qualquer cadeia produtiva. Trata-se de um processo participativo de troca e construção de

saberes aplicados à produção econômica e à vida dos agentes envolvidos. Visa geração de trabalho e renda simultaneamente ao processo educativo dos sujeitos históricos, valorizados como seres capazes de transformar a realidade social. A incubação relaciona-se à práxis da pesquisa, ensino e extensão, entendidos como instâncias interdependentes e indissociáveis (INCOOP, 2009).

O trabalho da INCOOP na comunidade acabou repercutindo em novas demandas que, ao longo dos últimos dez anos, foram sendo processadas e atendidas. A participação da INCOOP na Rede Universitária de ITCP's resultou em convênios para a incubação, como o Programa Integrar Cooperativas, da Confederação Nacional dos Metalúrgicos/CUT em 1999, com o envolvimento das ITCP's USP e UFRJ e da Fundação Santo André.

Os projetos de incubação e de pesquisa da INCOOP são viabilizados essencialmente por financiamentos obtidos de órgãos de fomento como CNPq, FINEP, Fundação Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Real-Universidade Solidária, parcerias com a iniciativa privada e com governos municipais.

No início, a INCOOP possuía alguns referenciais teóricos e experiências primárias para orientar seu trabalho de incubação de cooperativas. O exame e a sistematização das experiências de incubação da INCOOP têm possibilitado a produção de conhecimento para subsidiar o próprio trabalho da incubadora e para a formulação de um método de incubação de empreendimento solidários (CORTEGOSO, 2005).

A Cooperlimp – Cooperativa de Limpeza do Jardim Gonzaga

A Cooperlimp é uma cooperativa de prestação de serviços de limpeza em ambientes, que foi criada em 1998 e legalizada em 1999, com um grupo inicial de 20 pessoas, número mínimo exigido pela lei do cooperativismo de 1971. Com dez anos, a Cooperlimp possui 250 sócios e 200 postos de trabalho, alcançados principalmente através de editais públicos junto à prefeitura municipal de São Carlos.

Como vimos acima, a identificação da população potencial e a origem do empreendimento passaram pela constatação de que o bairro do Jardim Gonzaga era um bolsão de pobreza e pela intervenção direta de docentes da INCOOP/UFSCar. Porém, a população não estava organizada e nem sequer pleiteando algum projeto de geração de renda. Não havia um grupo de pessoas organizadas demandando uma intervenção, seja da universidade ou do poder público. Havia no bairro projetos de cunho social voltados para problemas da população, mas nada parecido com a organização coletiva de trabalhadores.

Houve a necessidade, por parte da INCOOP, de mobilizar a população para essa organização. Inicialmente, docentes e alunos da UFSCar dirigiram-se a líderes comunitários, participantes de projetos sociais e de associações existentes, criando a oportunidade da UFSCar apresentar à comunidade uma proposta de diálogo sobre os problemas e necessidades da comunidade e a possibilidade de organização para o trabalho coletivo.

Em seguida, por meio de carro de som que circulou pelo bairro, a população foi convidada para a primeira reunião, em que compareceram cerca de 90 pessoas, assim como nas próximas três reuniões, que aconteceram no período de um mês. Nessas reuniões, foram levantados os problemas da população e as possibilidades de alternativas produtivas que pudessem gerar renda para a comunidade. Atividades como a costura, alimentação e limpeza de ambientes foram levantadas como possibilidades, tendo em vista que o público presente era majoritariamente composto por mulheres (MIGUEL; JARDIM; CAMPOS, 2001).

No decorrer das reuniões, algumas possibilidades foram descartadas, ao passo em que o grupo acabou reduzido a dez mulheres, que formaram, segundo a INCOOP, o “núcleo duro”, que decidiu pela formação de uma cooperativa de limpeza de ambientes e se responsabilizou pela agregação das demais pessoas necessárias para a formação da cooperativa (CORTEGOSO, 2005).

Durante as reuniões, foram realizadas diversas atividades visando informar e sensibilizar os participantes sobre a proposta do cooperativismo. Para a definição da atividade produtiva, a INCOOP sugeriu que o grupo levasse em consideração a aceitação da atividade no mercado, as afinidades do grupo para realizar essas atividades e o custo da implementação da atividade, tendo em vista a baixa renda da população e a falta de recursos para o início do negócio (MIGUEL; JARDIM; CAMPOS, 2001).

Após a definição da atividade produtiva, a INCOOP ajudou na elaboração do estatuto, do regimento interno e da eleição da diretoria, requisitos necessários para a formalização do empreendimento.

Por meio de alguns setores da UFSCar, a INCOOP proporcionou a capacitação dos membros da cooperativa em relação à atividade produtiva, habilitando-os para a manipulação de produtos de limpeza, higiene de ambientes de saúde, manutenção de equipamentos didáticos, avaliação de desempenho dos postos de trabalho e uso de equipamentos de limpeza e informática (MIGUEL; JARDIM; CAMPOS, 2001).

Na área administrativa, a INCOOP presta assessoria direta ao grupo, representado por sua diretoria, com aprendizagens relacionadas ao gerenciamento administrativo, contábil e

jurídico. A diretoria tem reuniões semanais com a equipe da INCOOP e o principal auxílio é para elaboração de orçamentos e a preparação para participação em editais públicos.

A estratégia de obtenção de postos por meio de editais públicos, por sua vez, coloca o grupo em situação de fragilidade, pela concentração de contratantes, sendo que a perda de uma licitação implica na perda de postos de trabalho por um número elevado de pessoas da comunidade em que o empreendimento se insere, com dificuldades para inserção simultânea de tantas pessoas em novos postos, principalmente considerando que este tipo de cooperativa está proibido de participar de licitações implementadas por órgãos federais, em função de acordo firmado entre a Procuradoria Geral da República e o Ministério Público do Trabalho (CORTEGOSO, 2005, pg. 40).

O processo de legalização da cooperativa foi realizado pela INCOOP com acompanhamento da diretoria da cooperativa. De início e, ainda com o auxílio da INCOOP, o empreendimento assumiu oito postos de trabalho no restaurante universitário da própria UFSCar. Como eram vinte membros, tiveram que definir critérios para a ocupação dos postos de trabalho, como número de filhos, tempo de desemprego, entre outros.

Em 2007, a INCOOP implementa um projeto de desenvolvimento territorial nos bairros Jardim Gonzaga e Monte Carlos, bairros onde reside a maioria dos sócios da Cooperlimp. O projeto prevê ações voltadas para o fortalecimento dos empreendimentos solidários existentes na área e para a constituição de novos empreendimentos de cadeias produtivas diversas, buscando a ampliação e consolidação de projetos de economia solidária na região (CORTEGOSO, 2009).

Este foi o início da Cooperlimp e o próprio início da INCOOP, precursores da economia solidária no município de São Carlos no final da década de 1990, quando se inicia no Brasil uma série de atividades e organizações nesse modelo.

3.1.3 – Problematização: exclusão social e economia solidária

De acordo com as ferramentas de análise de políticas públicas explicitadas no Capítulo 1, a **problematização** dos fenômenos sociais, no caso estudado, acontece no momento da intervenção da universidade pública em um bairro identificado como bolsão de pobreza da cidade de São Carlos, através de procedimentos que induziram a formação de um empreendimento solidário na perspectiva da geração de trabalho e renda.

As **causas** levantadas no histórico de surgimento desta problematização seriam:

- 1) O desenvolvimento do potencial tecnológico e científico da cidade de São Carlos, que atraiu grandes indústrias formando a vocação industrial do município;
- 2) A crescente urbanização em consequência do Pólo Tecnológico;
- 3) O mau planejamento do crescimento urbano;
- 4) O grande crescimento populacional;
- 5) A especulação imobiliária que criou vazios urbanos e loteamentos irregulares sem infra-estrutura básica para os moradores;
- 6) A formação de bolsões de pobreza nesses loteamentos periféricos e irregulares;
- 7) O descaso, durante muitos anos, por parte do poder público em relação aos equipamentos públicos disponibilizados nesses bairros periféricos e em relação ao acesso desses moradores ao centro e aos equipamentos públicos já existentes;
- 8) O desemprego agravado a partir da década de 1990;
- 9) A baixa escolaridade e qualificação profissional da população em questão;

Podemos dizer que, em uma lógica de **causalidade seqüencial**, o desenvolvimento do Pólo Tecnológico em São Carlos acarretou uma crescente urbanização, seguida de um grande crescimento populacional. Esses fatores, atrelados ao mau planejamento urbano, à especulação imobiliária e ao descaso do poder público geraram, através de uma **causalidade múltipla e simultânea**, loteamentos irregulares, periféricos e sem infra-estrutura básica, culminando nos bolsões de pobreza da cidade de São Carlos. Acrescentamos ainda dois fatores, que são o desemprego e a baixa escolaridade e qualificação profissional, identificados aqui como fatores de uma **causalidade intrincada**.

Portanto, podemos identificar os três tipos ideais de causalidade ou de busca de causas para explicar o fenômeno social em questão: o bolsão de pobreza formado no bairro Jardim Gonzaga, em São Carlos.

Como vimos no Capítulo 1, a produção de **narrações** ou discursos concorrentes sobre um mesmo fenômeno implica na seleção das causas consideradas pertinentes, na formulação de uma explicação e na elaboração de propostas para a resolução do problema. E cada narração ou discurso determina uma identidade ou um papel particular para os atores envolvidos. A concorrência entre as diferentes narrações estrutura o campo das relações, levando em conta algumas percepções dominantes.

No caso estudado, podemos destacar como **fator cognitivo** a pesquisa “Condições de vida e pobreza em São Carlos: a questão da pobreza - Uma abordagem multidisciplinar” do NPD – Núcleo de Pesquisa e Documentação do Departamento de Ciências Sociais da UFSCar, que identificou o bairro Jardim Gonzaga como um bolsão de pobreza e sua comunidade como de grande vulnerabilidade social.

Uma grande contribuição da estatística ou de uma pesquisa é identificar e medir o fenômeno social através de critérios dados, provocando a emergência do problema, orientando a tomada de decisão e, portanto, uma resposta dos atores públicos envolvidos. No caso estudado, a primeira resposta é dada pela Universidade Federal de São Carlos, mas, em um momento seguinte, também pela Prefeitura Municipal de São Carlos.

Os **instrumentos retóricos** mobilizados pelos atores envolvidos também são cruciais na definição do problema. Podemos identificar como instrumentos retóricos dois fatores: por um lado, a emergência da temática da promoção de alternativas de geração de trabalho e renda para a população excluída do mercado de trabalho e, por outro, a emergência de projetos de extensão universitária sob a forma de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares.

Esses dois instrumentos levaram um grupo de docentes a organizarem a INCOOP/UFSCar e intervirem no bairro Jardim Gonzaga, com a perspectiva de geração de trabalho e renda através da formação de uma cooperativa popular.

Existe ainda a **dimensão normativa** ou fatores de ordem normativa, que podemos identificar como o papel dos valores na construção das narrações. Nesse sentido, vemos surgir no Brasil, sobre o signo de Economia Solidária, um movimento social em prol da organização dos trabalhadores para a formação de empreendimentos produtivos de caráter coletivo, autogestionário e solidário, que visam alternativas para a exclusão social no Brasil.

Esse movimento é composto, como vimos, por diversos atores que formam uma identidade coletiva repleta de valores, que são as prerrogativas para suas ações. Quando a INCOOP começa a atuar na comunidade do Jardim Gonzaga, na perspectiva de formar uma cooperativa e de levar os princípios do cooperativismo à comunidade como alternativa de trabalho e renda, ela passa a fazer parte desse movimento de economia solidária que emerge no Brasil nesse período e que tem as ITCP's como um importante ator de difusão e fomento.

Entre os diversos atores que compõem o movimento de economia solidária, existe o poder público. As primeiras intervenções, como citamos, são feitas por algumas prefeituras como a de Porto Alegre e Santo André. A disseminação desse modelo para outras prefeituras se dá em um curto período, sendo que em 2001 algumas prefeituras do estado de São Paulo

passam a promover a economia solidária como alternativa de geração de trabalho e renda. A prefeitura de São Carlos é uma delas.

Os fatores levantados acima fazem parte da problematização do fenômeno social identificado em São Carlos, que vai culminar no tratamento dessa questão pelo poder público e na inserção da economia solidária na agenda de governo, como veremos a seguir.

3.2 – Programa de Fomento à Economia Solidária: Inscrição na Agenda

O entendimento do processo de problematização do fenômeno social nos levou a averiguar a existência de um bolsão de pobreza no bairro do Jardim Gonzaga e a intervenção de um grupo de docentes da Universidade Federal de São Carlos junto à comunidade deste bairro, no sentido de criar alternativas de geração de trabalho e renda como forma de combate à exclusão social daquela comunidade. Estes fatores culminaram no surgimento da INCOOP e na criação da Cooperlimp, e no posterior surgimento da economia solidária no município.

A Cooperlimp foi o primeiro empreendimento criado e incubado pela INCOOP dentre os muitos projetos que a Incubadora desenvolveu nos últimos dez anos. Ainda nos primeiros anos de sua existência, outra cooperativa foi criada com os moradores do bairro Jardim Gonzaga, a Coosturarte – Cooperativa dos Trabalhadores em Confeções de São Carlos, formada inicialmente por vinte mulheres.

Passamos a estudar como essa demanda é inserida na agenda de governo e passa a ter um tratamento de política pública pela administração municipal. Destacamos o processo de inscrição na agenda dessa temática e o surgimento do Programa de Fomento à Economia Solidária e, em seguida, a constituição e funcionamento do Departamento de Apoio à Economia Solidária, seu orçamento e equipe técnica.

Esta seção, assim como o Capítulo 4, foi desenvolvida com base em: dados coletados no CEDOC e fornecidos pela equipe do Departamento de Apoio à Economia Solidária da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda da Prefeitura Municipal de São Carlos; entrevista realizada com o Diretor do Departamento de Apoio à Economia Solidária, Sr. Reynaldo Norton Sorbille e com o Chefe da Divisão de Tecnologia Aplicada ao Desenvolvimento Social, Sr. Gerson Fernandes Martins, em 11 de dezembro de 2009; metodologia de análise de políticas públicas.

3.2.1 - Inscrição na agenda institucional

A abordagem cognitiva de análise de políticas públicas nos fornece algumas ferramentas para entender a colocação de uma demanda na **agenda institucional**, momento em que o poder público passa a buscar alternativas e soluções possíveis para os problemas percebidos e construídos pelos atores envolvidos.

Porém, como vimos, para ser inscrito na agenda, um problema precisa ser **coerente de tratamento político-administrativo**, estando integrado às lógicas de funcionamento do aparato estatal ou então ser requalificado de forma a possibilitar esse tratamento. No caso da economia solidária, apesar de ser uma política ainda nova, ela já estava sendo implementada nas prefeituras de Porto Alegre e Santo André. Desse modo, foi possível buscar nesses modelos já existentes a forma jurídica e a forma político-administrativa para implementar a economia solidária em outras prefeituras.

A **abertura de janelas políticas** ou os ciclos eleitorais influenciam no processo de inscrição na agenda, pois caracterizam um período de maior receptividade por parte dos atores políticos. O ciclo eleitoral de 2000 e o início do ciclo político em 2001 foi para as prefeituras municipais no Brasil um divisor de águas na implementação da economia solidária como política pública. Antes disso, além das prefeituras de Porto Alegre e Santo André, havia programas também na Bahia e em Pernambuco. Mas é a partir de 2001 que uma série de prefeituras, em diversos estados, passa a desenvolver programas de economia solidária.

Em São Carlos ocorre a eleição do prefeito Newton Lima, do PT, que já havia sido reitor na UFSCar à época da implementação da INCOOP e também Presidente da Unitrabalho. Portanto, é inegável a importância da abertura dessa janela política para a inscrição na agenda e a implementação da economia solidária como política pública na cidade de São Carlos.

De acordo com Sorbille (Entrevista), o Programa de Fomento à Economia Solidária foi criado a partir de 2001 e, embora não estivesse sistematizado como economia solidária no programa de governo do candidato Newton Lima, havia a idéia de estimular empreendimentos coletivos e cooperativas no âmbito da geração de trabalho e renda. Havia também um grupo de pessoas dentro do PT que tinha afinidade com a temática e participava da Incoop. Esse núcleo constituiu um grupo de trabalho para formular propostas de geração de trabalho e renda através da economia solidária, baseado no núcleo da INCOOP.

Ainda de acordo com a entrevista, podemos perceber que não houve uma demanda da população pela construção de políticas de economia solidária. O que houve, principalmente, foi a decisão do prefeito de fomentar essa atividade, apoiado pelo núcleo que constituía a Incoop.

Em relação aos **recursos e repertórios** que formam a **ação coletiva ou o papel dos atores** na formulação e no desenvolvimento de uma ação pública, podemos destacar, no caso de São Carlos, essa conjuntura que envolvia diversos atores do PT, exemplos de outras prefeituras municipais, o trabalho da INCOOP, os grupos existentes, ainda que incipientes e, por fim, o histórico de ação do Prefeito eleito e sua relação com os demais atores envolvidos.

O que pode ser constatado é que os atores da Incoop eram também do PT e que havia uma intenção da Prefeitura de contratar os serviços da Incoop para fomentar a economia solidária no município. Porém, como veremos adiante, este tipo de parceria aconteceu uma única vez no início do mandato.

Como vimos anteriormente, a mobilização de recursos e repertórios tem o objetivo de reunir o máximo de apoio e aumentar o público, criando uma visibilidade para a demanda e aumentando a força da problematização de determinado fenômeno social, tornando-o suscetível de atenção e intervenção do setor público.

Por fim, a questão da **decisão**, que define e legitima uma escolha pública, pode ser influenciada pela tentativa dos atores de fazer prevalecer sua interpretação do fenômeno social. No caso de São Carlos, o grupo de atores, em que incluímos o prefeito, entende a economia solidária como uma alternativa para geração de trabalho e renda, passível de ser implementada no município.

No documento elaborado em 2009 pelo Departamento de Apoio à Economia Solidária, intitulado “Histórico da política de fomento a economia solidária no município de São Carlos – SP”, podemos verificar as diretrizes do governo municipal para a gestão 2001-2004, conforme reproduzido abaixo:

A partir de 2001, a Administração Municipal estabeleceu as bases para uma gestão que priorizou os seguintes eixos para o desenvolvimento de nossa cidade: o desenvolvimento econômico local, com geração de trabalho e renda; o desenvolvimento urbano e ambiental sustentável, com inclusão social; o fortalecimento de um Estado Republicano e Democrático, por meio de políticas públicas com controle social e a modernização administrativa do município (PMSC, 2010).

E o documento continua com as diretrizes para o Programa de Fomento a Economia Solidária, assim como esse histórico de sua formação:

Neste contexto, como parte estratégica da implementação de políticas de geração de trabalho e renda da Prefeitura Municipal, destaca-se a Economia Solidária, norteadora do “Programa de Fomento a Economia Solidária”, uma política de desenvolvimento de caráter transversal implementada em São Carlos, a partir de 2001 e desenvolvida de forma integrada, pela Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda em parceria com várias outras Secretarias e Fundações Municipais.

O tema da Economia Solidária assume status de política pública com a criação, ainda em 2001, do Departamento de Desenvolvimento Sustentável e Tecnológico (DDST), vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia (SMDS). No ano seguinte, 2002, é criada a Seção de Fomento à Economia Solidária subordinada ao DDST. Em 2003, integra-se à Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária (PMSC, 2010).

Podemos verificar na entrevista realizada com os gestores municipais que a criação da Seção de Fomento à Economia Solidária, em 2002, é o primeiro momento da questão institucional da economia solidária em São Carlos. O Departamento de Desenvolvimento Sustentável e Tecnológico tratava de indústria, comércio, serviço, turismo, meio ambiente e também da economia solidária. O Departamento tinha todas as atribuições da área de desenvolvimento econômico, sendo as maiores demandas, num primeiro momento, a recuperação dos distritos industriais e a implantação do programa de economia solidária.

Portanto, a partir de 2001, mesmo antes da criação da Seção, já existe um apoio da prefeitura à formação de empreendimentos, sendo que, no começo do segundo semestre de 2001, é feito um convênio de seis meses entre a Incoop e a Prefeitura para o acompanhamento das duas cooperativas que existiam - a Coosturarte e a Cooperlimp - e também para criação de uma cooperativa em Santa Eudóxia, que seria de plantio de mudas. Essa foi a única parceria formal entre a Prefeitura e a Incoop. Depois desse convênio, as parcerias foram sempre informais, sendo que os dois órgãos atuam no município de forma articulada, de acordo com os dados da entrevista. Existem alguns projetos pontuais, principalmente de captação de recursos para investimento no município, que foram apresentados em conjunto pela Incoop e a prefeitura.

Para os gestores, as funções do poder público e da universidade ou mesmo de ONG's no fomento à economia solidária são bem diferentes. A universidade tem o papel fundamental de produzir e sistematizar conhecimento e de formar mão-de-obra qualificada para o atendimento da demanda. Já o poder público tem a capacidade de investimento, de disponibilizar recursos e estruturas e de realizar ações concretas para o desenvolvimento desse setor, como em qualquer outro da economia tradicional.

A execução do Programa de Fomento à Economia Solidária ficou a cargo da Seção de Fomento à Economia Solidária até o final de 2004.

Em 16 de dezembro de 2004, com a lei municipal nº 13.486, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de São Carlos, cria-se o Departamento de Apoio à Economia Solidária (DAES), através da reestruturação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia (SMDS), consolidando a Economia Solidária no organograma da administração municipal.

3.2.2 – Departamento de Apoio à Economia Solidária – composição e funcionamento

Podemos verificar, através da entrevista realizada com os gestores do Departamento de Apoio à Economia Solidária da Prefeitura de São Carlos, a importância e a trajetória de criação desse departamento e como se dá, a partir desse momento, a consolidação do Programa de Fomento à Economia Solidária e de uma estrutura adequada para dar conta do seu desenvolvimento.

De acordo com o Diretor do Departamento de Apoio à Economia Solidária, o Departamento de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia é dividido em Departamento de Desenvolvimento Econômico e Departamento de Apoio à Economia Solidária. Há um desmembramento e definição das vocações de cada um. Portanto, é uma importante etapa para a institucionalização da política de economia solidária no município. Para Sorbille, é o marco de início da institucionalização, um processo que está em construção.

Para Martins, Chefe da Divisão de Tecnologia Aplicada ao Desenvolvimento Social, a criação do Departamento de Apoio à Economia Solidária traz a criação de um orçamento específico para esta demanda, que antes estava diluído num orçamento para todas as demais questões do DDST. Essa reforma administrativa consolida o Programa de Fomento à Economia Solidária.

Verificamos, através de entrevista, que a criação do DAES aconteceu pelo reconhecimento, por parte do prefeito, do programa que estava sendo executado, pela necessidade de definição de vocações de cada política do DDST e também pela aprovação e simpatia à temática da comissão que estava executando a reforma administrativa. Não houve pressão de grupos externos à administração municipal para a efetivação desse departamento.

Foi uma conquista interna desse setor que procurava se consolidar na estrutura pública e atuar de acordo com suas competências.

De acordo com os dados levantados através de relatórios do DAES¹², podemos entender a composição e funcionamento do Departamento de Apoio à Economia Solidária, inserido até 2008 na Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia (SMDS). A SMDS, até 2008 era composta pelos seguintes departamentos:

- a) Departamento de Apoio à Economia Solidária:
 - 1. Divisão de Tecnologia Aplicada ao Desenvolvimento Social;
 - 2. Divisão do Balcão de Empregos;
 - 3. Divisão do Banco do Povo.
- b) Departamento de Desenvolvimento Econômico:
 - 1. Divisão de Fomento à Indústria.
- c) Departamento de Fomento ao Turismo:
 - 1. Divisão de Planejamento Turístico; e
- d) Departamento de Política Ambiental:
 - 1. Divisão de Educação Ambiental:
 - 1.1. Seção de Controle Ambiental;
 - 2. Divisão de Gestão de Resíduos Sólidos;
 - 3. Divisão do Parque Ecológico de São Carlos;

A Divisão do Balcão de Empregos funciona como uma agência de empregos e é responsável por encaminhar os trabalhadores cadastrados no sistema para vagas de emprego formal, conforme estas forem surgindo.

A Divisão do Banco do Povo é uma parceria entre Prefeitura e Governo do Estado de São Paulo para criação e fomento do Banco do Povo Paulista, que é um programa de microcrédito produtivo para micro e pequenas empresas, trabalhadores autônomos, associações e cooperativas, formais ou informais, que concede financiamentos de bens, matérias-primas, capital de giro, abertura de empresas, entre outros, a juros de 1% ao mês, com recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Já a Divisão de Tecnologia Aplicada ao Desenvolvimento Social tem as funções específicas referentes ao desenvolvimento do Programa de Fomento à Economia Solidária e oferece, ainda, assistência técnica aos empreendimentos e a outras iniciativas coletivas, de

¹² Relatório elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia com informações sobre as ações de estímulo à Economia Solidária no Município de São Carlos em outubro de 2007.

acordo com a demanda e o interesse de cada grupo. Este acompanhamento pode abranger da formação do grupo até a sua efetiva inserção no mercado, auxiliando no processo de construção da autogestão e da sustentabilidade das iniciativas coletivas solidárias, de acordo com dados dos relatórios.

O público alvo das ações do Departamento de Apoio à Economia Solidária são trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e trabalhadores com baixa escolaridade e qualificação profissional. Segundo relatórios, é possível observar que o público alvo é constituído em sua maioria por mulheres, pessoas de baixa renda e residentes em localidades com precárias condições urbanas.

Os critérios de acompanhamento das ações do Departamento de Apoio à Economia Solidária são: atender demandas dos trabalhadores, organizados ou não, com relação aos empreendimentos solidários; acompanhar empreendimentos já existentes; acompanhar e participar de atividades estimuladas pela Prefeitura relacionadas à economia solidária e, por fim, a capacidade de atendimento/accompanhamento pela equipe de assessoria.

O DAES elabora seu orçamento, apresenta proposta do PPA e tem sua autonomia e legitimidade a partir dos atores/autores do programa, dialogando com outros setores. Esses atores, a incubadora, os empreendimentos e o poder público têm construído o programa de economia solidária de forma articulada, segundo os entrevistados.

A articulação e o trâmite burocrático com o funcionalismo público são considerados bons pelos gestores. Quando há dificuldade, deve-se ao fato de ser uma política ou uma proposta nova para a administração, que necessita de um exercício para sua compreensão e melhor forma de execução.

As principais articulações com outros departamentos da secretaria foram com o meio ambiente, na criação da coleta seletiva, através do Programa Futuro Limpo e com o turismo, na criação de uma cooperativa de turismo. Também houve parcerias pontuais de captação de recursos com a área de ciência e tecnologia.

Mas a transversalidade da política de economia solidária se deu, principalmente, fora da secretaria. Desde o início do programa houve parcerias com a Secretaria de Cidadania e Assistência Social e a Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Firmaram-se parcerias também com a Secretaria de Educação, Cultura, a FESC – Fundação Educacional de São Carlos, PROHAB, entre outras.

Um projeto do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o “Habitar Brasil BID”, envolveu várias secretarias, a INCOOP e outras instituições. No projeto, segundo os gestores, havia um eixo de geração de trabalho e renda. Foi um projeto multidisciplinar, de intervenção

territorial no Bairro Jardim Gonzaga. O projeto previa a recuperação do bairro, desde a urbanização e a regularização da estrutura fundiária até a geração de trabalho e renda, com o eixo principal na economia solidária.

De acordo com Sorbille, o projeto da Incoop de Desenvolvimento Territorial, financiado pelo Proninc e aprovado em 2007, está sendo desenvolvido no Bairro Jardim Gonzaga porque lá se concentra a maioria das experiências de economia solidária do município de São Carlos. Ele afirma, ainda, que a economia solidária é o maior gerador de trabalho e renda do bairro e adjacências. No bairro estão presentes a Coosturarte, a Cooletiva, a Cooperlimp e a Coopercook, além de novos projetos de economia solidária que estão sendo desenvolvidos.

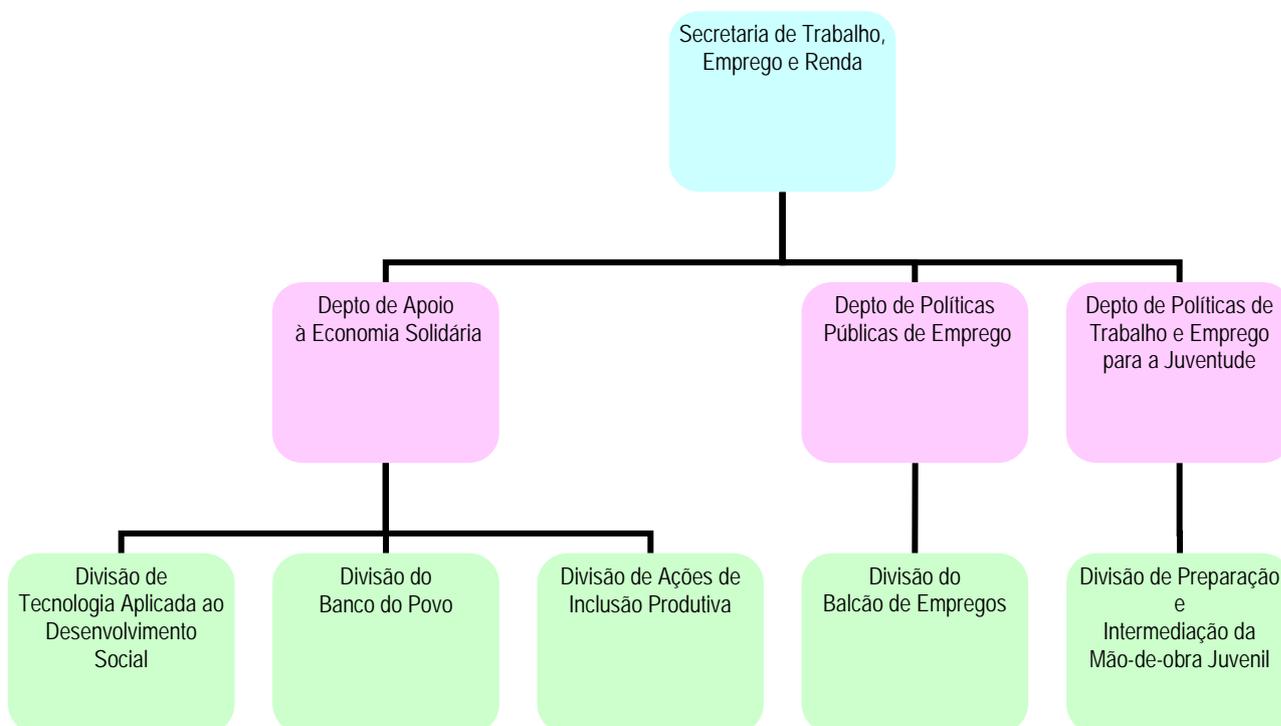
No final do ano de 2008 ocorreram eleições municipais em todo território brasileiro. Em São Carlos, o PT consegue novamente eleger seu candidato para o executivo e alguns vereadores da bancada, formando maioria na Câmara. Este ciclo eleitoral contou com a discussão da economia solidária como política pública, de sua inserção no Programa de Governo do candidato eleito e em documentos feitos pelos membros do Fórum Municipal de Economia Solidária e encaminhado a diversas lideranças.

Em 2008-2009, o prefeito eleito Oswaldo Baptista Filho, durante o processo eleitoral, reafirmou o compromisso da continuidade desta Política de Fomento à Economia Solidária em São Carlos e, após a sua posse, assumiu os desdobramentos deste projeto estratégico, propondo a institucionalização e promovendo por meio do Plano de Metas, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, as diretrizes e os recursos para o aprofundamento e criação dos instrumentos para alavancar e consolidar o Programa de Economia Solidária (PMSC, 2010).

Com a vitória de Oswaldo Baptista Filho (Barba) e uma nova conjuntura política, foi criada a Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda assumida pelo PDT (Partido Democrático Trabalhista) e, dentro de sua estrutura, três Departamentos. O Departamento de Apoio à Economia Solidária, que já contava com o Centro Público de Economia Solidária e uma estrutura bastante desenvolvida, passou a compor essa nova Secretaria e teve algumas mudanças realizadas no seu organograma. Na disputa política pela legitimidade do programa de economia solidária, o DAES continuou com o PT e manteve os mesmos gestores e funcionários.

Em 18 de dezembro de 2008, é promulgada a Lei nº 14.845, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de São Carlos. Em 31 de dezembro de 2008 é a vez do Decreto nº 640, que regulamenta a Lei nº 14.845. De acordo com a lei, fica

criada e regulamentada a Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda (SMTER) com a seguinte composição:



Como podemos verificar no organograma, a Divisão do Balcão de Empregos, que antes compunha o Departamento de Apoio à Economia Solidária, passa a compor o novo Departamento de Políticas Públicas de Emprego. Cria-se também o Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude, com a Divisão de Preparação e Intermediação de Mão-de-obra Juvenil. E, por fim, o Departamento de Apoio à Economia Solidária, que permanece com as Divisões de Tecnologia Aplicada ao Desenvolvimento Social e a do Banco do Povo, ganhando a nova Divisão de Ações de Inclusão Produtiva.

As atribuições da Secretaria, do Departamento de Apoio à Economia Solidária e das Divisões podem ser encontradas no Decreto nº 640, de 31 de dezembro de 2008.

Para entender as mudanças implementadas, recorreremos a algumas questões direcionadas aos gestores do Departamento de Apoio à Economia Solidária.

Ao perguntar aos gestores porque o Banco do Povo permanece no DAES, eles afirmaram que ele também contempla a economia solidária. Ele prevê linhas de crédito num valor maior para cooperativas e associações do que para o micro e pequeno empreendedor, embora o público alvo do Banco do Povo seja o micro-empreendedor, o autônomo, sendo que

80% dos créditos são para informais e mais de 60% para mulheres. Segundo os gestores, ele é utilizado pela economia solidária ainda de forma muito parcial.

O Banco do Povo foi utilizado uma única vez por um grupo, que constitui uma empresa autogestionária. As formas de acesso ao Banco do Povo Paulista dificultam que os empreendimentos da economia solidária tomem crédito nesse órgão. A exigência da documentação, do nome sem restrições nas agências de crédito e, principalmente, de um fiador que tenha três vezes a renda da parcela são os principais entraves.

Na realidade, o Banco do Povo é um programa do Governo do Estado de São Paulo em que as prefeituras são os parceiros executores, criado para a pequena empresa e o empreendedor individual. Algumas prefeituras fazem um esforço de utilizar o programa para empreendimentos da economia solidária, mas como a gestão do programa é integrada com o estado, a flexibilização do programa acaba travando.

Os gestores afirmam que a criação da Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda, em 2009, traz uma mudança no sentido do Departamento de Apoio a Economia Solidária, pois ela separa as questões de trabalho e renda das questões de emprego e renda; por isso o Balcão de Empregos muda de departamento. O pano de fundo político é que os outros dois departamentos ficaram com partido que assumiu a secretaria.

A criação da Divisão de Inclusão Social vem suprir a necessidade de interlocução do departamento com os programas de transferência de renda, atendendo um setor da sociedade historicamente excluído.

E provavelmente uma das ações mais eficazes, que não é a única, mas é das mais eficazes é a construção de uma figura jurídica que vai de forma coletiva diminuir essa fragilidade individual, porque são mulheres com mais 40 anos, jovens adolescentes, egressos do sistema penitenciário, dependentes químicos ou qualquer outro trabalhador que perdeu o trem da história e fica desempregado. Então essa divisão é voltada para esse segmento, com o fim de geração de trabalho e renda para o segmento de pessoas que estão na exclusão social (Entrevista).

Por fim, a Divisão de Tecnologia Aplicada ao Desenvolvimento Social é aquela que dá suporte para todos os empreendimentos.

Retomando o histórico de construção da política municipal de economia solidária, Sobille diz que é um processo que inicia no Departamento de Desenvolvimento Sustentável e Tecnológico, que trata da economia tradicional e de uma outra economia no mesmo departamento. Em seguida, é criado o Departamento de Apoio a Economia Solidária para tratar dessa outra economia, mas que engloba geração de trabalho, emprego e renda. E, por fim, com a criação da SMTER, o Departamento de Apoio à Economia Solidária passa a tratar

apenas das questões relacionadas ao trabalho e renda. Então, acontece na prefeitura de São Carlos um processo em que a política de economia solidária vai se especializando naquilo que é sua vocação.

Sorbille defende que a economia solidária deveria estar atrelada à política de desenvolvimento do município, mas ressalta que

(...) ela passa a pertencer (à política de desenvolvimento) a partir do momento em que existe economia. Enquanto você cria empreendimento, você está criando ações de geração de trabalho e renda, mas economia é quando você começa articular esses empreendimentos e você tem um caráter de desenvolvimento mesmo, quer dizer, quando você começa a ter relações econômicas e, então, você pode sinalizar como política de desenvolvimento, senão é uma resposta de trabalho e renda, que já é muita coisa (Entrevista).

Essa discussão de política de desenvolvimento é um debate bastante acalorado na Rede de Gestores. A direção da Rede tem o entendimento de que a economia solidária deveria estar atrelada às políticas de desenvolvimento econômico, pois é esta a disputa que pretende fazer. A idéia que gira em torno é de termos uma economia mista em que possa existir a economia capitalista, mas também outras formas de economia (de subsistência, a solidária, a social), outras alternativas para o próprio desenvolvimento.

Porém, a instrução da Rede de Gestores é que a economia solidária deve ser alocada na administração municipal onde encontrar mais espaço e apoio, seja nos departamentos de trabalho e renda, seja na inclusão social ou no desenvolvimento econômico.

Em São Carlos o que aconteceu foi que a política surgiu dentro da Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia e foi se consolidando em uma vocação para a Secretaria de Trabalho, Emprego e Renda. Para essas definições contam o orçamento das secretarias e também a posição dos secretários e atores políticos dentro do governo.

3.2.3 – Orçamento público e equipe técnica

Não há política pública que possa ser desenvolvida sem orçamento e recursos humanos, por mais simples que seja. Como vimos nas ferramentas de análise de políticas públicas no capítulo 1, a importância e/ou eficácia de uma política não está diretamente ligada ao seu orçamento, e seu impacto não é necessariamente proporcional às suas despesas. Em

alguns casos, a importância simbólica da política se sobressai ao seu orçamento e suas despesas.

No caso da economia solidária - para além da importância simbólica da política retratada na autogestão, no trabalho coletivo e na resignificação do trabalho - como ela é uma política que se propõe a fomentar alternativas de geração de trabalho e renda, a questão do orçamento torna-se indispensável, na medida em que é o poder público que garante o início e o desenvolvimento do negócio coletivo.

Porém, orçamento e equipe técnica estão atrelados no caso do desenvolvimento da política de economia solidária, pois a equipe técnica participa de todo o processo de formação dos grupos – sensibilização, formação, abertura do empreendimento, assessoria técnica, contábil, jurídica, para a autogestão – e é responsável pela busca de espaços públicos disponíveis para os empreendimentos, parcerias, projetos para captação de recursos, acompanhando o dia-a-dia dos empreendimentos.

O Programa de Fomento à Economia Solidária em São Carlos possui um orçamento próprio, assim como uma equipe técnica específica e especializada para o desenvolvimento do programa, dando mostras de que a economia solidária no município é, de fato, fomentada pelo poder público local.

Essencialmente por se tratar de uma política muito recente, tanto o orçamento como a equipe técnica vão sendo ampliados de acordo com a própria ampliação e desenvolvimento do programa e com o número de empreendimentos e beneficiários atendidos por essa política, como verificamos a seguir.

Até o final do ano de 2004, a Seção de Fomento à Economia Solidária, que existia no Departamento de Desenvolvimento Sustentável e Tecnológico, era mantida com o orçamento desse departamento e disputava-o com políticas como o fomento à indústria e a revitalização do Distrito Industrial. Portanto, podemos afirmar que o Programa de Fomento à Economia Solidária não possuía uma dotação orçamentária própria e nem dispunha de recursos suficientes para ampliar suas ações. Não obtivemos dados orçamentários mais sistemáticos desse período.

O mesmo ocorria com a equipe técnica disponível para o Programa de Fomento à Economia Solidária, composta pelo Diretor do Departamento, que possuía uma série de outros encargos, e o Chefe de Seção, contando com alguns contratos temporários para projetos específicos.

No entanto, com a criação do Departamento de Apoio à Economia Solidária, o Programa de Fomento à Economia Solidária passa a contar, a partir de 2005, com orçamento próprio e com uma equipe técnica voltada exclusivamente para suas atividades.

Orçamento

O Programa de Fomento à Economia Solidária da Prefeitura Municipal de São Carlos não é mantido apenas com recursos da administração municipal, embora seja ela sua principal financiadora. Existem convênios com o Governo do Estado, como no caso da manutenção do Programa Banco do Povo Paulista e com o Governo Federal na implantação do Centro Público de Economia Solidária, entre outras parcerias.

Para exemplificar o orçamento do Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária, utilizaremos o orçamento do exercício de 2009 (já executado) e o orçamento para o exercício de 2010, ambos fornecidos pelo DAES no início de janeiro de 2010.

As fichas referentes a Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil e Obrigações Patronais não serão apresentadas, pois o orçamento especifica os valores gerais de toda a SMTER. Portanto, atentaremos apenas no orçamento destinado à execução do Programa de Fomento à Economia Solidária e manutenção de suas atividades.

Quadro 6 - Orçamento 2009

Fomento ao Trabalho e Renda

Função 11 – Sub Função 334 – Programa 66 – Projeto Atividade 2078

Órgão: 20 – Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda – SMTER

Unidade: 001 – Gabinete do Secretário – SMTER

Aplicação do Programa

Natureza Despesa	Fonte Recurso	Aplicação Fonte Recurso	Ficha	Valores	Total Programa
					355.978,00
3.3.90.30	001	Material de Consumo	0636	26.020,00	
3.3.90.33	001	Passagens e Despesas com	0637	58,00	

		locomoção			
3.3.90.36	001	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	0638	47.400,00	
3.3.90.39	001	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	0639	262.500,00	
4.4.90.51	001	Obras e Instalações	0640	15.000,00	
4.4.90.52	001	Equipamentos e Material Permanente	0641	4.000,00	

Quadro 7 - Orçamento 2010

Fomento ao Trabalho e Renda

Função 11 – Sub Função 334 – Programa 66 – Projeto Atividade 2078

Órgão: 20 – Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda – SMTER

Unidade: 001 – Gabinete do Secretário – SMTER

Aplicação do Programa

Natureza Despesa	Fonte Recurso	Aplicação Fonte Recurso	Ficha	Valores	Total Programa
					364.943,50
3.3.90.30	001	Material de Consumo	0636	17.178,50	
3.3.90.33	001	Passagens e Despesas com locomoção	0637	15.180,00	
3.3.90.36	001	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física	0638	23.985,00	
3.3.90.39	001	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	0639	255.500,00	
4.4.90.51	001	Obras e Instalações	0640	53.000,00	
4.4.90.52	001	Equipamentos e Material Permanente	0641	100,00	

Fomento ao Trabalho e Renda - Função 11 – Sub Função 334

Economia Solidária e Inclusão Social– Função 11 – Sub Função 334

Demandas do Orçamento Participativo: Função 11 – Sub Função 334 - Programa 66 – Projeto
Atividade 1027

Natureza Despesa	Fonte Recurso	Aplicação Fonte Recurso	Fich a	Valores	Total Programa
					54.750,00
3.3.90.39	001	Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica	0635		

Total Fonte de Recurso: 001 – TESOURO – R\$ 2.449.965,03.¹³

Observamos que o orçamento para 2010 tem o acréscimo de uma demanda do orçamento participativo, aprovada no Bairro de Santa Eudóxia, que leva à aplicação de 54.750,00 (cinquenta e quatro mil setecentos e cinquenta reais) na contratação de serviços de terceiros – pessoa jurídica, conforme demonstrado na planilha – com objetivo de criar um empreendimento solidário no bairro. No mais, as diferenças entre os dois orçamentos são modestas e a maior parte das mudanças diz respeito à readequação dos recursos dentro do próprio programa. É comum aos gestores planejar o orçamento do ano seguinte com base na ficha e no orçamento do ano vigente. As atividades são essencialmente para manutenção do programa e, ainda que contemplem novas ações, incluí-las no plano orçamentário nem sempre é fácil.

A maior parte do orçamento é destinada à contratação de serviços de terceiros, pessoas jurídicas, principalmente para cursos de qualificação e assessorias para os empreendimentos autogestionários.

O orçamento é imprescindível para a realização da política de economia solidária e ele é majoritariamente municipal. Os recursos externos, quando existem, são aportes por meio de convênios e parcerias pontuais. Não há nenhum repasse do Estado ou da União específico para a implantação da economia solidária nos municípios, portanto, não há uma outra fonte de financiamento que induza a essa política nos municípios brasileiros. A iniciativa é, na maior parte dos casos, estritamente municipal.

Equipe técnica

A equipe técnica do Departamento de Apoio à Economia Solidária divide-se em cargos de direção, cargos administrativos, assessores, monitores de empreendedorismo, agentes de crédito e estagiários. Com exceção dos cargos administrativos, todos os demais dividem a sua rotina entre o trabalho burocrático e a gestão dos grupos, participando ativamente do desenvolvimento do programa.

Os regimes de contratação são: cargos em comissão, indicados pelo Prefeito; funcionários públicos concursados; contratação de prestação de serviço via terceirização e estágios. A carga horária de trabalho é de 20 (vinte) ou 40 (quarenta) horas semanais.

A equipe técnica do Departamento até 2008 estava composta por quatro comissionados nos cargos de Diretor do Departamento e três chefes de seção, um monitor de empreendedorismo que desenvolve atividades de economia solidária e é concursado com regime de 20 (vinte) horas semanais, um auxiliar administrativo concursado, um assessor e dois agentes de crédito contratados por terceirização. Não obtivemos a informação de quantos funcionários faziam parte do Balcão de Empregos, porém não há qualquer interferência no Programa de Fomento à Economia Solidária.

A partir de 2008, com a inauguração do Centro Público e, posteriormente, com a criação da SMTER e reorganização do DAES, a equipe técnica passou a ser composta segundo quadro a seguir:

¹³ Os quadros do Orçamento 2009 e Orçamento 2010 foram reelaborados pelo pesquisador com as informações fidedignas aos orçamentos fornecidos pelo DAES em janeiro de 2010.

Quadro 8 – Equipe Técnica DAES

Cargo/Função	Regime de contratação	Contrato de Trabalho
Diretor de Apoio a Economia Solidária / Direção Geral	Comissionado	40 horas semanais
Chefe de Divisão Tecnologia Aplica Desenvolvimento Social / Direção	Comissionado	40 horas semanais
Chefe de Divisão de Ações de Inclusão Produtiva / Direção	Comissionado	40 horas semanais
Chefe de Divisão do Banco do Povo / Direção	Comissionado	40 horas semanais
Monitor de Empreendedorismo	Funcionário público	20 horas semanais
3 Auxiliares Administrativos	Funcionário público	40 horas semanais
Assessoria contábil	Comissão	40 horas semanais
Assessoria Cadeia de Resíduos	Comissão	40 horas semanais
Assessoria Projetos	Comissão	40 horas semanais
Gestão do CEDOC / Administrativo	Contratado / Terceirizado	20 horas semanais
2 Agentes de Crédito Banco do Povo	Contratado / Terceirizado	40 horas semanais
2 Estagiários	Estágio	20 horas semanais
Jovem Aprendiz / Primeiro Emprego	Estágio	20 horas semanais

Após a inauguração do Centro Público de Economia Solidária, com o aumento da demanda atendida pelo Programa de Fomento a Economia Solidária, acarretando um aumento das demandas de trabalho, o Departamento de Apoio à Economia Solidária teve sua equipe de trabalho ampliada, conforme quadro demonstrado acima. Além dos 17 (dezesete) profissionais que compõem a equipe técnica e que trabalham diretamente no programa, existe 01 (um) profissional terceirizado para o setor de limpeza, que é uma integrante da Cooperlimp.

Podemos notar que a maioria das contratações da equipe são pessoas comissionadas, ou seja, são cargos em comissão designados pelo Prefeito e que tem a obrigação de deixar seus cargos ao final do mandato deste. Uma questão bastante debatida quando tratamos da perenidade da política de economia solidária é a importância do funcionalismo público para a manutenção da política. Remetemos essa questão aos gestores do Departamento de Apoio à Economia Solidária de São Carlos e eles nos responderam que foi realizado, em 2009, concurso público para contratação de mais dois monitores de empreendedorismo, agora com carga horária de 40 (quarenta) horas semanais. E afirmam que a construção de um quadro estável de funcionários é uma das estratégias da institucionalização da política.

Outra medida adotada pelo DAES foi a “Oficina de Formação Para Gestores de Políticas Públicas”, realizada no primeiro semestre de 2009, com a participação de aproximadamente 40 servidores e gestores vinculados às Secretarias Municipais de Cidadania e Assistência Social, de Saúde, de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia, de Educação, de Trabalho, Emprego e Renda, da Coordenadoria de Meio Ambiente e do Orçamento Participativo. Essa oficina buscou sensibilizar os participantes para a temática e potencializar as ações transversais características da Economia Solidária, integrando as políticas públicas do município. Após a oficina foi organizado um grupo de trabalho para o desenvolvimento de algumas ações em conjunto.

Capítulo 4

Implementação e análise da política de economia solidária de São Carlos

No capítulo 4, dividiremos em seções diferentes as questões da implementação e da análise da política pública de economia solidária de São Carlos, sendo 4.1 – A implementação do Programa de Fomento à Economia Solidária e 4.2 – Análise e condições de perenidade da política municipal de economia solidária.

Em 4.1 verifica-se a implementação da política de economia solidária, o funcionamento do Centro Público de economia solidária, as ações e projetos desenvolvidos, as parcerias realizadas, enfim, o funcionamento do Programa de Fomento à Economia Solidária. A exposição está organizada nos seguintes tópicos: 4.1.1 - O Centro Público de Economia Solidária “Herbert de Souza” e 4.1.2 – Ações e projetos.

Em 4.2 apresentamos o perfil dos beneficiários, o Marco Legal regulatório da Política de Fomento à Economia Solidária do município de São Carlos, a Lei Municipal de Fomento a Economia Solidária, recentemente elaborada no município, e fazemos uma análise da política municipal de economia solidária e de suas condições de perenidade na administração municipal. A exposição está dividida em três partes: 4.2.1 – Os Beneficiários; 4.2.2 – Marco legal e a Lei Municipal de fomento à Economia Solidária e 4.2.3 – As condições de perenidade da política de economia solidária de São Carlos.

4.1 – A implementação do Programa de Fomento à Economia Solidária

A implementação da política municipal de economia solidária do município de São Carlos é realizada através do Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária, que possui quatro frentes, de acordo com documentos consultados:

- 1) - a disponibilização de recursos (humanos, físicos, institucionais, financeiros, etc.) públicos e privados, para o apoio e a organização dos EES;
- 2) - a institucionalização da política pública de fomento à economia solidária;
- 3) - o estímulo à organização social e política dos EES e
- 4) - a integração com outras políticas públicas desenvolvidas no município.

A Prefeitura Municipal, através do Programa de Fomento à Economia Solidária, apóia e assessora os trabalhadores organizados em “Empreendimentos Econômicos Solidários” ou “Empreendimentos Autogestionários”, buscando fomentar iniciativas associativas e autogestionárias solidárias - como cooperativas, associações e grupos de trabalho - e organizá-las em redes de cooperação e cadeias produtivas. Dessa forma, o programa visa contribuir para a inserção, no mercado de trabalho, de desempregados, trabalhadores do setor informal e subcontratados, empreendedores de pequenos negócios e participantes dos programas de assistência social.

Portanto, nessa parte da pesquisa verificaremos os equipamentos públicos, as ações, projetos, programas e parcerias desenvolvidos pelo Departamento de Apoio à Economia Solidária para a execução do Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária.

4.1.1 - O Centro Público de Economia Solidária “Herbert de Souza”¹⁴

Uma das principais ações do Programa de Fomento à Economia Solidária foi a implantação de um CENTRO PÚBLICO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA na Cidade de São Carlos. Este centro é um espaço físico destinado à divulgação, formação e aperfeiçoamento dos atores e dos produtos e serviços oferecidos pelos empreendimentos solidários, buscando contribuir para integração e troca de experiências entre empreendimentos do município e da região central de São Paulo.

Em 2008 é inaugurado o Centro Público de Economia Solidária “Herbert de Souza” na região central do município de São Carlos, através de uma parceria com a SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária, ligada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) do Governo Federal. A SENAES disponibilizou, por meio de convênio, recursos para os investimentos em máquinas, equipamentos e mobiliários do Centro Público, e a Prefeitura Municipal de São Carlos (PMSC) ficou responsável pelo custeio de manutenção do espaço físico e dos recursos humanos necessários.

A discussão para a instalação do Centro Público teve início em 2004, quando representantes da Prefeitura Municipal de São Carlos, da INCOOP - Incubadora de Cooperativas da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) e de 3 empreendimentos de

¹⁴ Histórico e dados retirados do Relatório Final do CPES (Centro Público de Economia Solidária) – FBB (Fundação Banco do Brasil) de maio de 2009. Convênio MTE/GM 01/03, de 15 de Agosto de 2003.

São Carlos - SOLARIS, TURISTICA e COOPERLIMP -, participaram do “1º Seminário Estadual de Economia Solidária e Cooperativismo”, em outubro de 2004, organizado pelo Fórum Paulista de Economia Solidária em Cajamar/SP. Foi constituída uma Comissão de 10 pessoas para elaboração de uma proposta de projeto de implantação de um Centro Público de Economia Solidária estadual ou regional.

A partir desse primeiro seminário, uma série de ações foi executada até a instalação do Centro Público, conforme podemos ver no quadro abaixo.

Quadro 9 – Cronograma de Construção e Instalação do Centro Público de Economia Solidária de São Carlos

2004	outubro	Comissão para elaboração da proposta do Centro Público
	abril	Oficina de diretrizes para formulação e implementação
2005	outubro	Encaminhamento do Termo de Referência à SENAES
	novembro	Audiência Pública para discussão da instalação do Centro Público
2006	junho	Assinatura do Convênio
	agosto	Reunião preparatória para instalação e lançamento do Centro Público
	novembro	III Encontro - encaminhamentos sobre a instalação e funcionamento do Centro Público
2007	jan-dez	Operacionalização do Centro Público (compras, licitações, instalações) e aprovação do Regimento Interno ¹⁵
2008	maio	Inauguração do Centro Público de Economia Solidária "Herbert de Souza - Betinho"

Portanto, em 26 de maio de 2008 foi inaugurado o Centro Público de Economia Solidária de São Carlos “Herbert de Souza – Betinho”. Na ocasião da inauguração foi lançada a publicação “Perfil dos Empreendimentos Autogestionários em São Carlos” e o vídeo “Economia Solidária: com a palavra os atores”. Naquele momento constatou-se a existência de 20 (vinte) empreendimentos autogestionários em São Carlos, com cerca de 600 trabalhadores associados.

O recinto do Centro Público propicia a realização de plenárias, palestras, cursos, treinamentos, oficinas e seminários, contando com um auditório equipado com telão, data show, televisão, lousa e outros recursos, e com salas bem estruturadas, inclusive com uma sala multiuso e cozinha experimental. Podemos constatar, através de relatórios mensais de

¹⁵ Em 31 de julho, no auditório da Fundação Pró-Memória, realizou-se uma plenária, com mais de 50 (cinquenta) pessoas para discussão do Regimento Interno do Centro Público, conforme exigência do termo de referência;

eventos do CPES, que no ano de 2009 foram realizados 119 eventos diferentes, entre palestras, cursos e reuniões, e que 2500 pessoas participaram desses eventos, sendo principalmente os grupos apoiados e a equipe do DAES.

Segundo relatórios, vários empreendimentos têm utilizado o espaço para comercialização de seus produtos e serviços, sendo estes últimos em maior escala. O Centro Público tem sido usado para a organização de novos empreendimentos, para articulação de reuniões, palestras, cursos, lançamentos de livros, plenárias e assembléias de empreendimentos de economia solidária. Durante a vigência do Centro Público foram organizados mais três empreendimentos, dois na área cultural e outro no setor de serviços de entrega de correspondência.

No Centro Público há uma sala de empreendimentos, local onde funciona a sede administrativa, financeira e contábil dos empreendimentos de economia solidária. Esta sala é equipada com armários para guardar documentos e várias mesas. É usada cotidianamente, mas não há registro formal de utilização.

O CEDOC foi abastecido com documentação, publicações e informação sobre Economia Popular e Solidária, e é aberto à população. Também fazem parte do acervo dissertações e teses relacionadas à economia solidária. É a primeira biblioteca temática da cidade de São Carlos e faz parte do Sistema Integrado de Bibliotecas - São Carlos (SIBI-SC), composto hoje por 14 bibliotecas.

Para os gestores do Departamento de Apoio à Economia Solidária, a implementação do Centro Público permitiu uma maior visibilidade de uma política pública existente e garantiu instrumentos para sua ampliação e consolidação.

O Centro Público de São Carlos tem duas grandes atribuições: uma é ser o pólo irradiador da política pública, é daqui que emana a política pública de economia solidária, o programa de fomento à economia solidária; e a outra é o fato do espaço ser o abrigo dos empreendimentos no âmbito administrativo, financeiro e contábil, quer dizer, da estrutura administrativa dos empreendimentos. Ele oferece uma infra-estrutura que é para viabilizar as atividades dos empreendimentos e do poder público com os empreendimentos (Entrevista).

Para os gestores, a criação dessa infra-estrutura para o exercício da parte administrativa, contábil e financeira dos empreendimentos é muito importante, porque são empreendimentos populares onde a sede funciona, geralmente, na casa de um dos sócios.

Os recursos utilizados para construção do Centro Público de Economia Solidária de São Carlos, conforme consta no relatório, foram os seguintes:

Quadro 10 – Execução Financeira do Centro Público de São Carlos

Execução Financeira			
Recursos Ministério do Trabalho e Emprego		Recursos da Contrapartida	
Aprovados	Utilizados	Aprovados	Utilizados
R\$ 100.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 163.700,00	R\$ 165.109,00

Como podemos perceber, a contrapartida da prefeitura foi superior ao recurso disponibilizado pela SENAES/MTE. A exigência do convênio era uma contrapartida de 30% do valor repassado. Porém, para tornar o projeto viável, a prefeitura arcou com um desembolso superior ao exigido pelo convênio.

4.1.2 - Ações e projetos

As principais **ações** do Programa de Fomento à Economia Solidária são¹⁶:

- Realização de convênios e parcerias diretas com os empreendimentos, e inserções junto à “Comissão de Licitação”, para o estabelecimento de igualdade de condições de participação nos editais de licitação do município;
- Assessoria técnica contábil, financeira, jurídica, administrativa, comercial, de comunicação e de organização da produção;
- Realização de convênios e parcerias com os setores público e privado e terceiro setor;
- Participação em editais públicos para captação de recursos externos de financiamento do fomento à economia solidária;
- Formação profissional, elevação da escolaridade e organização autogestionária;
- Oferta de microcrédito popular;
- Estímulo à organização social e política dos EES e participação em fóruns regionais, estadual e federal;
- Criação de espaços públicos para produção e comercialização de produtos e serviços de EES;

¹⁶ Informações retiradas da apresentação do Programa de Fomento à Economia Solidária do DAES – SMTER de 20 de março de 2009.

- Estímulo à integração dos EES com espaços comuns de formação, debate e intercâmbio;
- Integração com outras políticas públicas desenvolvidas no município: Habitar Brasil BID, Programa de Segurança Alimentar, Programa Futuro Limpo, EJA, Programa de Inclusão Digital, Curso “Economia Solidária para Gestores de Políticas Públicas”, Orçamento Participativo, Cidadania e Assistência Social;
- Institucionalização da política pública de fomento da Economia Solidária: Criação do Departamento de Apoio à Economia Solidária, Concurso Público para contratação de servidores voltados para atividade de fomento, Legislação sobre tratamento de resíduos sólidos, Lei Geral do Município, Inclusão do Programa de Fomento à Economia Solidária no Plano de Metas 2009/12 e no Plano Plurianual PPA 2010/13 do município, Discussão e Deliberação da proposta da Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária, entre outros.
- Parceria com o Sistema Único da Assistência Social/SUAS: Centros de Referência de Assistência Social/CRAS e Programas de Transferência de Renda, através de programas emancipatórios de Inclusão Produtiva para o desenvolvimento da economia solidária em territórios com alta vulnerabilidade social.

Espaços públicos

Uma das premissas da política de economia solidária é a cessão de espaços públicos para viabilizar a produção, o serviço ou a comercialização dos empreendimentos. A Prefeitura de São Carlos disponibiliza os seguintes espaços:

- Casa do artesão no Centro Integrado de Turismo;
- Box na praça do comércio;
- Loja do artesanato solidário no box no Mercado Municipal;
- Feira de artesanato na praça XV;
- Três centrais de triagem de materiais recicláveis;
- Aterro de resíduos da construção civil;
- Varejão da agricultura familiar;

- Cozinha experimental;
- Panificadora autogestionária;

Em 2006, entra em atividade a CENTRAL DE ABASTECIMENTO POPULAR, utilizando a unidade do ex-CEAGESP - SÃO CARLOS, com uma área total estimada de 15.700 m². A Central busca inserir pequenos agricultores, empreendimentos solidários e a comunidade da região no programa Fome Zero. Para tanto, o complexo da Central de Abastecimento conta com: Banco de Alimentos; Unidade de Processamento de Alimentos; Cozinha Experimental; Panificadora coletiva e autogestionária; Varejão da agricultura familiar; Restaurante Popular; Cozinha Experimental; Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional de São Carlos e Região; Espaço de convenções - SÃO CARLOS EXPOSHOW.

Este complexo visa contribuir para o fortalecimento da cadeia produtiva de alimentos no campo da economia solidária, por meio da integração, desenvolvida na Central de Abastecimento, de outras atividades na área de alimentação e de seus principais atores - produtores, fornecedores e consumidores. Essa estrutura está sendo ocupada pela Cooperativa dos Agricultores Familiares de São Carlos e Região (COOPERFASC), além do Grupo de Panificação Nossa Senhora de Guadalupe e da Cooperativa de Prestação de Serviços em Culinária de São Carlos (COOPERCOOK).

Projetos em andamento

1- Proposição e Implantação de Tecnologias para Cooperativas na Cadeia de Reciclagem: parceria entre a Incoop, a Prefeitura Municipal e ONG RAMUDÁ, com recursos da Secretária Nacional de Economia Solidária (SENAES-MTE) para capacitação, assessoria e aquisição de uma unidade de moagem de plásticos, direcionadas às três cooperativas de coleta seletiva do município, visando agregação de valor ao trabalho por meio do beneficiamento de plásticos e da venda integrada;

2- Proposta de inclusão social e geração de renda para os catadores de entulho de São Carlos/SP: organização dos catadores na nova área de destinação final dos Resíduos de Construção e Demolição (RCD), licenciada pela CETESB. O projeto prevê a aquisição de equipamentos necessários à gestão e produção solidária da organização, cursos,

palestras e atividades de integração e autogestão, bem como a capacitação e treinamento dos catadores para a classificação de resíduos, avaliação das características quantitativas e qualitativas dos resíduos, avaliação do potencial reciclável dos RCD, avaliação do mercado de materiais recicláveis e beneficiados a partir dos entulhos de construção civil, manejo correto dos resíduos e operação de equipamentos.

3- CENTCOOP - Central de Cooperativas de Materiais Recicláveis de São Paulo: a UNITRABALHO, em parceria com a Fundação Banco do Brasil, a ICCO da Holanda e a Prefeitura Municipal, assessoraram 9 (nove) cooperativas dos municípios da região metropolitana e interior de São Paulo – sendo 3 (três) de São Carlos, 1 (uma) de Diadema, 1 (uma) de Piracicaba e 4 (quatro) de São Paulo – na criação da 1ª Central de Cooperativas de Materiais Recicláveis – CENTCOOP. O objetivo do projeto é que as cooperativas possam adiar as suas vendas e acumular uma quantidade maior de resíduos recicláveis, de forma a eliminar os intermediários e realizar vendas coletivas, diretamente junto às indústrias recicladoras. Posteriormente o objetivo da CENTCOOP é beneficiar materiais, elaborar produtos diferenciados a partir destes materiais e, conseqüentemente, agregar valor aos mesmos.

4- Horta Comunitária da Cidade Aracy: implantação da horta comunitária no bairro Cidade Aracy e formação de um grupo com famílias moradoras no bairro e vinculadas, principalmente, aos Programas de Transferência de Renda. O objetivo desse projeto é combater a fome e a desnutrição de pessoas que estejam em situação de vulnerabilidade social e/ou em estado de insegurança alimentar e nutricional; produzir alimentos promovendo o acesso e disponibilidade dos mesmos e a comercialização de seu excedente de forma solidária.

A Legislação Municipal autoriza a utilização de terrenos públicos para a implementação de “hortas comunitárias” e são oferecidos cursos de capacitação profissional para os participantes e apoio na infra-estrutura para formação dos canteiros.

5 - Projeto “Revitalização da Coleta Seletiva”: a proposta de revitalização do Programa de Coleta Seletiva do município, busca a implementação das seguintes ações: unidade de moagem de plásticos; coleta de óleo; capacitação profissional realizada pela UNISOL; parceria com programa de educação tutorial – PET/UFSCar; renovação do convênio com a Prefeitura Municipal, incluindo remuneração por produção e produtividade; divulgação da coleta; reestruturação produtiva e administrativa das cooperativas; doação de prensa pela UFSCar e novo galpão para o Centro de Triagem.

De acordo com dados coletados em entrevista com os gestores, o convênio que está sendo renovado com as cooperativas de reciclagem é um modelo que engloba a cessão de infra-estrutura e remuneração por desempenho. Haverá a unificação das três cooperativas em uma, que ocupará o mesmo espaço físico atual. A prefeitura continuará com a cessão de todos os equipamentos que disponibiliza: caminhões, barracão de triagem, prensas, entre outros. A remuneração será realizada de duas formas: a primeira, a partir da produção, prevê que, atingindo ou superando 98 toneladas/mês coletadas, a cooperativa receba o valor fixo de R\$ 8.000,00 (oito mil reais); a segunda, a partir da produtividade, ou seja, da venda do material que deixa de ir para o aterro, estipula que toda tonelada vendida acima de 60 toneladas/mês será remunerada em R\$ 130,00 reais. O objetivo é combater a estagnação do programa e melhorar a eficiência do Programa Futuro Limpo.

6 - Projeto de Desenvolvimento Territorial nos Bairros Jardim Gonzaga e Monte Carlo:

Este projeto, desenvolvido pela Incubadora Regional de Cooperativas Populares da UFSCar - INCOOP - em parceria com a Prefeitura Municipal por meio de diversas Secretarias, prevê um conjunto de ações voltadas para o fortalecimento dos empreendimentos solidários existentes nessa região e iniciativas de apoio a empreendimentos que surgirão a partir do projeto.

Projetos e ações que estão em **fase de aprovação e/ou implantação**, visando a ampliação do Programa de Fomento à Economia Solidária:

1. Projeto “Artesanato Tecnológico - Identidade Tecnológica no Artesanato de São Carlos”: Visa gerar uma nova “identidade” do artesanato de São Carlos, que o identifique com a “Capital da Alta Tecnologia”, de forma a divulgar o município, aprimorar a produção e viabilizar a divulgação e a comercialização dos produtos daqueles que possuem o artesanato como atividade fim.

2. Projeto de construção de um Centro Público de Economia Solidária de Produção: Construção do espaço físico na região do bairro Santa Felícia, com instalações apropriadas de um Centro Público no segmento de construção civil, mediante recursos de uma emenda parlamentar do Deputado Federal Vicentinho. Neste Centro Público de Produção será

instalado, num primeiro momento, o Projeto “Mulheres de São Carlos construindo a autonomia”.

A idéia de construir Centros Públicos de Produção, de acordo com os gestores, vem suprir uma necessidade do programa, pois não é possível instalar num único local espaços para a administração, a produção e a comercialização. Cada um tem uma especificidade a ser atendida. O Centro de Produção é uma estrutura destinada à atividade produtiva, contando também com espaço para uma brinquedoteca para colocar as crianças, telecentro e refeitório.

Os gestores acreditam que a produção tem que estar próxima ao trabalhador, ou seja, no bairro onde mora, pois assim há uma economia de transporte e de tempo, garantindo uma maior qualidade de vida para esta população.

3. Projeto “Mulheres de São Carlos Construindo a Autonomia”: Parceria com a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres do Governo Federal, o projeto é voltado para qualificação profissional de mulheres e está dividido em duas vertentes. A primeira é a criação de duas cooperativas, uma na área de prestação de serviços em construção civil e outra na área de marcenaria. A segunda é a criação de uma Central de Trabalhadores (as) Autônomos (as), que seria uma intermediação de trabalhadores autônomos com um padrão coletivo de serviço. O projeto será implantado no Centro Público de Produção no bairro de Santa Felícia.

4. Projeto “Lavanderia Popular Coletiva”: Será estabelecido um convênio entre a Prefeitura Municipal de São Carlos, a ONG Consulado da Mulher, Rotary Club e Associação Espírita Chico Xavier, para a qualificação profissional de mulheres e a construção de uma cooperativa com foco em lavanderia. O projeto será executado na região São Carlos VIII, junto ao futuro CRAS (Centro Regional de Assistência Social) da Secretaria de Cidadania e Assistência Social.

5. Criação de um empreendimento econômico solidário, para geração de trabalho e renda para os moradores de Santa Eudóxia, demanda do Orçamento Participativo de 2009. Ainda sem projeto definido.

Esses projetos, segundo relatórios, permitem a geração de novos grupos e novas oportunidades de oferta de produtos e serviços, contribuindo para a diversificação e o adensamento das cadeias produtivas solidárias, além de qualificar a atuação da Administração

Municipal, a partir da integração de suas diversas Políticas Públicas. São projetos que prevêem o envolvimento direto de mais de 350 trabalhadores e trabalhadoras, distribuídos em novos empreendimentos e naqueles em consolidação.

Parcerias públicas, privadas e terceiro setor

No sentido de diversificar as ações de fomento, foram estabelecidas parcerias pelo Departamento de Apoio à Economia Solidária, visando estimular ações de pesquisas, de formação, de produção de tecnologias alternativas adequadas à Economia Solidária, gerando produtos, serviços, processos, máquinas, equipamentos e técnicas adequadas, visando autonomia e sustentabilidade dos empreendimentos de Economia Solidária.

Como exemplos destacam-se as parcerias com a Empresa Junior da Engenharia de Produção da EESC/USP, a Engenharia de Materiais da UFSCar, a disciplina de marketing da UNICEP, a INCOOP/UFSCar, a UNITRABALHO, além de outras instituições como SENAI, SEBRAE, FESC, CNPQ, entre outras.

O DAES também estabeleceu parcerias com o setor privado e com entidades do terceiro setor, como a ONG APASC – Associação para a Proteção Ambiental de São Carlos, a ONG RAMUDÁ, a empresa VEGA ENGENHARIA AMBIENTAL e a empresa SÃO CARLOS S/A INDÚSTRIA DE PAPEL E EMBALAGENS.

Também existem as parcerias com o setor público, como a integração com várias Secretarias e Fundações Municipais (Secretarias de Assistência Social e Cidadania, Agricultura e Abastecimento, Educação e Cultura, Fundação Educacional de São Carlos, PROHAB, Desenvolvimento Urbano, Orçamento Participativo), Estaduais (FAPESP e o Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional) e Federais (Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES/MTE, Fundação Banco do Brasil, Ministérios da Ciência e Tecnologia e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e a Sub-Delegacia Regional do Trabalho).

Organização social e política

Desde 2004, vem sendo realizado anualmente o Encontro Municipal de Economia Solidária, em parceria com empreendimentos e organizações populares, coletivas e solidárias. O objetivo é fortalecer a organização social e política do movimento no município.

O **I Encontro de Economia Solidária do Município**¹⁷ aconteceu em julho de 2004, tendo como temas: “A economia solidária no Brasil: agentes de fomento e parceiros públicos e privados” e “O fomento da Economia Solidária em São Carlos”. O I Encontro de Economia Solidária foi proposto como oportunidade para conhecer e examinar experiências e propostas em Economia Solidária, buscando respostas para os desafios na organização dos grupos locais.

Em dezembro de 2005, o **II Encontro Municipal de Economia Solidária**, contando com o apoio da Rede Mercocidades e da Petrobrás, discutiu os rumos da Organização Solidária em nível estadual e nacional, propôs aumentar a compreensão de Economia Solidária dos empreendimentos e outros atores importantes para a Economia Solidária e lançar o Fórum de Economia Solidária de São Carlos.

O **III Encontro de Economia Solidária do município de São Carlos** aconteceu em novembro de 2006 e teve como principal objetivo a discussão da implantação do Centro Público de Economia Solidária. Durante o III Encontro houve um momento de socialização das deliberações da 1ª CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – I CONAES, realizada no mesmo ano, entre 26 e 29 de junho, em Brasília. A seguir, discutiu-se a instalação e o funcionamento do Centro Público de Economia Solidária de São Carlos, onde se definiram duas comissões, para elaboração do Regimento Interno do Centro Público e para localizar um imóvel adequado para o seu funcionamento.

O **IV Encontro Municipal de Economia Solidária de São Carlos** só aconteceu em maio de 2009. Assim como os outros, o evento foi organizado pela Prefeitura Municipal, pela INCOOP e pelos Empreendimentos Autogestionários de São Carlos. Sua realização foi no Centro Público de Economia Solidária "Herbert de Souza - Betinho".

O tema do IV Encontro foi “Marco Legal e a Organização Social e Política da Economia Solidária”. Houve uma Mesa de Debate intitulada "A Legislação da Economia Solidária no Plano Nacional", que contou com a participação do Advogado da UNISOL BRASIL, Dr. Marcelo José Ladeira Mauad e do Deputado Federal Eudes Chavier (PT) - membro e coordenador da Frente Parlamentar da Economia Solidária no Congresso Nacional. Foram debatidas as leis sobre Economia Solidária (cooperativas de mão de obra, incentivos

¹⁷ As informações sobre os quatro Encontros Municipais de Economia Solidária que aconteceram em São Carlos foram retiradas do release dos Encontros, material fornecido pelo DAES.

tributários, etc.) que estão tramitando na Câmara e no Senado, e a importância da organização social e política dos Empreendimentos para a implementação, de fato, de uma Legislação específica de Economia Solidária.

Na seqüência foram organizados 5 Grupos de Trabalho, com mais de 20 integrantes em cada grupo, para a discussão e sugestões de inclusão, exclusão e alteração da proposta de Lei Municipal; a seguir, a Plenária Geral deliberou sobre a proposta de Marco Legal de Economia Solidária no município, culminando em uma proposta de Lei Municipal de Fomento a Economia Solidária, posteriormente apresentada à toda sociedade por meio de uma Audiência Pública e enviada à Câmara Municipal.

Além dos Encontros Municipais, a Prefeitura também apóia a participação de representantes dos empreendimentos de economia solidária do município em feiras e encontros de formação e articulação – como as primeiras Conferências Estadual (Osasco) e Nacional (Brasília) de Economia Solidária em 2006, as reuniões e encontros dos Fóruns Paulista e Brasileiro de Economia Solidária e Feiras de Comercialização em Campinas, Osasco e no próprio município.

São Carlos também tem representação na Rede de Gestores de Políticas Públicas em Economia Solidária. O Município de São Carlos integra a Rede de Gestores de Políticas Públicas em Economia Solidária desde sua fundação, em 2003, e está na coordenação da Região Sudeste junto com Contagem – MG. Para Sorbille, a Rede é um espaço privilegiado de articulação das administrações municipais e estaduais junto a Senaes.

A Rede de Gestores (...) foi fundamental para o movimento de economia solidária. Eu considero uma das mais importantes estruturas da economia solidária. É inegável a contribuição dos gestores de políticas públicas na formulação do modelo de economia solidária. Esse espaço foi muito importante como espaço para intercâmbio de algumas experiências anteriores que já tinham uma série de reflexões acumuladas (...). Trazem essas experiências, esse acúmulo e a necessidade de dar um mínimo perfil, as mínimas características do que é economia solidária ou, pelo menos, o que não é economia solidária. E a partir de parcerias com a SENAES para formação de gestores, foi possível fazer esse intercâmbio, essa troca de experiências e formulação de políticas públicas e isso permitiu certa homogeneidade nas ações que estão sendo realizadas pelo Brasil, que incipientes do ponto de vista de números, hoje tem um pouco mais 100 associados, 100 gestores, mas de importância grande por ter, pelo menos, essa referência do que é essa economia solidária. Então a Rede, para mim, é um espaço privilegiado de aprendizado e foi fundamental para dizer como fazer e como desenvolver políticas públicas (Entrevista).

No caso da I CONAES, São Carlos participou com um delegado do poder público e quatro delegados dos empreendimentos. Também participou ativamente do Fórum Paulista de

Economia Solidária de 2005 a 2007, incluindo a construção do Termo de Referência do Centro Público.

4.2 – Análise e condições de perenidade da política municipal de economia solidária

Esta seção busca fazer a análise da política de economia solidária desenvolvida em São Carlos, tendo em vista o exposto nos capítulos 3 e 4 deste trabalho em relação à problematização, inscrição na agenda e implementação do Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária, acrescentando o perfil dos beneficiários do programa e a discussão do marco legal, através da Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária. Finalizamos o capítulo com a discussão sobre as possibilidades de perenidade da política municipal de Economia Solidária do município de São Carlos.

4.2.1 – Os beneficiários

Os beneficiários da política pública de economia solidária do município de São Carlos são os cidadãos que compõem os Empreendimentos Econômicos Solidários ou Empreendimentos Autogestionários de São Carlos.

Como pudemos verificar na entrevista realizada com os gestores do Departamento de Apoio à Economia Solidária, as formas de suporte aos empreendimentos autogestionários são inúmeras e variam de acordo com a necessidade de cada grupo.

Todos os empreendimentos têm a possibilidade tanto de utilização do espaço do Centro Público para reuniões, negociações, divulgação e parcerias, como de solicitação de assessoria contábil, jurídica, técnica, entre outras. O departamento também tem a possibilidade de assessorar a gestão administrativa, financeira e os processos para a autogestão de todos os grupos, caso seja necessário. Há grupos mais desenvolvidos que outros e as necessidades de cada um são bastante matizadas.

Alguns grupos necessitam apenas de espaço para comercialização, como acontece com parte dos trabalhadores ligados ao artesanato. Já outros grupos necessitam de espaço para produção, como é o caso dos grupos ligados à cadeia de recicláveis e também da Coopercook.

Esta última e a Cooperlimp necessitam da contratação de seus serviços pela prefeitura, o caso das compras públicas e da possibilidade de participação em licitações.

Há grupos que necessitam de apoio para a legalização. Outros precisam ser sensibilizados e formados para o entendimento da economia solidária. Alguns precisam de capacitação para melhoria dos produtos ou serviços oferecidos e para a busca de mercado.

A análise dos beneficiários será realizada através da cartilha “Perfil dos Empreendimentos Autogestionários em São Carlos – 2008”, lançada pela Prefeitura de São Carlos, através do DAES, na inauguração do Centro Público de Economia Solidária. Para isso utilizaremos os dados encontrados no perfil sobre os empreendimentos e seus associados. Não há registros dos beneficiários indiretos.

Os Empreendimentos Autogestionários apoiados pela Prefeitura de São Carlos são (dados atualizados em janeiro de 2010):

Empreendimentos formalizados (com pessoa jurídica): 14

Cooperativas: Coletiva, Coopercook, Cooperlimp, Coopervida, Coosturarte, Ecoativa e Cooperdex.

Associações: AARTESCAR, AAFASC, KOOPERI, ACASC, Instituto Cultural Janela Aberta, Associação Cultural Raízes Sertanejas e Maria Fuxico.

Grupos em definição e em processo de formalização jurídica: 09

Araucarte, Amor & Arte, Recriart, Solaris Artesanato, Magia do Artesanato, Massa Coletiva, Trabalhadores da entulheira de resíduos da construção, Trabalhadores da Horta Comunitária da Cidade Aracy e Consumosol.

Trabalhadores diretamente associados: mais de 600 pessoas

Grupos apoiados atualmente: 23

Faturamento anual: R\$ 6 milhões

Grupos dissolvidos: 06

Com estes dados preliminares, passamos ao “Perfil dos Empreendimentos Autogestionários em São Carlos – 2008”, que foi realizado com um caráter interdisciplinar envolvendo vários agentes públicos, com destaque para a Secretaria de Cidadania e Assistência Social, Secretaria de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia, Secretaria de Agricultura e Abastecimento, Secretaria de Educação e Cultura, Secretaria de Saúde, entre outras, além de diversas parcerias externas. (PMSC, 2008)

Para a realização do Diagnóstico e do Perfil foi necessária a criação de indicadores qualitativos e quantitativos, que foram estabelecidos utilizando-se a experiência e os resultados da política de fomento à Economia Solidária e da política de Cidadania e Assistência Social da Prefeitura de São Carlos, dados do Cadastro Único para Programas de Transferência de Renda do Governo Federal e metodologia desenvolvida pelo Instituto Consulado da Mulher (Oscip) e pela Anteag.

A partir desses indicadores, foram definidos e aplicados questionários, individuais e coletivos, por meio de entrevistadores, que permitiram a construção de um banco de dados para a sistematização e cruzamento das informações. É importante destacar que os diferentes estágios de desenvolvimento, organização, formalização e diversidade de atividades produtivas, assim como os vários níveis de empoderamento e protagonismo atingidos pelos trabalhadores e trabalhadoras, repercutem nas informações coletadas. (PMSC, 2008, pág. 14)

Portanto, o “Perfil dos Empreendimentos Autogestionários em São Carlos – 2008” é uma avaliação socioeconômica dos empreendimentos e trabalhadores associados em atividade no município e cadastrados nesse banco de dados; visa contribuir para a elaboração e implementação de ações que atendam as demandas desse segmento e avaliar os impactos dessas ações.

A **Caracterização dos Empreendimentos e dos (as) Associados (as)** nos mostra que de um total de 20 (vinte) empreendimentos autogestionários que existiam em 2008, quando a pesquisa foi realizada, foi possível cadastrar 18 (dezoito), apresentando um conjunto de 568 trabalhadores (as) associados. **Os empreendimentos cadastrados e o número de associados por empreendimento** são:

- **Aaccsc** – Associação Amigo Carroceiro e Cavaleiro de São Carlos – 13 associados (Grupo dissolvido em 2009);
- **Aartescar** – Associação dos Artesãos e Artistas de São Carlos – 60 associados;
- **Acasc** – Associação do Comércio Alternativo de São Carlos – 15 associados;
- **Araucarte** – Criações Artesanais – 6 associados;
- **Artesanato Amor & Arte** – 8 associados;
- **Coolativa** – Cooperativa de Coletores de Materiais Recicláveis do Jardim Gonzaga – 11 associados;
- **Coopercook** – Cooperativa de Prestação de Serviços em Culinária de São Carlos – 29 associados;

- **Cooperlimp** – Cooperativa de Limpeza do Jardim Gonzaga – 260 associados;
- **Coopervida** – Cooperativa de Coletores de Materiais Recicláveis de São Carlos – 13 associados;
- **Coopvip** – Cooperativa de Trabalho dos Profissionais da Área de Proteção à Vida e ao Patrimônio – 46 associados (Grupo dissolvido em 2009);
- **Coosturarte** – Cooperativa dos Trabalhadores em Confecções de São Carlos – 21 associados;
- **Ecoativa** – Cooperativa dos Coletores de Materiais Recicláveis de São Carlos – 13 associados;
- **Grupo Frutos da Terra** – 3 associados (Grupo dissolvido em 2009);
- **Grupo Maria Fuxico** – 8
- **Grupo Soltece de Tecelagem** – 3 associados (Grupo dissolvido em 2009);
- **Recriart** – 27 associados;
- **Solaris Artesanato** – 8 associados;
- **Trabalhadores da Entulheira de Resíduos de Construção e Demolição** – 24 associados.

Quatro dos seis grupos que foram dissolvidos desde a implantação do Programa de Fomento a Economia Solidária, foram em 2009. Dentre eles estão o Grupo Frutos da Terra e Grupo Soltece de Tecelagem, que não estavam formalizados; a Aaccsc era uma associação e a Coopvip foi uma das cooperativas prestadoras de serviço atingidas pelas TAC's (Termo de Ajuste de Conduta) do Ministério Público do Trabalho, que já havia proibido órgãos federais de contratar cooperativas de prestação de serviço e que, em 2009, passou a proibir qualquer órgão público ou privado de contratar essas cooperativas, com a justificativa da precarização do trabalho e não cumprimento dos direitos trabalhistas.¹⁸

Não foram cadastrados dois grupos que já existiam: a Aafasc – Associação dos Agricultores Familiares de São Carlos e Região e o Consumosol – Grupo de Consumidores de São Carlos e Região.

¹⁸ A Coopvip prestava serviços de segurança e vigilância para o setor privado e teve seus contratos interrompidos por conta das TAC's, que levou ao fechamento da cooperativa e sua transformação em empresa privada por um dos sócios. A Cooperlimp e a Coopercook, cooperativas prestadoras de serviço na área de limpeza e alimentação respectivamente, prestam serviços principalmente para a prefeitura de São Carlos, que tem conseguido manter os contratos num diálogo com o Ministério Público do Trabalho. Porém, esta é uma situação provisória que só será resolvida com a aprovação da Lei que regulamenta as Cooperativas de Trabalhos, já aprovada no Congresso e agora em tramitação no Senado.

Além desses grupos, podemos destacar os que se formaram após a realização da pesquisa:

- **Cooperdex;**
- **Kooperi;**
- **Instituto Cultural Janela Aberta;**
- **Associação Cultural Raízes Sertanejas;**
- **Magia de Artesanato;**
- **Massa Coletiva;**
- **Trabalhadores da Horta Comunitária da Cidade Aracy.**

Como podemos observar, 46% dos trabalhadores associados cadastrados na pesquisa pertencem a um único empreendimento, a Cooperlimp, pioneira da economia solidária em São Carlos.

A pesquisa mostra que 83,3% dos empreendimentos foram formados a partir de 2001, mesmo ano em que a Prefeitura de São Carlos passa a fomentar a economia solidária no Departamento de Desenvolvimento Sustentável e Tecnologia. Destacamos que, da realização da pesquisa no início de 2008 até o final de 2009, mais 7 (sete) empreendimentos autogestionários surgiram no município.

Quadro 11 - Porcentagem de trabalhadores (as) em relação aos valores das retiradas efetuadas nos empreendimentos¹⁹:

Valores das retiradas	%
Até 0,5 salário mínimo	14 %
De 0,5 a 1 salário mínimo	18%
De 1 a 1,5 salários mínimos	45%
De 1,5 a 2 salários mínimos	20%
Acima de 2 salários mínimos	3%

Fonte: PMSC, 2008

Esse dado nos mostra que 68% dos cadastrados têm uma retirada mensal de, pelo menos, 1 (um) salário mínimo e que 20% conseguem uma retirada mensal de 1,5 (um e meio)

¹⁹ Os gráficos apresentados no “Perfil dos Empreendimentos Autogestionários de São Carlos – 2008” foram transformados em tabelas simples pelo pesquisador para facilitar sua análise, porém as informações são fidedignas à pesquisa realizada pelo DAES.

a 2 (dois) salários mínimos. Por outro lado, pode ser alarmante o fato de 14% dos cadastrados não alcançarem nem 0,5 (meio) salário mínimo por mês.

A pesquisa não evidencia os motivos dessa baixa retirada, mas alguns obstáculos freqüentemente observados são: a baixa inserção dos produtos no mercado, pouca divulgação e conhecimento dos produtos e serviços dos EES; baixa qualidade dos produtos ou serviços oferecidos pelos EES; baixo poder aquisitivo para incremento da produção; produção em baixa escala; entre outros.

Outros dados:

- Distribuição dos Empreendimentos por ramo de atividade: 31% Serviços e 69% Comércio;

Encontramos entre os ramos de atividade dos empreendimentos cadastrados e também dos que surgiram depois da pesquisa atividades nas áreas de: alimentação, limpeza, segurança, artesanato, confecção, cadeia de materiais recicláveis, formação, cultura e correspondências, divididas entre comércio e serviços, além de um grupo de consumidores, sendo que a maioria está inserida no setor de comércio.

- Propriedade das instalações físicas de administração, produção e comercialização dos empreendimentos: 94% são de Terceiros, apenas 6% são Próprio e de terceiros e 0% é Próprio;
- Propriedade das máquinas e equipamentos utilizados pelos empreendimentos: 31% são Próprios; 31% são de Terceiros e 38% são Próprio e de Terceiros;

A propriedade das instalações físicas inexistem, sendo que apenas 6% dos cadastrados declararam a propriedade como “próprio e terceiros”, que são geralmente instalações alugadas. Em relação à propriedade das máquinas e equipamentos necessários para o desenvolvimento da atividade, também podemos verificar que apenas 31% dos cadastrados possuem equipamentos próprios. Esse dado nos mostra a dependência que esses empreendimentos têm de terceiros e, na grande maioria dos casos, do poder público.

Em relação ao **Perfil dos Trabalhadores (as) Associados (as)** aos Empreendimentos Autogestionários de São Carlos, foram entrevistados, com questionários individuais, 379 pessoas distribuídas por todos os grupos, ou seja, 66,73% do total dos associados. Desse total,

69% são mulheres, 46% estão acima de 40 anos de idade e 57% declaram-se negros ou pardos, dados que evidenciam o público majoritário dessa política.

Em relação à **Saúde**, 33% dizem possuir algum problema e 73% utilizam como serviços de saúde as UBS – Unidades Básicas de Saúde –, sendo que apenas 9% possuem convênio médico. 25% dos cadastrados não está utilizando ou nunca utilizou serviço odontológico.

Em relação aos **Programas e Benefícios**, 20% estão inseridos no **Cadastro Único do Governo Federal** e 18% são atendidos pela **Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social**. Dos entrevistados, 19% estão cadastrados no programa **Bolsa Família** e apenas 3% recebem Cartão Alimentação. Não há cadastrados no BPC – Benefícios de Proteção Continuada, no PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil ou no Ação Jovem. Apenas 1% está cadastrado no Renda Cidadã.

Esse percentual de cadastrados atendidos pelos programas de transferência de renda e pela Secretaria Municipal de Cidadania e Inclusão Social é condizente com o percentual declarado da população que recebe menos de 0,5 (meio) salário mínimo ou de 0,5 (meio) a 1 (um) salário mínimo, assim como o percentual de trabalhadores que tem renda familiar per capita também nessa faixa salarial, como podemos ver abaixo.

Quadro 12 - Composição e renda familiar

Tipos de Família	%
Família Extensa	25%
Família Nuclear	54%
Monoparental chefiada pelo homem	2%
Monoparental chefiada pela mulher	12%
Outros	7%

Renda Familiar Per Capta	%
Até 0,5 salário mínimo	6 %
De 0,5 a 1 salário mínimo	8%
De 1 a 1,5 salários mínimos	17%
De 1,5 a 2 salários mínimos	31%
Acima de 2 salários mínimos	38%

Fonte: Daes, 2008.

Dos dados apresentados, 14% dos cadastrados são chefes de famílias monoparentais e, portanto, tem a sua renda como familiar. Também são 14% os cadastrados que possuem renda familiar nas faixas de até 0,5 (meio) salário mínimo e de 0,5 (meio) a 1 (um) salário mínimo.

A família nuclear prevalece entre os cadastrados, porém 25% possuem famílias extensas, ou seja, com agregados.

O que nos chama mais atenção é que 86% dos cadastrados possuem uma renda familiar de, pelo menos, 1 (um) salário mínimo, sendo que 38% possuem uma renda familiar maior que 2 (dois) salários mínimos.

A existência na família dos cadastrados de criança/adolescente em privação de liberdade ou cumprindo medida sócio-educativa é de apenas 2%, e 19% dos cadastrados têm criança/adolescente na família que participa de atividades extra-escolares, como projetos sociais, cursos, recreação e oficinas.

A caracterização das **moradias** é a seguinte: **99% urbanas**, sendo **63% próprias**, 18% alugadas, 10% cedidas, 5% financiadas e 4% invadidas. Nenhuma arrendada. O **abastecimento de água** chega a **99%** dos cadastrados, apenas 1% declarou poço e nenhum irregular. O mesmo acontece com a **iluminação**, sendo que **99%** possuem luz elétrica e 1% irregular.

A **coleta e destinação do lixo domiciliar** estão divididas em: 43% coletado e destinado ao aterro sanitário e à reciclagem; 56% coletado e destinado ao aterro sanitário e 1% não coletado e enterrado.

A **Avaliação dos Empreendimentos e dos (as) Associados (as)** é analisada “em conformidade com os princípios e critérios do Movimento de Economia Solidária, através de indicadores qualitativos que contemplam os diferentes estágios de desenvolvimento e consolidação dos empreendimentos solidários”. (PMSC, 2008, p. 38)

Dos empreendimentos cadastrados, 2 (dois) não participaram dessa etapa devido ao seu atual estágio de desenvolvimento, e não foram identificados.

O Perfil está dividido em **A – Indicadores dos Empreendimentos Autogestionários** e **B – Indicadores dos Trabalhadores e Trabalhadoras**.

Cada item possui uma explicação de como foi construído o indicador e um gráfico com os dados da pesquisa. Os gráficos foram transformados em tabelas simples.

Quadro 13 – A) – Indicadores dos Empreendimentos Autogestionários

	Gestão	Comerciali- zação	Resultados Financeiros	Humanização do Trabalho	Participação	Ampliação das Habilidades
Ótimo	6%	50%	19%	0%	6%	12%
Bom	31%	19%	38%	38%	38%	50%
Regular	50%	25%	37%	50%	56%	19%
Ruim	13%	6%	6%	12%	0%	19%

Dos itens apresentados acima chamaremos a atenção para algumas informações. Em relação à Gestão, 63% dos cadastrados declaram ser regular ou ruim e apenas 6% ótima, dado alarmante na medida em que a gestão é um dos principais requisitos para a manutenção do empreendimento e para reafirmar seu caráter de autogestão.

Os itens sobre comercialização e resultados financeiros indicam bons resultados, sendo que 69% e 57% dos cadastrados declararam ótimo ou bom, respectivamente, e apenas 6% ruim, demonstrando que a finalidade da geração de renda vem sendo alcançada pela política de economia solidária de São Carlos. Esse item torna claro o caráter de política de inclusão social que a economia solidária tem, pois quando contrastamos as declarações com os índices anteriores sobre a renda mensal e renda familiar, verificamos que essas rendas são baixas para serem consideradas ótimas.

Porém, o item sobre humanização do trabalho, uma das principais prerrogativas da economia solidária e das mais difíceis de alcançar, ainda está muito aquém. 0% dos cadastrados declararam ótimo e 62% regular ou ruim. Aqui evidenciamos o grande risco da precarização do trabalho, com jornadas extensas, falta de segurança e, muitas vezes, condições insalubres para desenvolver as atividades.

Em relação à participação, apesar de 44% terem declarado bom e ótimo, 56% declararam regular e ninguém declarou ser ruim. O problema é que a participação é requisito básico para a autogestão e para a organização dos trabalhadores. Se somarmos esse dado aos indicadores da gestão, podemos constatar que os EES, na sua maioria, não conseguem colocar em prática os princípios básicos da economia solidária e da autogestão.

No quesito ampliação das habilidades, 62% dos cadastrados declaram ótimo ou bom, demonstrando uma melhoria nas habilidades e na formação dessas pessoas, embora 19% tenham declarado ruim. Resta saber se estes últimos não têm a oportunidade ou não

participam por opção, o que pode acontecer em grande parte das situações, tendo em vista as especificidades do público alvo da política.

Quadro 14 – B) – Indicadores dos Trabalhadores e Trabalhadoras

	Relacionamento	Atendimento das necessidades econômicas e sociais	Lazer	Participação	Formação Profissional
Ótimo	30%	21%	12%	15%	11%
Bom	52%	49%	13%	69%	52%
Regular	11%	20%	35%	12%	31%
Ruim	7%	10%	40%	4%	6%

Os destaques positivos dos Indicadores dos Trabalhadores e Trabalhadoras estão nos itens relacionamento, atendimento das necessidades econômicas e sociais, e participação, em que os cadastrados declaram 82%, 70% e 84% ótimo ou bom, respectivamente. Foram os maiores índices de ótimo da pesquisa, demonstrando uma melhoria na qualidade de vida desses trabalhadores (as), ainda que o lazer tenha ficado a desejar, com 75% de regular ou ruim.

Reforçamos, mais uma vez, que essa melhoria na qualidade de vida dos beneficiários é uma expressão de que a economia solidária é, de fato, uma política de inclusão social de um público específico, ou seja, marcadamente excluído do mercado de trabalho e dos processos de socialização que se dão através dele.

O item formação profissional recebeu 62% de ótimo ou bom e, ainda que 31% dos cadastrados tenham declarado regular, os dados demonstram a existência de formação profissional para os grupos e trabalhadores cadastrados. Apenas 6% declaram ruim.

De forma geral, os dados apontados pelo “Perfil dos Empreendimentos Autogestionários de São Carlos – 2008” demonstram que a economia solidária é de fato uma política em construção no município e que, apesar dos indicadores positivos, ainda existem muitos desafios a vencer.

É importante destacar que os beneficiários ou público-alvo da política municipal de economia solidária são cidadãos que, na sua maioria, vivem em áreas empobrecidas e periféricas, possuem uma baixa escolaridade e/ou qualificação profissional – dado que a

pesquisa não apresenta –, possuem baixo ou nenhum poder aquisitivo para iniciar um negócio e são desempregados ou excluídos do mercado formal de trabalho.

4.2.2 – Marco Legal e a Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária

O marco legal regulatório diz respeito ao conjunto de leis, normas e/ou decretos que possibilitam a política de economia solidária existir, funcionar e ser reconhecida como aparato público e direito dos cidadãos. Em âmbito nacional, existem duas importantes leis para o setor: a Lei que regulamenta as Cooperativas de Trabalho, que está em tramitação no Congresso e Senado, e a Lei Geral da Economia Solidária, que cria o Sistema Público de Economia Solidária (Anexo I) e deve ser enviada ao Congresso no primeiro semestre de 2010, segundo informações da Rede de Gestores.

No município de São Carlos, uma das estratégias de institucionalização da política de economia solidária está no marco legal. No município existe, além da Legislação sobre tratamento de resíduos sólidos, que regulamenta a Coleta Seletiva, o Projeto de Lei Geral do Município, que inclui a economia solidária e a discussão e deliberação da proposta da Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária.

O Projeto de Lei Geral do Município existe em decorrência da necessidade de adequação das leis municipais à Lei Federal, que altera o sistema de arrecadação e institui o Super Simples. No bojo dessa discussão, foi possível incluir a economia solidária entre as micro e pequenas empresas e os microempreendedores individuais.

A Lei Geral do Município “dispõe sobre o tratamento jurídico diferenciado, simplificado e favorecido assegurado ao Microempreendedor Individual (MEI), às Microempresas (ME) e Empresas de Pequeno Porte (EPP), em conformidade com a Lei Complementar Federal 123/06 e suas alterações, compreendendo também os Empreendimentos de Economia Solidária (EES) e dá outras providências”. (Projeto de Lei)

Essa lei é uma ferramenta importante para a economia solidária no município, pois incentiva o município a instituir a Política de Fomento à Economia Solidária, assim como coloca seus objetivos, define a economia solidária e os empreendimentos da economia solidária, o tipo de estímulo que o poder público poderá oferecer e estipula um prazo, a ser definido no decreto que regulamenta a lei, para a legalização do empreendimento.

Mais importante do que essa ferramenta para a institucionalização da política de economia solidária é a lei específica que regulamenta o setor no município.

Durante o IV Encontro, foi aprovada a proposta de Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária, posteriormente apresentada a toda a sociedade por meio de uma Audiência Pública e enviada ao Departamento Jurídico da Prefeitura antes de seguir para a Câmara Municipal. O IV encontro contou com a presença de aproximadamente 200 participantes, com representantes de 18 municípios, 27 empreendimentos e 12 entidades de fomento, e teve como tema o “Marco Legal e a Organização Social e Política da Economia Solidária”, possibilitando a legitimidade da aprovação da lei.

Durante a entrevista realizada com os gestores do Departamento de Apoio à Economia Solidária em dezembro de 2009, o Projeto de Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária já havia voltado do departamento jurídico e estava em vias de ser encaminhado à Câmara Municipal de São Carlos. Os gestores relataram que duas alterações haviam sido feitas para facilitar a aprovação da lei. Foram retirados os capítulos referentes ao Fundo Municipal, instrumento de financiamento da política, e ao Conselho Municipal de Economia Solidária que referenda o controle social da política, conforme podemos verificar na fala de Sorbille.

A lei cria a questão do controle social e do fundo, que são dois itens fundamentais, mas eles foram tirados da lei agora, porque ela estava muito grande e seria muito difícil aprová-la de uma única vez. Então foi negociado tirar a parte do controle social, que é o Conselho Municipal, e a parte do financiamento da política. Aprovar a lei, reconhecer esses novos atores, esses novos direitos, os novos sujeitos, reconhecer o programa, os seus aspectos principais, espaço para comercialização, espaço para política pública, a incubadora, todos esses instrumentos para a execução do programa de economia solidária e, após aprovação, entrar com a proposta do financiamento e do controle social. O financiamento, com certeza, o embate vai ser forte porque passa pela questão do engessamento do orçamento do município (Entrevista).

De acordo com Sorbille, a manutenção do Fundo estará associada a dois pontos específicos: um percentual das compras públicas e um percentual sobre as aplicações financeiras do poder público municipal.

Como podemos perceber, a questão do Fundo Municipal para a economia solidária, apesar de crucial para a política, ainda precisa ser amadurecida e discutida dentro da administração municipal. Requer aprovação de recursos, de orçamento e isso, via de regra, gera um embate político na câmara municipal, correndo o risco da lei não ser aprovada.

O conselho está atrelado também à questão da gestão do fundo municipal. Discutir internamente quem vai compor e de que forma o conselho, e quais serão suas formas de deliberação sobre a política e sobre o fundo, traz garantias à administração municipal. Ganhar

tempo na aprovação dessas duas questões é, sem dúvida, uma estratégia do governo para garantir que esses órgãos e recursos não sejam usados indevidamente e também para garantir que o governo não será derrotado na câmara dos vereadores.

Passamos à apresentação de alguns pontos da última e atualizada versão do Projeto de Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária, que estará na íntegra nos anexos (Anexo 2).

A lei institui o Programa de Fomento à Economia Solidária no Município de São Carlos como parte integrante das estratégias gerais de desenvolvimento sustentável e com a incumbência de implantar a Política Municipal de Fomento à Economia Solidária. Define também que a execução do Programa ficará a cargo do Departamento de Apoio à Economia Solidária da Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda.

Cria o Centro Público de Economia Solidária e o Centro de Comércio Justo e Solidário como espaços públicos destinados à implantação das ações previstas no Capítulo III da lei.

A lei discorre sobre os princípios fundamentais da economia solidária, os objetivos da política e define o que são e como devem se organizar os empreendimentos econômicos solidários para serem inseridos no programa.

Ficam estabelecidas as formas de instrumentalizar a implementação da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária; no Artigo 11º é mencionado que será instituído o Conselho Municipal de Economia Solidária e o Fundo Municipal de Fomento à Economia Solidária.

O Artigo 12º determina o que poderá ser conferido aos beneficiários.

A lei também cita no artigo 13º o **Selo Solidário**, que é um selo certificador da Economia Solidária para identificação, pelos consumidores, do caráter legal, solidário e ecológico da produção, da prestação de serviços, da distribuição, da comercialização dos produtos e da origem dos insumos. O Selo Solidário deverá ser criado pelo Conselho Municipal de Economia Solidária.

Um ponto de grande destaque na lei é a criação da **Incubadora Pública de Empreendimentos de Economia Solidária**, que tem por objetivo a promoção da Economia Solidária por meio da instituição de mecanismos e instrumentos de fomento. A incubação de Empreendimentos de Economia Solidária consiste no processo de formação, fomento, desenvolvimento e aperfeiçoamento de novos modelos sócio-produtivos coletivos e

autogestionários, com a qualificação dos trabalhadores para a gestão de seus empreendimentos e acesso a novas tecnologias (Art. 15º e §1º).

O fomento a novos Empreendimentos de Economia Solidária se dará por meio da incubação, através de seleção e/ou chamamento público aos grupos e iniciativas associativas interessadas, possibilitando, de acordo com Sorbille, o caráter de universalização dessa política. O período de incubação terá prazo determinado em edital e a aprovação e avaliação dos planos de negócios dos Empreendimentos da Economia Solidária será realizada por meio de seleção, através de uma Comissão de Apoio composta pelo Poder Público.

São definidos os **Equipamentos Públicos** e suas funções como forma de viabilizar o apoio aos Empreendimentos integrantes da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária. Os equipamentos públicos são espaços públicos mantidos pelo Poder Executivo, destinados à implantação das ações previstas nessa Lei. Para a implantação das ações, cabe ao Poder Executivo manter uma equipe multidisciplinar de servidores públicos, lotados na Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda, podendo dela participar servidores de outras Secretarias (Art. 17º).

O **Centro de Comércio Justo e Solidário** constituirá espaço público destinado à comercialização dos produtos e serviços provenientes dos Empreendimentos de Economia Solidária. Institui os princípios do Comércio Justo e Solidário.

O **Centro Público de Economia Solidária** constituirá instalações físicas, infraestrutura de mobiliário e equipamentos apropriados para abrigar iniciativas que cooperem para o desenvolvimento da Economia Solidária no Município, com escopo de abrigar e apoiar iniciativas e projetos governamentais ou não- governamentais voltados ao fortalecimento de Economia Solidária no Município (Art. 19º e §1º).

Define o caráter e os critérios de **monitoramento e avaliação** da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária, sendo que os órgãos da Administração Direta e Indireta incumbidos da execução da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária deverão instituir indicadores e metodologias de análise apropriados aos princípios da Economia Solidária, com vistas ao monitoramento, aperfeiçoamento da política pública e avaliação das ações, dos projetos e das atividades a serem implementadas (Art. 20º).

A avaliação da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária será baseada, prioritariamente, nos seguintes parâmetros e critérios (Art. 21º, incisos de I a V): I - Inclusão social e desenvolvimento cidadão; II - Sustentabilidade dos Empreendimentos de Economia

Solidária; III - Transformação social e política dos indivíduos e do grupo, com base na ampliação de sua participação em atividades coletivas para a melhoria da qualidade de vida na comunidade; IV - Construção de autogestão dos Empreendimentos; e V - Contribuição para o desenvolvimento da Economia Solidária.

A Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária é fruto de um estudo desenvolvido pelos gestores do DAES, baseado em modelos de leis de economia solidária já existentes, em características locais da política, no acúmulo das discussões dos Encontros Municipais, do Fórum Municipal de Economia Solidária. Ela foi construída através de um modelo, mas amplamente discutida com os parceiros, principalmente com a Incoop e com os EES de São Carlos.

4.2.3 – As condições de perenidade da política municipal de economia solidária

No decorrer da Segunda Parte desse trabalho, buscamos conhecer a política municipal de economia solidária do Município de São Carlos que recebe o nome de Política Municipal de Fomento à Economia Solidária: seu surgimento, a inscrição na agenda institucional, a trajetória institucional de desenvolvimento da política, o orçamento público e a equipe técnica destinados a sua aplicação, as diretrizes e implementação do Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária com suas ações, projetos e parcerias, os beneficiários do programa e, por fim, o marco regulatório da política através da Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária.

Destacamos alguns pontos da pesquisa para reflexão e análise.

Nos documentos estudados e apresentados nesse trabalho fica explícito o discurso da administração municipal de que a política pública de economia solidária é uma política de geração de trabalho e renda estratégica para o desenvolvimento sustentável, o enfrentamento ao desemprego e à exclusão social e para a diminuição das desigualdades sociais.

Tendo em vista que o público alvo das ações do Programa de Fomento à Economia Solidária são trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e trabalhadores com baixa escolaridade e qualificação profissional, e que são atendidos pelo programa mais de 600 trabalhadores, entendemos que a política cumpre, em certa medida, os seus objetivos de geração de trabalho e renda, porém não de forma universal.

A política pública de economia solidária de São Carlos gera renda e inclui socialmente seus beneficiários, mas não consegue enfrentar o desemprego e diminuir as desigualdades sociais do município, tendo em vista que não possui um caráter universal e nem uma abrangência que permita enfrentar esses problemas. A política é desenvolvida para um público específico – trabalhadores que participam de empreendimentos solidários cadastrados no Programa de Fomento à Economia Solidária, que por sua vez tem uma baixa capacidade de ampliação.

A ampliação do Programa de Fomento à Economia Solidária esbarra em dois pontos principais: o desenho institucional e o financiamento público da política. No primeiro caso o que vemos é que a economia solidária, seja em nível nacional, estadual ou municipal, assume o traçado de uma política periférica, paralela e incipiente. No segundo caso, vemos que o gasto com a política é quase exclusivamente assumido pelas prefeituras que fomentam essas iniciativas e que a aprovação do orçamento se confronta com a primeira questão. Apesar de a SENAES possuir um orçamento próprio, ele é pequeno e não possui uma metodologia de repasse ou financiamento de programas municipais. A única parceria com prefeituras existente em relação ao repasse de recursos foi para a construção dos Centros Públicos de Economia Solidária e, ainda assim, nas cidades contempladas, a contrapartida das prefeituras foi maior que o recurso disponibilizado pela SENAES. A inexistência de um sistema de financiamento público para a política de economia solidária impede sua ampliação para o escopo de política social universal.

O Centro Público de Economia Solidária “Herbert de Souza” é um dos três que existem no estado de São Paulo. Os outros dois estão localizados em Osasco e São José do Rio Preto. Como vimos, a instalação do Centro Público em São Carlos levou quatro anos entre elaboração da proposta, assinatura do convênio, encaminhamentos para instalação e funcionamento e operacionalização das instalações. Um período longo para a construção de um espaço estratégico para o fomento do programa, o que nos remete outra vez ao caráter periférico da política.

A política de economia solidária também possui um caráter transversal; assim como a política nacional é desenvolvida em parceria com outros Ministérios – como o de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o de Desenvolvimento Agrário, por exemplo –, a política de São Carlos também é desenvolvida em parceria com outras Secretarias e Fundações Municipais para atingir os seus objetivos.

As principais ações do Programa de Fomento à Economia Solidária são condizentes com seus eixos de atuação, dos quais destacamos dois: a realização de convênios e parcerias

diretas com os empreendimentos e de inserções junto à “Comissão de Licitação”; e a parceria com o Sistema Único da Assistência Social/SUAS.

O Programa de Fomento à Economia Solidária presta assessoria direta aos empreendimentos e seus associados para a formação e/ou consolidação dos mesmos; oferece espaços públicos para produção, comercialização, administração e gestão, além de cursos de qualificação profissional e capacitação para a economia solidária; incentiva a organização social através de encontros municipais, participação em encontros, feiras e palestras estaduais e nacionais promovendo o intercâmbio com outras experiências e, possivelmente, o fortalecimento político e organizacional dos empreendimentos e seus associados. O programa possui também projetos e parcerias diversificados para o seu desenvolvimento e manutenção.

Em relação ao crédito solidário, o formato empregado pelo Banco do Povo Paulista não responde enquanto instrumento para a política de economia solidária; não há, no momento, nenhum projeto desse caráter sendo articulado pelo poder público. Enfatizamos que o crédito é tão importante para os empreendimentos quanto o financiamento público é para a continuidade da política.

O número de empreendimentos criados e de beneficiários atendidos pelo Programa de Fomento à Economia Solidária de São Carlos é significativo em comparação com Araraquara, cidade vizinha e com mesmo tempo de implementação da política. São Carlos possui 23 empreendimentos e mais 600 trabalhadores beneficiados, enquanto Araraquara possui 07 empreendimentos e cerca de 250 beneficiários.

Em relação aos beneficiários, notamos que de 2 (dois) empreendimentos que havia em 2001, quando a política de economia solidária começou a ser elaborada e implementada no município, no final de 2009 são 23 (vinte e três) em funcionamento e mais 6 (seis) que se dissolveram no decorrer desses anos, o que demonstra que há um esforço efetivo por parte do DAES na implantação de empreendimentos de economia solidária no município.

Percebemos através do “Perfil dos Empreendimentos” que, apesar dos investimentos do Programa de Fomento à Economia Solidária em qualificação profissional e em assessorias administrativa e técnica, existe uma grande necessidade de aprofundar a aprendizagem dos beneficiários nos métodos de gestão de negócios e também em aplicação de processos produtivos mais humanizados.

Outro problema que pudemos verificar é a questão da participação dos empreendimentos, sendo que 56% dos beneficiários declararam regular sua participação. Essa

participação regular pode prejudicar a organização social da economia solidária no município e, portanto, gerar o seu enfraquecimento enquanto demanda social.

Por fim, destacamos que a Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária abrange o conjunto de diretrizes, atores, ações e instrumentos para a implantação e consolidação da Política de Economia Solidária.

Utilizaremos agora as estratégias prioritárias definidas pela Rede de Gestores para a construção, consolidação e sustentabilidade da política pública de economia solidária nos Municípios, Estados e no Governo Federal, apresentadas no Capítulo 2, para verificar as condições de perenidade da economia solidária enquanto política municipal da Prefeitura de São Carlos.

1 – O **fortalecimento do território** como referência para implantação da política pode ser constatado por meio do número de empreendimentos existentes na região sul da cidade, onde se localizam os bairros com maior vulnerabilidade social, como o Jardim Gonzaga e Cidade Aracy. Também pode ser verificado no trabalho realizado junto aos CRAS – Centros Regionais de Assistência Social;

2 - Apóia a **implantação de sistemas públicos integrados** entre os entes da federação, na medida em que cria o sistema público municipal de economia solidária na Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária e participa dos fóruns de discussão e articulação nacionais;

3 - Participa na gestão e no exercício das **políticas de Assistência Social** através de projetos de Inclusão Produtiva, em parceria com a Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania;

4 – Participa da manutenção do **Sistema Nacional de Informação – SIES** através da renovação das informações dos grupos existentes e do cadastramento dos novos grupos;

5 – Realiza a criação de **Marco Legal** com vistas à institucionalização da Política Pública de Economia Solidária, através da aprovação da Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária;

6 – Na questão do aperfeiçoamento e/ou criação de **linhas de crédito**, existe o programa Banco do Povo, que, segundo os gestores, atende microempreendedores, mas ainda deixa a desejar no atendimento dos empreendimentos da economia solidária, devido ao modelo de funcionamento e das garantias exigidas. Não há outro projeto em implantação;

7 – O avanço na democratização do acesso dos trabalhadores em Economia Solidária nas **compras públicas** pode ser constatado, de acordo com a entrevista, na contratação de

cooperativas para prestação de serviços para prefeitura, casos da Cooperlimp, Coopercook e Coosturarte;

8 - A **formação de servidores e gestores** também é realizada pelo DAES;

9 – A **criação e/ou fortalecimento de órgãos de fomento à economia solidária** na estrutura administrativa governamental se dá através da criação do DAES, do Centro Público de Economia Solidária e da criação, prevista em lei, do Centro de Comércio Justo e Solidário e da Incubadora Pública de Empreendimentos de Economia Solidária;

10 - A criação ou o fortalecimento de **espaços públicos democráticos de participação e controle social** da Política Pública da Economia Solidária são verificados através do Fórum Municipal de Economia Solidária de São Carlos, dos Encontros Municipais Anuais e de diversas comissões específicas que são formadas quando é necessária a discussão de algum projeto. Também existe a prerrogativa em Lei da criação do Conselho Municipal.

Como podemos perceber, a política de economia solidária de São Carlos atende às estratégias prioritárias defendidas pela Rede de Gestores para consolidar a política e garantir sua continuidade. Porém, vimos dois elos fracos nessa política: a organização social dos trabalhadores envolvidos e a gestão dos empreendimentos. Além disso, o município ainda não conta com uma fonte de financiamento para a política e nem com linhas de crédito acessíveis aos beneficiários.

Com base em todos os argumentos que levantamos e no exposto dos Capítulos 3 e 4, podemos afirmar que, de fato, as condições para a perenidade da política de economia solidária no município de São Carlos estão dadas: Departamento, Programa, Leis, Diretrizes Orçamentárias, Orçamento Público, Parcerias e Convênios, Equipe Técnica, Espaços e Equipamentos Públicos, quantidade e condições dos Empreendimentos e Beneficiários e, por fim, a Lei Municipal de Economia Solidária que consolida o programa e cria instrumentos para efetivá-lo.

De acordo com Sorbille,

A nossa estratégia é no sentido de acumular avanços. No sentido de que na democracia é natural o rodízio de poder e é salutar esse rodízio de poder, então, a nossa expectativa é que isso vai acontecer algum dia e que num momento adverso, eventualmente numa administração que não seja sensibilizada com o tema, você tenha mecanismos de resistir. Eu acho que é resistência o termo correto. E aí você tem dinheiro carimbado, você tem um controle social legitimado pelo Conselho Municipal, você tem estrutura física de apoio, você tem a metodologia do processo, você tem servidores qualificados, quer dizer, os gestores vão embora, mas você tem memória do que foi feito e você tem a sociedade civil organizada, essa que é a principal, sem ela tudo isso também é muito pouco. Estão dadas as condições para sua continuidade, mas ela certamente vai passar pelo que acontece na

sociedade, pelo embate. Por isso que é importante a metodologia existente, a questão da lei que vai definir quais são esses sujeitos, quais são esses valores que estão norteando a política e, principalmente, os empreendimentos saberem o que querem (Entrevista).

A estrutura e equipamentos existentes, e a aprovação da Lei Municipal criam as condições para a continuidade da política municipal de economia solidária, mas por si só não garantem essa perenidade, concluem os próprios gestores.

Existe ainda a necessidade de se construir a Incubadora pública e efetivar uma metodologia, consolidar uma equipe de servidores públicos qualificados, aprovar o Fundo Municipal, linhas de créditos para os empreendimentos, aprimorar a formação e gestão dos empreendimentos, criar condições que possibilitem a autonomia econômica e financeira dos empreendimentos e, principalmente, fortalecer o movimento da sociedade civil organizada e dos trabalhadores da economia solidária, através da criação e do empoderamento do Conselho Municipal de Economia Solidária.

Por fim, não podemos deixar de destacar a importância da relação das políticas municipais com a política nacional, apesar de constatarmos que as políticas municipais são, na sua grande maioria, fomentadas e mantidas com orçamento próprio. Na medida em que a Política Nacional de Economia Solidária vai ganhando força e consolidando sua institucionalização enquanto política social do Estado, vai conseguindo concretizar também as políticas que existem nos municípios. A criação do Sistema Nacional de Financiamento da Economia Solidária é imprescindível para a consolidação dessas iniciativas enquanto políticas de estado, possibilitando a universalização de suas ações.

Conclusão

Partindo da metodologia da análise de políticas públicas, que busca estabelecer a importância das dinâmicas de construção social da realidade e das práticas socialmente legítimas, essa pesquisa buscou analisar a política de economia solidária sob dois aspectos: um macro, visando entender como surge e se estrutura essa política no Brasil e um micro, objetivando mostrar um modelo dessa política em nível municipal/local, onde pudemos aferir alguns resultados.

A definição da economia solidária como uma política social tem como base o argumento da promoção do bem-estar dos cidadãos, através da geração de renda, da ressocialização por meio do trabalho, da inclusão social e, portanto, da promoção da cidadania.

As políticas sociais no Brasil são marcadas pela “cidadania regulada”, que tem como base o corporativismo e assenta o valor do cidadão no posto de trabalho que ele ocupa. Apenas com a Constituição de 1988 os direitos de cidadania passam a ser universais e não mais atrelados à ocupação. Porém, o histórico de formação e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil demonstra que elas são frágeis, desarticuladas, compensatórias e incapazes de resolver o problema da desigualdade social.

A Constituição de 1988, além de universalizar os direitos sociais, restituiu o federalismo no Brasil, gerando a autonomia política e financeira de estados e municípios, e possibilitando um novo desenho institucional de política, com repasse e cessão de recursos públicos e estratégias de indução de políticas locais.

Em seguida, nos anos 90, com a chegada do neoliberalismo, vemos o enxugamento da ação do estado e o surgimento de uma sociedade civil organizada e participativa, criando uma nova tecnologia de políticas sociais e de parcerias entre estado e sociedade civil. Passa a ocorrer uma outra forma de intervenção no social, através de uma gestão descentralizada e preocupações mais próximas à comunidade. Nesse cenário, vimos o surgimento do Terceiro Setor, ligado a entidades assistenciais, à igreja, aos sindicatos, enfim, ao movimento social e ambiental.

A economia solidária surge desse movimento social. Uma vez que passamos ao enxugamento da agenda do Estado em relação à questão social, esse movimento busca dar uma resposta ao fenômeno do desemprego em massa que acontece no Brasil a partir dos anos

80 e a outros fenômenos, como a baixa qualificação profissional, o crescimento do emprego atípico, do setor informal e da auto-ocupação.

Empreendimentos solidários passam a ser organizados na década de 1990, através das entidades ligadas ao movimento social, à igreja católica e Universidades públicas, inicialmente a UFRJ e a USP. Nesse mesmo período, vimos o surgimento e crescimento do PT (Partido dos Trabalhadores) e de uma esquerda militante com ideais socialistas.

A partir de 2000, o PT conquista diversas prefeituras no Brasil, como Porto Alegre, que na década anterior implementou o Orçamento Participativo e um programa municipal de economia solidária. Esses projetos serviram de exemplo para prefeituras petistas, como Santo André e as que iniciaram o mandato em 2001, das quais destacamos São Paulo, Campinas, São Carlos e Araraquara.

Em São Carlos, notamos que já havia um projeto ligado à UFSCar, cujo núcleo da Incoop era formado por professores partidários do PT, fator que influenciou no interesse da nova gestão municipal em implantar a economia solidária como política pública. Apesar dessa influência, o núcleo duro da Incoop não participou do governo e do programa de economia solidária, de forma direta, nesses anos de gestão petista. O primeiro projeto da prefeitura em relação à economia solidária foi a contratação da Incoop para desenvolver um projeto de gestão de cooperativas. Esse projeto durou apenas seis meses e não houve outra intenção de contratação da Incoop por parte da prefeitura. A relação que se estabeleceu foi de parcerias pontuais e de alguns espaços de construção coletiva.

Ao passo em que algumas prefeituras iniciavam projetos de economia solidária, um núcleo de militantes de São Paulo e do ABC Paulista organizou a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, que funcionou e funciona até hoje como a mola propulsora para o desenvolvimento dessas políticas. A Rede compilou diversas iniciativas e formulou diretrizes para a política de economia solidária, criando um modelo de gestão e implementação dessa política. Esse modelo, porém, é flexível de acordo com a cidade, região, número de empreendimentos, mas principalmente de acordo com a propensão e o grau de prioridade do governo que a implementa.

Com a chegada de Lula ao poder central em 2003, esse movimento social organizado em torno da economia solidária teve a chance de incluí-la na agenda do governo. A SENAES é uma secretaria de caráter especial, com um orçamento e uma equipe técnica modestos, e cujos principais programas foram projetos em parceria com entidades do Terceiro Setor (contratação, convênios, repasse de recursos para execução dos projetos e acompanhamento).

O único projeto da SENAES com prefeituras foi a implantação de 23 Centros Públicos de Economia Solidária em alguns estados. Existe um novo edital para contemplação de novos Centros. Esses projetos são executados com contrapartida das prefeituras e notamos que, como o recurso proveniente da SENAES é baixo (em torno de cem mil reais), as prefeituras acabam arcando com boa parte das despesas.

Não existe financiamento, repasse de recursos ou qualquer tipo de indução da política de economia solidária por parte do governo federal. Como vimos, a economia solidária é uma política pública que nasce descentralizada nos municípios e depois ganha lugar na agenda do governo federal. As prefeituras que implementam programas de economia solidária o fazem com recursos próprios e parcerias.

Destaco dois pontos positivos da SENAES. O primeiro é o fato de entender a economia solidária como uma política transversal, e ter conseguido realizar parcerias com o Ministério do Desenvolvimento Agrário e com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Através do PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e do MDA, foi possível realizar parcerias com a agricultura familiar, trazendo uma nova realidade econômica para os assentamentos de reforma agrária. Também foi substancial a parceria com o Bolsa Família, através dos Centros de Assistência Social, possibilitando a formação, qualificação profissional e criação de grupos (empreendimentos) de mulheres, chefes de família.

O segundo destaque é ter conseguido realizar duas Conferências Nacionais, reunindo mais de mil pessoas em cada uma e criar, através da primeira, o Conselho Nacional de Economia Solidária que, por consequência, formulou uma proposta de Lei Nacional de Economia Solidária. A lei prevê um Sistema Nacional de Economia Solidária que interligue os entes federativos e que tenha um sistema de financiamento para a política, com recursos próprios ou com acesso ao FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador) e outros fundos do governo federal.

Porém, a lei ainda não foi aprovada e aproxima-se uma nova janela política. A tensão do movimento social é grande em relação ao futuro da política de economia solidária.

Os três pontos de destaque para a consolidação da economia solidária como uma política pública de Estado, ou seja, imbuída de um caráter universal e de perenidade são: criação e aprovação de leis municipais, estaduais e federal, que garantam legalmente a existência e manutenção desses programas; criação de um Fundo de financiamento da política ou utilização de outros fundos já existentes e, por fim, a organização política e social dos empreendimentos solidários e do movimento social.

A prefeitura de São Carlos conseguiu aprovar a Lei Municipal de Economia Solidária que cria: o Conselho Municipal de Economia Solidária, importante instrumento na atualidade das políticas sociais para garantir a participação social e democrática; a Incubadora Pública de Economia Solidária, instrumento capaz de aplicar a metodologia da política e, principalmente, carregá-la de caráter universal, na medida em que universaliza o acesso através de editais públicos; e, por fim, cria o Fundo Público para financiamento da política²⁰.

A leitura que fazemos da Política Municipal de Economia Solidária de São Carlos é que ela é um importante instrumento de inclusão social para o município e é uma política de geração de trabalho e renda que vem se consolidando, ampliando sua atuação e conquistando os instrumentos necessários para sua transformação em política de Estado. Vale ressaltar que o atual governo tem mais três anos de mandato e, ainda, a possibilidade de reeleição. Tempo suficiente para implementar os instrumentos criados pela Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária.

O trabalho realizado no Jardim Gonzaga, comunidade do primeiro empreendimento solidário da cidade - a Cooperlimp -, merece destaque. Existem quatro grupos de economia solidária formados no bairro, além de moradores que participam de outros grupos. Existe também um projeto da Inccop, em parceria com a prefeitura, de desenvolvimento territorial dessa comunidade. A economia solidária é hoje o principal empregador do bairro e os moradores passaram a ser vistos com menos preconceito, por trabalharem em diversos setores na cidade. O Gonzaga, que era visto como um bairro de alto risco, hoje permite uma vida pacífica e, com certeza, a organização da comunidade através desses projetos econômico-solidários contribuiu significativamente para esse avanço.

A maioria dos beneficiários entrevistados no “Perfil dos Empreendimentos Autogestionários de São Carlos - 2008” declara-se satisfeito com a comercialização, os resultados financeiros e o atendimento das necessidades econômicas. Porém, um outro dado nos revela que 14% dos beneficiários têm retiradas de até 0,5 salário mínimo e 18% recebem de 0,5 a 1 salário mínimo. Esses resultados nos fazem voltar à questão da inclusão social e do perfil sócio-econômico desses trabalhadores, para os quais ter uma retirada de 0,5 a 1 salário mínimo/mês significa um salto para a inclusão social.

Entre os beneficiários das políticas de economia solidária, encontramos muitas mulheres, negros, jovens e pessoas com idade acima de 40 anos; a maioria com baixa ou

²⁰ A lei complementar de criação do Conselho Municipal e do Fundo Público está em discussão entre os parceiros e deve seguir para a Câmara Municipal em 2010, segundo informações do DAES. O modelo de

nenhuma escolaridade, baixa qualificação profissional e há muito tempo fora do mercado de trabalho. Além disso, sabemos que nesse setor existem muitas pessoas com problemas de alcoolismo e drogadição, egressos do sistema prisional, pessoas com problemas psíquicos, distúrbios mentais ou impossibilidades físicas de exercer atividades no mercado formal de trabalho. Esse perfil não é único, mas é preponderante.

O grande destaque desses programas é o investimento em formação e qualificação profissional, voltados tanto para a área de produção quanto para a gestão e comercialização. Os beneficiários entrevistados na pesquisa de São Carlos declararam boa ou ótima a ampliação das habilidades, a formação profissional, a melhoria nos relacionamentos e a participação social de cada trabalhador.

A ressocialização e a recuperação da auto-estima são traços marcantes dos programas de economia solidária, assim como a inserção cultural. Os vínculos atenuam a insegurança social. Porém, o objetivo desses programas é conseguir ultrapassar a barreira da exclusão social, que é primordialmente econômica, através de alternativas de geração de trabalho e renda, justamente o ponto de fragilidade desses empreendimentos.

Quando esses trabalhadores organizam um empreendimento solidário, por maior que seja o apoio de prefeituras ou entidades de fomento, existe uma grande dificuldade de gestão administrativa, financeira e também de inserção dos produtos e serviços desses empreendimentos no mercado. A precarização do trabalho, a baixa produtividade do negócio e a insustentabilidade das atividades produtivas são também grandes problemas enfrentados por esses empreendimentos.

As dificuldades financeiras e de organização do trabalho enfrentadas no cotidiano desses empreendimentos prejudicam a humanização do trabalho e a qualidade de vida desses trabalhadores. Contraditoriamente, a mesma alternativa que insere, precariza.

O elo fraco para a consolidação da política pública de economia solidária de São Carlos, tendo em vista a aprovação da lei e a discussão do fundo público, é a organização social e o fortalecimento dos empreendimentos autogestionários de São Carlos, conforme indicado no “Perfil dos Empreendimentos Autogestionários em São Carlos – 2008”, em que 56% declaram regular a participação dos empreendimentos.

A idéia que está por trás da sociedade civil organizada é justamente a da manutenção da política pública, primeiro por serem agentes que a reconhecem como tal, segundo por

demonstrarem a demanda e a necessidade da continuação e, principalmente, porque através da sua organização podem exercer pressão e fazer valer a posição do grupo.

A grande dificuldade de não ter um movimento social ou a organização da sociedade civil fortalecida no município é o enfrentamento das janelas políticas e as conseqüências que elas podem trazer para o cotidiano desses grupos.

A economia solidária é uma prática de geração de trabalho e renda que existe em mais de 2.000 municípios brasileiros, em que mais de uma centena de prefeituras têm investido esforços e recursos humanos, físicos e financeiros. Ganhou status de política nacional, mas enfrenta o grande desafio de consolidar-se como política de Estado.

A passagem de programa de governo à política de Estado, além das estratégias ressaltadas ao longo da pesquisa, requer a universalização e a abrangência da política pública, que só é possível através de um Sistema Único Nacional com financiamento público e formas de relação e indução entre os entes federativos.

Portanto, concluímos que a economia solidária vem se afirmando como uma forma de organização econômica e social e como alternativa de geração de trabalho e renda no Brasil. Sua viabilidade passa pela ação do Estado, através de programas que vão se consolidando enquanto política pública descentralizada.

Encerramos nossa pesquisa apontando para a potencialidade das práticas de economia solidária, o imprescindível alicerce que vem se construindo em seu desenvolvimento como política pública e a necessidade de sistematização e análise dessas ações, aplicadas em terrenos novos e diversos.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, M. H. T. de. **Federalismo e Políticas Sociais**. In: AFFONSO, R. B. Á.; SILVA, P. L. B. (orgs). Federalismo no Brasil: descentralização e políticas sociais. São Paulo: FUNDAP, 1996.

ANTEAG. **Autogestão e economia solidária**: uma nova metodologia. 3º vol. São Paulo: ANTEAG – Associação Nacional dos Trabalhadores e Empresas de Autogestão e Participação Acionária, 2007.

ANTUNES, R. **As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais**. In: SILVIA, M. O. da S.; YAZBEK, M. C. Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cortez; São Luís, MA: FAPEMA, 2006.

ARRETICHE, M. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo**. In: **RBCS**, vol. 14, n. 40, p. , junho 1999.

_____. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, São Paulo: FAPESP, 2000.

BARBOSA, R. N. de C. **Economia solidária**: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. In: SILVIA, M. O. da S.; YAZBEK, M. C. Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cortez; São Luís, MA: FAPEMA, 2006.

_____. **A economia solidária como política pública**: uma tendência de geração de trabalho e renda e ressignificação do trabalho no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007.

BENEVIDES, M. V. **Nós, o povo**: reformas políticas para radicalizar a democracia. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. Reforma Política e Cidadania. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

BOSCHI, R.; DINIZ, E. **O corporativismo na construção do espaço público**. In. BOSCHI, R. (org.). Corporativismo e desigualdade. Rio de Janeiro: Ed. Rio Fundo/Iuperj, 1991.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. 23 ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRAVO, M. I. S.; PEREIRA, P. A. P. (org). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

CARDOSO JR, J. C.; JACCOUD, L. **Políticas Sociais no Brasil**: organização, abrangência e tensões da ação estatal. In: JACCOUD, L. (org). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

CORTEGOSO, A. L. et al. **Métodos de incubação como referencial para o atendimento a empreendimentos solidários**: a experiência da Incubadora Regional de Cooperativas Populares da UFSCar. Manuscrito aceito para apresentação na II Jornadas Universitárias sobre Cooperativismo, Economia Solidária y Processos Associativos, Montevideo, 2005.

_____. et al. **Desenvolvimento territorial por meio da economia solidária**: o papel das iniciativas financeiras. Resumo ELECS, 2009.

CUNHA, G. C. **Economia Solidária e Políticas Públicas**: reflexões a partir do caso do programa Incubadora de Cooperativas, da Prefeitura Municipal de Santo André, SP. 2002. 171 f.. Dissertação (Mestrado). Departamento de Ciência Política – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo, 2002.

DAL’RI, N. M. (org). **Economia Solidária**: o desafio da democratização das relações de trabalho. São Paulo: Arte & Ciência, 1999.

DELGADO, G. C. **O setor de subsistência na economia brasileira**: gênese histórica e formas de reprodução. In: JACCOUD, L. (org). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

DOZENA, A. São Carlos e seu “desenvolvimento”: contradições urbanas de um pólo tecnológico. 2001. 160 f.. Dissertação (Mestrado). Departamento de Geografia – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo, 2001.

FAGNANI, E. **Política social e pactos conservadores no Brasil**: 1964/92. **Economia e Sociedade**, Campinas n.8, p. 183-238, jun. 1997.

FBES: Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Disponível em: <<http://www.fbes.org.br>> . Acesso em: 18 jan. 2010.

FREY, K. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, nº 21, p. 211-259, 2002.

ICAZA, A. M. S. **Políticas Públicas e Economia Solidária no Rio Grande do Sul**. In: FRANÇA FILHO, G. C. et. al. *Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre, Editora UFRGS, 2006.

IMPrensa OFICIAL MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Economia solidária se consolida como alternativa de inclusão no mercado de trabalho*. Brasília: 08 jan. 2008. Disponível em: <<http://mte.gov.br>>. Acesso em: 30 de maio de 2009.

INCOOP: Incubadora Regional de Cooperativas Populares da UFSCar – Universidade Federal de São Carlos. Disponível em: <<http://www.incoop.ufscar.br>>. Acesso em: 5 de dezembro de 2009.

LIRA, I. C. D. **Trabalho informal como alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade**. In: SILVIA, M. O. da S.; YAZBEK, M. C. *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Cortez; São Luís, MA: FAPEMA, 2006.

MIGUEL, A. C.; JARDIM, M. A. C; CAMPOS, R. **Estudo sobre a intervenção feita pela Incubadora Regional de Cooperativas Populares junto a Cooperativa de Limpeza do Jardim Gonzaga**. Anais do IV SEMPE – Seminário de Metodologia para Projetos de Extensão, São Carlos, 29-30 ago 2001.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed. Brasília: ENAP, 1997.

OLIVEIRA, C. A. B de. **Ajuste fiscal e política social**. In: POCHMANN, M; FAGNANI, E. (org). **Debates contemporâneos: economia social e do trabalho**, nº 1: Mercado de trabalho, relações sindicais, pobreza e ajuste fiscal. São Paulo: LTr, 2007.

POCHMANN, M. **Políticas de combate à pobreza no Brasil: necessidades e dificuldades nos anos 90. Indicadores Econômicos**, Porto Alegre, v. 21, nº 4, p. 173-184, jan. 1994.

_____. (org). **Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade: novos caminhos para a inclusão social**. São Paulo: Cortez; Perseu Abramo, 2002.

_____. **Rumos da política do trabalho no Brasil**. In: SILVIA, M. O. da S.; YAZBEK, M. C. Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cortez; São Luís, MA: FAPEMA, 2006.

PRAXEDES, S. F. **Políticas públicas de economia solidária**: novas práticas, novas metodologias. **Mercado de Trabalho**, Brasília/IPEA, nº 39, p. 57-62, maio 2009.

PMSC: Prefeitura Municipal de São Carlos, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia. **Perfil dos Empreendimentos Autogestionários em São Carlos 2008**. São Carlos: PMSC, 2008.

_____. Relatório Final do CENTRO PÚBLICO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA para a FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. São Carlos, maio 2009.

_____. DAES. Histórico da Política de Fomento a Economia Solidária no Município de São Carlos-SP. Publicação eletrônica (mensagem pessoal). Mensagem recebida por <des_sorbille@saocarlos.sp.gov.br> em 11 jan. 2010.

REDE DE GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Diretrizes para políticas públicas de economia solidária**: a contribuição dos gestores públicos. Rio de Janeiro: ITCP/COPPE, 2004.

SANTOS, B. de S. (org). **Produzir para viver**: os caminhos da produção capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

_____ e AVRITZER, L. **Para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, B. de S. (org.). Democratizar a democracia – os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, W. G. **Cidadania e Justiça**: A política social na ordem brasileira. 3ª. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

SÃO CARLOS. Lei nº 13.486, de 16 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de São Carlos e dá outras providências.

_____. Lei nº 14.845, de 18 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de São Carlos e dá outras providências. São Carlos, 2008a.

_____. Decreto nº 640, de 31 de dezembro de 2008. Regulamenta a Lei nº 14.845, de 18 de dezembro de 2008 que “Dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de São Carlos e dá outras providências”. São Carlos, 2008b.

SEADE: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em: 5 de dezembro de 2009.

SENAES. Altas da Economia Solidária no Brasil 2005. Brasília: MTE, SENAES, 2006a.

SENAES. Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária. Brasília, 26 a 29 de junho de 2006b.

SENAES; FBES. **Economia Solidária**: mapeamento São Paulo 2005-2007. São Paulo: Mendes Editora, 2007.

SENAES; REDE DE GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA; CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISA JOSUÉ DE CASTRO. **Políticas públicas em economia solidária**: reflexões da Rede de Gestores. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2008.

SENAES: Secretaria Nacional de Economia Solidária. Ministério do Trabalho e Emprego. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/ecosolidaria>>. Acesso em: 19 jan. 2010.

SILVA, F. B.; JACCOUD, L. e BEGHIN, N. **Políticas sociais no Brasil**: participação social, conselhos e parceria. In: JACCOUD, L. (org). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

SINGER, P.; SOUZA, A. R. de. (org). **A economia solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000.

SINGER, P. **A estratégia da sociedade civil no combate ao desemprego**. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, nº 11, p. 10-16, jan. 1985.

_____. **Economia solidária**: geração de renda e alternativa ao liberalismo. **Proposta Fase**, Rio de Janeiro, nº 72, p. 6-13, mar./abr. 1997.

_____. **Globalização e desemprego**: diagnósticos e alternativas. São Paulo: Contexto, 1998.

_____. **Introdução a Economia Solidária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

_____. A secretaria Nacional de Economia Solidária. In: SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Economia Solidária em Desenvolvimento. MTE, Brasília, 2003.

SOUZA, C. **Governos e sociedades locais em contextos de desigualdade e de descentralização**. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, 2002.

_____. **“Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. *RBCS*, São Paulo, v. 18, n. 51, fev. 2003.

_____. **Governos locais e gestão de políticas sociais universais. São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, abr./jun 2004.

_____. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 16, jul./dez. 2006.

STÉDIL, E. J. P.; FERNANDES, B. M. **Brava gente**: a trajetória do MST e luta pela terra no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1996.

SCHWENGBER, A. M. In: SENAES; REDE DE GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA; CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISA JOSUÉ DE CASTRO. **Políticas públicas em economia solidária**: reflexões da Rede de Gestores. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2008.

THEODORO, M. **As características do mercado de trabalho e as origens do informal no Brasil**. In: JACCOUD, L. (org). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

TRINDADE, H. **Reforma política**: os desafios da democracia social. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCHI, P.; KERCHE, F. *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

VINTE ANOS DE CONSTITUIÇÃO CIDADÃ NO BRASIL (1988-2008): avanços, limites e perspectivas para o mundo do trabalho no século XXI. 2008. UFRJ, Rio de Janeiro. Realização: IPEA, ABET E OIT.

PROPOSTA (MINUTA) DE LEI PARA INSTITUCIONALIZAR POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e o Fundo Nacional de Economia Solidária, e dá outras providências.

LEI DA POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

CAPÍTULO I DAS DEFINIÇÕES

Art. 1º - Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição da Política Nacional de Economia Solidária e do Sistema Nacional de Economia Solidária, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações com vistas a fomentar a economia solidária e assegurar o direito ao trabalho associado.

Parágrafo Único - As diretrizes, princípios e objetivos fundamentais da Política Nacional de Economia Solidária se integram às estratégias gerais de desenvolvimento sustentável e aos investimentos sociais que têm por finalidade a implementação de políticas visando a promoção de atividades econômicas autogestionárias, o incentivo aos empreendimentos econômicos solidários, e a criação de novos grupos e sua integração a redes associativistas e cooperativistas de produção, comercialização e consumo de bens e serviços.

Art. 2º - A Economia Solidária constitui-se em toda forma de organizar a produção de bens e de serviços, a distribuição, o consumo e o crédito, que tenha por base os princípios da autogestão, cooperação e solidariedade, visando a gestão democrática, a distribuição eqüitativa das riquezas produzidas coletivamente, o desenvolvimento local integrado e sustentável, o respeito ao equilíbrio dos ecossistemas, a valorização do ser humano e do trabalho e o estabelecimento de relações igualitárias entre homens e mulheres.

Art. 3º - Para os fins desta lei, será considerado Empreendimento Econômico Solidário (**organização econômica solidária**) aquela organização que possua as seguintes características:

I - ser uma organização coletiva, singular ou complexa, cujos participantes ou sócios/as são trabalhadores/as do meio urbano ou rural;

II - realizar atividades de natureza econômica, que deve ser a razão primordial da existência da organização;

III - ser uma organização autogestionária, cujos participantes ou sócios exerçam coletivamente a gestão das atividades econômicas e dos seus resultados, **cumprindo o seu estatuto e/ou regimento interno (caso haja)** no que se refere a uma administração transparente e democrática;

IV - ser uma organização permanente, considerando tanto os empreendimentos que estão em funcionamento quanto aqueles que estão em processo de implantação, desde que o grupo esteja constituído e as atividades econômicas definidas;

V - garantir a adesão livre e voluntária dos seus membros;

(*) VI - estabelecer condições de trabalho saudáveis e seguras;

(*) VII - respeitar a não-utilização de mão-de-obra infantil, em obediência ao Estatuto da Criança e Adolescente;

(*) VIII - desenvolver suas atividades de forma condizente com a preservação do meio ambiente;

§ 1º - Para efeitos desta lei, os empreendimentos econômicos solidários podem assumir diferentes formas societárias, inclusive serem grupos informais, desde que contemplem as características do *caput*.

§ 2º - Para efeitos desta Lei, não serão considerados empreendimentos econômicos solidários aqueles cujo objeto social seja a intermediação de mão-de-obra e/ou cuja gestão e resultados não sejam compartilhados entre todos os seus membros.

§ 3º - Para efeitos desta Lei, inserem-se entre os empreendimentos econômicos solidários os produtores rurais que trabalhem em regime de agricultura familiar, definidos segunda a lei 11.326, de 24 de julho de 2006 e que cumprirem com o disposto no Artigo 3º.

§ 4º - Para efeitos desta Lei, a política também poderá, a critério de seu titular, atender também aos beneficiários de programas sociais desenvolvidos por outros órgãos, com prioridade para aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade social, e que (ou desde que) desejem se organizar em empreendimentos econômicos solidários.

Art. 4º - Para efeitos desta lei, devem ser considerados como princípios norteadores de um empreendimento econômico solidário:

I - desenvolver suas atividades em cooperação com outros grupos e empreendimentos da mesma natureza;

II - buscar a inserção comunitária, com a adoção de práticas democráticas e de cidadania;

III - praticar preços justos, sem maximização de lucros, nem busca de acumulação de capital;

IV - respeitar a proteção ao meio ambiente e a todas as formas de vida;

V - respeitar a equidade de gênero e raça;

VI - praticar a produção, a comercialização e prestação de serviço de forma coletiva;

VII - exercer e demonstrarem transparência na gestão dos recursos e a justa distribuição dos resultados;

VIII - estimular a participação dos integrantes na formação do capital social do empreendimento.

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Art. 5º - A Política Nacional de Economia Solidária, enquanto estratégia de desenvolvimento sustentável, democrático, incluyente e socialmente justo, deve perseguir os seguintes objetivos:

- I - Contribuir para a concretização dos preceitos constitucionais que garantem aos cidadãos e cidadãs o direito a uma vida digna;
- II - Fortalecer e estimular a organização e participação social e política da economia solidária;
- III - Reconhecer e fomentar as diferentes formas organizativas da economia solidária;
- IV - Contribuir para a geração de riqueza, melhoria da qualidade de vida e conseqüente erradicação da fome e das causas da pobreza;
- V - Contribuir para a equidade de gênero, de raça, de etnia e de geração, propiciando condições concretas para a participação de todos;
- VI - Democratizar e promover o acesso da economia solidária aos fundos públicos, aos instrumentos de fomento, aos meios de produção e às tecnologias sociais necessárias ao seu desenvolvimento;
- VII - Promover a integração, interação e intersectorialidade das várias políticas públicas que possam fomentar a economia solidária;
- VIII - Apoiar ações que aproximem consumidores e produtores, impulsionando na sociedade reflexões e práticas relacionadas ao consumo consciente;
- XIX - Contribuir para a redução das desigualdades regionais com políticas de desenvolvimento territorial sustentável;
- X - Promover práticas produtivas ambientalmente sustentáveis;
- XI - Promover o trabalho decente entre as organizações da economia solidária.

Art. 6º - 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 o fortalecimento, a consolidação e a viabilidade dos empreendimentos, redes e cadeias produtivas solidárias, considerando as seguintes prioridades:

- I - organização e acesso a canais justos e solidários de comercialização e distribuição dos produtos e serviços da economia solidária;
- II - acesso à infra-estrutura para a produção;
- III - organização e acesso a serviços de finanças e de crédito;
- IV - formação, educação, assistência técnica e desenvolvimento tecnológico apropriados à economia solidária;
- V - divulgação e reconhecimento jurídico dos empreendimentos e outras organizações da economia solidária e das atividades por eles desenvolvidas.

Art. 7º - Com vistas à consecução dos objetivos desta lei, a implementação da Política Nacional de Economia Solidária fará uso dos seguintes instrumentos:

- I - educação, formação e capacitação técnica, tecnológica e profissional para atuação na economia solidária;
- II - apoio à pesquisa, à inovação, desenvolvimento e transferência de tecnologias sociais apropriadas à economia solidária;

III - fomento à constituição de espaços e redes solidárias de produção, consumo, comercialização e de conhecimento e informação;

IV - organização e apoio a canais de comercialização para produtos e serviços da economia solidária;

V - apoio à incubação de empreendimentos econômicos solidários;

VI - apoio à orientação técnica e financeira direcionada à recuperação de empresas em risco de processo falimentar e parques produtivos ociosos, desde que mantidos sob a forma de autogestão por trabalhadores e de acordo com as diretrizes estabelecidas nesta lei e as disposições legais pertinentes;

VII - criação de linhas que garantam acesso ao crédito e a políticas de investimento social para os empreendimentos econômicos solidários;

VIII - fomento a implementação de equipamentos públicos destinados ao apoio à economia solidária.

Art. 8º - A implementação das ações de educação, formação, assistência técnica e qualificação previstas nesta Política Nacional de Economia Solidária incluirá a formação para a cidadania, a sensibilização e a capacitação técnica e tecnológica para a criação e consolidação de empreendimentos econômicos solidários.

§ 1º - As ações educativas e de qualificação em economia solidária, visando a formação sistemática de trabalhadores dos empreendimentos econômicos solidários bem como de formadores e gestores públicos que atuam na economia solidária, serão realizadas prioritariamente de forma descentralizada, a partir de universidades, entidades da sociedade civil sem fins lucrativos e governos municipais.

§ 2º - A Política Nacional de Economia Solidária buscará implantar redes, de caráter local, regional e nacional, de assistência técnica e gerencial e acompanhamento aos empreendimentos econômicos solidários com metodologias adequadas a essa realidade, valorizando as pedagogias populares e participativas e os conteúdos apropriados à organização na perspectiva da autogestão, tendo como princípio à autonomia.

Art. 9º - As linhas de créditos destinadas a atender aos beneficiários da Política Nacional de Economia Solidária, deverão necessariamente prever financiamento para capital de giro, custeio e aquisição de bens móveis e imóveis destinados à consecução das atividades econômicas fomentadas.

§ 1º As instituições autorizadas a operar as linhas de crédito previstas na Política Nacional de Economia Solidária poderão realizar operações de crédito destinadas a empreendimentos econômicos solidários sem a exigência de garantias reais, que poderão ser substituídas por garantias alternativas, observadas as condições estabelecidas em regulamento.

§ 2º As operações de crédito serão realizadas preferencialmente por instituições como cooperativas de crédito, OSCIPs de microcrédito, bancos comunitários e fundos rotativos.

Art. 10º - São estendidos aos empreendimentos econômicos solidários os **benefícios previstos na Lei _____**, autorizando a união a equalizar taxa de juros para os empreendimentos econômicos solidários. (sobre equalização e aplicação de juros em condições mais favoráveis).

Parágrafo único - Os critérios para equalização da taxa de juros serão definidos conforme as características econômicas dos empreendimentos a ser definido em regulamento.

Art. 11º - Para favorecer as ações de comercialização dos empreendimentos econômicos solidários, a Política Nacional de Economia Solidária terá, entre outras, as seguintes ações:

I - multiplicação dos espaços de comercialização, reduzindo a ação dos intermediários, especialmente com a consolidação e ampliação de ações de apoio a Feiras de Economia Solidária, Espaços de Comercialização Solidária, Centrais de Comercialização etc.;

II - incentivo à organização dos empreendimentos em redes de produção, distribuição e consumo, e outras formas de cooperação, visando fortalecer a comercialização dos produtos e serviços da economia solidária;

III - **garantia (fomento? fortalecimento?)** de logística para o armazenamento e distribuição, com especial atenção para as localidades de difícil acesso;

III - favorecimento à prática do preço justo para quem produz, comercializa e consome;

IV - promoção e apoio a processos de educação e comunicação permanente com vistas ao estímulo ao consumo responsável e solidário, por meio da adoção de hábitos sustentáveis.

V - aproveitamento e ampliação do poder de compra de bens e serviços da economia solidária pelo Estado, a exemplo do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA;

Parágrafo único - As ações de comercialização se articularão à criação de um Sistema de Comércio Justo e Solidário, a ser regulamentado por legislação específica, visando fortalecer os empreendimentos econômicos solidários no Brasil, principalmente através da construção de uma identidade nacional para o conceito de Comércio Justo e Solidário e do reconhecimento e monitoramento dos diferentes mecanismos de garantia, possibilitando identificar, certificar e difundir aqueles produtos e processos que estiverem em conformidade com os critérios estabelecidos.

CAPÍTULO III DO SISTEMA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Art. 13º - A consecução da Política Nacional de Economia Solidária e a garantia do direito ao trabalho associado far-se-á por meio do Sistema Nacional de Economia Solidária - SINAES, integrado por um conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e pelas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, afetas à economia solidária e que manifestem interesse em integrar o Sistema.

§ 1º A participação no SINAES de que trata este artigo deverá obedecer aos princípios e diretrizes do Sistema e será definida a partir de critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Economia Solidária.

§ 2º Os órgãos responsáveis pela definição dos critérios de que trata o § 1º deste artigo poderão estabelecer requisitos distintos e específicos para os setores público e privado.

§ 3º Os órgãos e entidades públicos ou privados que integram o SINAES o farão em caráter interdependente, assegurada a autonomia dos seus processos decisórios.

§ 4º O dever do poder público não exclui a responsabilidade das entidades da sociedade civil integrantes do SINAES.

Art. 14º O SINAES reger-se-á pelos seguintes princípios:

- I - estímulo ao desenvolvimento das (formas/organizações de) economia solidária;
- II - universalidade e equidade no acesso as políticas públicas de economia solidária, sem qualquer espécie de discriminação;
- III - preservação da autonomia e respeito à dignidade das pessoas;
- IV - participação social na formulação, execução, acompanhamento, monitoramento e controle das políticas e dos planos de economia solidária em todas as esferas de governo; e
- V - transparência dos programas, das ações e dos recursos públicos e privados e dos critérios para sua concessão.

Art. 15º O SINAES tem como base as seguintes diretrizes:

- I - promoção da intersectorialidade das políticas, programas e ações governamentais e não-governamentais;
- II - descentralização das ações e articulação, em regime de colaboração, entre as esferas de governo;
- III – articulação entre os diversos sistemas de informações existentes a nível federal, incluindo o Sistema de Informações em Economia Solidária, visando subsidiar o ciclo de gestão das políticas voltadas à economia solidária nas diferentes esferas de governo;
- IV - articulação entre orçamento e gestão; e
- V - estímulo ao desenvolvimento de pesquisas em temas afins à economia solidária e à capacitação de recursos humanos para atuação nesta área.

Art. 16º. O SINAES tem por objetivos formular e implementar a política nacional de economia solidária, conforme definido nesta lei, estimular a integração dos esforços entre os entes federativos e entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da política nacional de economia solidária.

Art. 17º. Integram o SINAES:

- I - a Conferência Nacional de Economia Solidária, instância responsável pela indicação ao CONAES das diretrizes e prioridades da Política Nacional de Economia Solidária, bem como pela avaliação do SINAES;
- II - o CNES, órgão de articulação e coordenação das políticas e ações desenvolvidas pelos integrantes do SINAES, responsável pelas seguintes atribuições:
 - a) convocar a Conferência Nacional Economia Solidária, com periodicidade não superior a 4 (quatro) anos, bem como definir seus parâmetros de composição, organização e funcionamento, por meio de regulamento próprio;
 - b) propor ao Poder Executivo Federal, considerando as deliberações da Conferência Nacional de Economia Solidária, as diretrizes e prioridades da Política Nacional de Economia Solidária, incluindo-se requisitos orçamentários para sua consecução;
 - c) articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do Sistema, a implementação e a convergência de ações inerentes à Política Nacional de Economia Solidária;
 - d) definir, em regime, os critérios e procedimentos de adesão ao SINAES;

e) instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de economia solidária nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SINAES;

f) mobilizar e apoiar entidades da sociedade civil na discussão e na implementação de ações públicas de economia solidária;

III - os órgãos da administração pública federal responsáveis por desenvolver políticas, programas e ações voltados, total ou parcialmente, à economia solidária, particularmente a Secretaria Nacional de Economia Solidária;

IV - os órgãos e entidades de economia solidária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e

V - as instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SINAES.

§ 1º A Conferência Nacional de Economia Solidária será precedida de conferências estaduais, distrital e municipais, que deverão ser convocadas e organizadas pelos órgãos e entidades congêneres nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, e na falta destes, por órgão descentralizado do governo federal na região, nas quais serão escolhidos os delegados à Conferência Nacional.

§ 2º A composição do CNAES será definida pela Conferência Nacional de Economia Solidária.

§ 3º A atuação dos conselheiros, efetivos e suplentes, no CONAES, será considerada serviço de relevante interesse público e não remunerada.

CAPÍTULO IV DO FUNDO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Art. 18º - Fica criado o Fundo Nacional de Economia Solidária - FNAES, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do Sistema Nacional de Economia Solidária, destinados a implementar a Política Nacional de Economia Solidária.

Art. 19º - O FNAES é constituído por:

I - recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT;

II - outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FNAES;

III - dotações do Orçamento Geral da União;

IV - recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de economia solidária;

V - contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais;

VI - receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FNAES;

VII - 1% (um por cento) do lucro líquido das empresas públicas federais;

VIII - outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

Art. 20º - O FNAES será gerido por um Conselho Gestor.

§ 1º O Conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e será composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil.

§ 2º A Presidência do Conselho Gestor do FNAES será exercida pela Secretaria Nacional de Economia Solidária.

§ 3º O Poder Executivo disporá em regulamento sobre a composição do Conselho Gestor do FNAES, definindo entre os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária os integrantes do referido Conselho Gestor.

§ 4º Competirá à Secretaria Nacional de Economia Solidária proporcionar ao Conselho Gestor os meios necessários ao exercício de suas competências.

Art. 21º - As aplicações dos recursos do FNAES serão destinadas a ações vinculadas à Política Nacional de Economia Solidária que contemplem:

I – financiamento de assistência técnica, formação e qualificação de trabalhadores de empreendimentos econômicos solidários;

II – linhas de crédito e financiamento para os empreendimentos econômicos solidário, inclusive recursos para fundos de aval e equalização de taxas de juros;

III – Recursos para a implantação de infra-estrutura para o desenvolvimento de atividades produtivas por parte dos empreendimentos econômicos solidários, assim como para lugares de armazenamento e comercialização dos produtos e serviços da economia solidária;

IV – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNAES.

Art. 22º - Os recursos do FNAES serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal, Municípios, instituições financeiras e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos que deverão:

I – firmar termo de adesão ao SINAES;

II – elaborar relatórios de gestão; e

III – observar os parâmetros e diretrizes para concessão de subsídios no âmbito do SINAES

§ 1º As transferências de recursos do FNAES para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficam condicionadas ao oferecimento de contrapartida do respectivo ente federativo, nas condições estabelecidas pelo Conselho Gestor do Fundo e nos termos da [Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000](#).

§ 2º Serão admitidos conselhos e fundos estaduais, do Distrito Federal ou municipais, já existentes, que tenham finalidades compatíveis com o disposto nesta Lei.

§ 3º O Conselho Gestor do FNAES poderá dispensar Municípios específicos do cumprimento dos requisitos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo, em razão de características territoriais, econômicas, sociais ou demográficas.

§ 4º É facultada a constituição de fundos e conselhos de caráter regional.

§ 5º Os recursos do FNAES também poderão, na forma do regulamento, ser aplicados por meio de repasse a entidades privadas sem fins lucrativos, cujos objetivos estejam em consonância com os do Fundo, observados os seguintes parâmetros:

I – a definição de valor-limite de aplicação por projeto e por entidade;

II – o objeto social da entidade ser compatível com o projeto a ser implementado com os recursos repassados;

III – o repasse de recursos do Fundo será precedido por chamada pública às entidades sem fins lucrativos, para seleção de projetos ou entidades que tornem mais eficaz o objeto da aplicação;

IV – a aquisição de produtos e a contratação de serviços com recursos da União transferidos a entidades deverão observar os princípios da impessoalidade, moralidade e economicidade, sendo necessária, no mínimo, a realização de cotação prévia de preços no mercado antes da celebração do contrato, para efeito do disposto no art. 116 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 23º O Poder Executivo regulamentará esta Lei, no que for necessário à sua aplicação.

Art. 24º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Anexo 2 – Projeto de Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária

Projeto de Lei nº /2009

INSTITUI NO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS O PROGRAMA DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA.

O Prefeito Municipal de São Carlos faz saber que a Câmara Municipal aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DAS DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 1º - Fica instituído o Programa de Fomento à Economia Solidária, no Município de São Carlos, que integra as estratégias gerais de desenvolvimento sustentável, com a incumbência de implantar a Política Municipal de Fomento à Economia Solidária estabelecida no Capítulo II desta Lei.

§1º A execução do Programa de Fomento à Economia Solidária ficará a cargo do Departamento de Apoio à Economia Solidária da Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda, a quem caberá estabelecer normas e procedimentos para a sua implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação.

Art. 2º - Fica criado no âmbito do Programa de Fomento à Economia Solidária os seguintes órgãos:

- I. O Centro Público de Economia Solidária
- II. O Centro de Comércio Justo e Solidário.

§1º Os órgãos mencionados nos incisos deste artigo constituirão espaços públicos destinados à implantação das ações previstas no Capítulo III desta Lei, e deverão ser instalados em imóveis adequados, dispendo da infraestrutura pública necessária a seu pleno funcionamento.

§2º Para implementação e suas respectivas ações, o Poder Público poderá estabelecer parceria com as entidades públicas e privadas.

§3º A Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda, instituirá um Comitê Gestor representado por uma instância colegiada, de caráter propositivo, consultivo e deliberativo.

§4º O Comitê Gestor será composto por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, com as funções de planejamento, monitoramento e avaliação das ações desenvolvidas.

§5º A gestão administrativa caberá ao Poder Público Municipal.

Art. 3º - A Política Municipal de Fomento à Economia Solidária visa atender aos cidadãos que desejem se organizar, dentro do Município, em novos Empreendimentos de Economia Solidária e/ou consolidar aqueles já constituídos.

CAPÍTULO II **DA POLÍTICA MUNICIPAL DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA**

Seção I

Princípios Fundamentais

Art. 4º - A Política Municipal de Fomento à Economia Solidária do Município de São Carlos reger-se-á pelos princípios e regras previstos nesta Lei, constituindo um sistema público destinado a auxiliar a criação, o desenvolvimento, a consolidação, a sustentabilidade e a expansão dos Empreendimentos de Economia Solidária, cadeias e arranjos produtivos solidários, redes e outras formas de integração e cooperação entre eles, e outras atividades relacionadas ao fomento da Economia Solidária, voltados à população trabalhadora.

Art. 5º - Para os efeitos desta Lei, a Economia Solidária constitui-se de iniciativas coletivas organizadas sob a forma de Empreendimentos para a produção de bens e cultura, prestação de serviços, consumo, comercialização, realização de operações de crédito e outras atividades econômicas, baseando-se na autogestão democrática, na cooperação, na solidariedade e garantindo a partilha eqüitativa das riquezas produzidas entre seus membros participantes.

Art. 6º - São princípios da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária:

- I** - a valorização do ser humano;
- II** - o bem-estar e a justiça social;
- III** - o direito do trabalho decente;
- IV** - o primado do trabalho, com o controle do processo produtivo pelos trabalhadores;
- V** - a valorização da autogestão, da cooperação e da solidariedade;
- VI** - a instituição de relações igualitárias entre homens e mulheres;
- VII** - o tratamento igualitário a todas as pessoas, independentes de sua idade, da cor da pele, condição social, credo religioso, orientação política e sexual;
- VIII** - o desenvolvimento local integrado e sustentável com a preservação do equilíbrio dos ecossistemas.

Seção II **Dos Objetivos**

Art. 7º - São objetivos da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária:

- I** - contribuir para a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais no Município;

II - contribuir para o acesso dos cidadãos ao trabalho e à renda, como indicação essencial para a inclusão e mobilidade sociais para elevação da auto-estima e melhoria de qualidade de vida;

III - fomentar o desenvolvimento de novos modelos sócios-produtivos coletivos e autogestionários, bem como a sua consolidação, incorporando conhecimento e estimulando o desenvolvimento de tecnologias adequadas a esses modelos;

IV - incentivar e apoiar a criação, o desenvolvimento, a consolidação, a sustentabilidade e a expansão dos Empreendimentos de Economia Solidária, organizados em cooperativas ou sob outras formas associativas compatíveis com os critérios fixados nesta Lei;

V - estimular a produção e o consumo de bens e serviços oferecidos pelos integrantes de iniciativas no campo da Economia Solidária.

VI - fomentar a criação de redes, cadeias e arranjos produtivos de Empreendimentos de Economia Solidária e de grupos sociais produtivos, assim como fortalecer as relações de intercâmbio e de cooperação entre os mesmos e os demais atores econômicos e sociais do território onde estão inseridos, bem como em âmbito local, regional, nacional e transnacional;

VII - promover a intersectorialidade e a integração de ações do Poder Público que possam contribuir para a difusão dos princípios e implementação dos objetivos estabelecidos nesta Lei;

VIII - criar e dar efetividade a mecanismos institucionais que facilitem sua implementação;

IX - estimular a produção intelectual sobre o tema, bem como de material didático de apoio aos Empreendimentos de Economia Solidária;

X - oferecer formação autogestionária e capacitação técnica aos trabalhadores dos Empreendimentos de Economia Solidária, bem como, estimular a elevação do grau de escolaridade;

XI - criar e consolidar uma cultura empreendedora baseada nos valores da Economia Solidária;

XII - orientar e apoiar a organização e o registro dos Empreendimentos de Economia Solidária, constituindo banco de dados atualizado contendo o cadastro dos Empreendimentos que cumpram os requisitos desta Lei;

XIII - promover a visibilidade da Economia Solidária, fortalecendo os processos organizativos, de apoio e adesão da sociedade;

XIV - criar oportunidades e espaços permanentes de intercâmbio de conhecimentos, informações, experiências e relações entre as iniciativas de Economia Solidária e os demais setores da sociedade;

XV - estimular a inclusão do tema Economia Solidária nas Escolas Municipais, visando ao fortalecimento da cultura do Empreendimento autogestionário como forma de organização da produção, do consumo e do trabalho;

XVI - promover cursos de formação em Economia Solidária para gestores públicos e apoiadores do movimento.

Art. 8º - Competirá ao Poder Público propiciar as condições e elementos básicos para execução da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária.

Seção III

Dos Empreendimentos de Economia Solidária

Art.9º - Para efeitos da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária serão considerados Empreendimentos de Economia Solidária aqueles organizados sob a forma de cooperativas, associações, grupos comunitários para a geração de trabalho e renda, empresas que adotem ou que se encontre em fase de adoção do princípio de autogestão, redes solidárias e outros grupos populares que preencham os requisitos legais necessários à formalização da pessoa jurídica e que possuam cumulativamente as seguintes características:

I – serem organizações econômicas coletivas e supra familiares permanentes, compostas de trabalhadores urbanos ou rurais;

II – terem os membros do Empreendimento o controle dos meios de produção, sendo ou não proprietários do patrimônio.

III – serem Empreendimentos organizados sob a forma de autogestão, garantindo a administração coletiva e soberana das atividades e da destinação dos seus resultados por todos os seus membros;

IV – terem adesão livre, esclarecida e voluntária dos seus membros;

V – desenvolverem cooperação com outros grupos e Empreendimentos;

VI – buscarem a inserção comunitária, com a adoção de práticas democráticas e de cidadania;

VII – desenvolverem ações condizentes com a função social do Empreendimento e a preservação do meio ambiente.

VIII – praticarem a produção e/ ou comercialização coletiva;

IX – proporcionarem condições de trabalho salubres e seguras;

X – garantirem a transparência na gestão dos recursos e a justa distribuição dos resultados;

XI – observarem a prática de preços justos com maximização de resultados.

XII – garantirem a participação dos integrantes na formação do capital social do Empreendimento.

XIII - garantirem a regra de um voto para cada sócio na tomada das deliberações sociais.

Parágrafo único. Os Empreendimentos de Economia Solidária trabalharão prioritariamente em rede, abrangendo a cadeia produtiva desde a produção de insumos até a comercialização final dos produtos, integrando os grupos de consumidores, de produtores e de prestadores de serviços para a prática do consumo solidário.

CAPÍTULO III DA EXECUÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO, MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Seção I Dos Instrumentos

Art. 10 - Como forma de instrumentalizar a implementação da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária o Poder Público estabelecerá a:

I - criação e manutenção de um banco de informação municipal em Economia Solidária, com identificação e caracterização dos Empreendimentos, bem como das entidades de apoio, assessoria e fomento;

II - implantação de processos adequados de avaliação, monitoramento e acompanhamento das iniciativas de Economia Solidária;

III - inclusão do tema Economia Solidária nas Escolas Municipais;

Art. 11 – Será instituído o Conselho Municipal de Economia Solidária e o Fundo Municipal de Fomento à Economia Solidária no âmbito do órgão executor da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária.

Art. 12 - Na implementação da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária, com vistas à consecução dos objetivos desta Lei, poderão ser conferidos aos beneficiários:

I - educação, formação e capacitação técnica, tecnológica e profissional em áreas de interesses dos Empreendimentos de Economia Solidária;

II - fomento à constituição de espaços e redes solidárias de produção, consumo, comercialização e de conhecimento e informação;

III - acesso a linhas de crédito com taxas de juros e garantias diferenciadas, adequadas aos Empreendimentos de Economia Solidária, e a política de investimento social;

IV - apoio à comercialização e ampliação de mercado para os bens e serviços da Economia Solidária em âmbito local, regional, nacional e transnacional;

V - apoio à pesquisa, à inovação, ao desenvolvimento e à transferência de conhecimento e tecnologias apropriadas aos Empreendimentos de Economia Solidária;

VI - apoio à disseminação e troca de tecnologias de gestão entre os Empreendimentos de Economia Solidária;

VII - assessoria técnica necessária à organização da produção e comercialização dos produtos e serviços, assim como à elaboração de planos de trabalho;

VIII - utilização de bens públicos a título precário e temporário, desde que autorizada pela autoridade competente;

IX - oportunidade de participação em processo de incubação voltado à criação, consolidação e fortalecimento da organização de Empreendimentos de Economia Solidária;

X - orientação técnica e financeira direcionada à recuperação de empresas em risco de processo falimentar, desde que mantidos por trabalhadores sob a forma de autogestão e de acordo com as diretrizes estabelecidas nesta Lei e nas disposições legais pertinentes;

XI - adequado tratamento tributário aos Empreendimentos de Economia Solidária;

XII - apoio técnico, contábil e jurídico;

XIII - suporte jurídico e institucional para constituição e registro de Empreendimentos de Economia Solidária;

XIV - apoio na realização de eventos de Economia Solidária;

XV - reconhecimento e certificação participativa dos Empreendimentos de Economia Solidária;

XVI - formação para cidadania dos integrantes dos Empreendimentos de Economia Solidária.

Parágrafo Único - Para os fins estabelecidos no artigo 12 desta Lei, a Administração poderá instituir legislação específica.

Art. 13 - O selo certificador de Economia Solidária, denominado Selo Solidário, para identificação, pelos consumidores, do caráter legal, solidário e ecológico da produção, da prestação de serviços, da distribuição, da comercialização dos produtos e da origem dos insumos, será criado pelo Conselho Municipal de Economia Solidária.

Art.14 - Para implementação das ações, dos projetos e das atividades decorrentes da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária, a Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda, fará com os demais órgãos da Administração Pública Direta ou Indireta, com os quais seja celebrada parceria, a integração com outras políticas públicas desenvolvidas em âmbito Municipal, Estadual e Federal, com vistas a ampliar sua capacidade de ação.

Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo não obsta a celebração de parcerias com entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacionais, que tenham interesse em cooperar na implantação da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária, inclusive subsidiando os Empreendimentos de Economia Solidária, o processo de incubação e as ações específicas de acesso às novas tecnologias.

Subseção I **Da Incubadora Pública de** **Empreendimentos de Economia Solidária**

Art. 15 - A Incubadora Pública de Empreendimentos de Economia Solidária, alocada junto ao Departamento de Apoio à Economia Solidária, tem por objetivo a promoção da Economia Solidária como estratégia de desenvolvimento sócio-econômico sustentável de comunidades e segmentos de trabalhadores, prioritariamente aqueles em situação de vulnerabilidade social, por meio da instituição de mecanismos e instrumentos de fomento, no âmbito do Poder Público.

§1º Para os fins desta Lei, a incubação de Empreendimentos de Economia Solidária consiste no processo de formação, fomento, desenvolvimento e aperfeiçoamento de novos modelos sócio-produtivos coletivos e autogestionários, com a qualificação dos trabalhadores para a gestão de seus empreendimentos e acesso a novas tecnologias.

§2º Constituem diretrizes de ação da Incubadora Pública de Empreendimentos de Economia Solidária:

I - oferecimento de assessoria técnica aos Empreendimentos de Economia Solidária;

II - acesso a tecnologias adequadas para a constituição e o desenvolvimento dos Empreendimentos de Economia Solidária

III - acesso a novas tecnologias de comunicação e informação, preferencialmente utilizando bases de códigos abertos;

IV - fomento à construção de redes de empreendimentos e de cadeias e arranjos produtivos solidários que promovam o desenvolvimento econômico local e setorial;

V - fomento à emancipação sócio-política e ao protagonismo social dos Empreendimentos de Economia Solidária;

VI - fomento à criação e expansão de Empreendimentos de Economia Solidária;

VII - apoio à inserção dos Empreendimentos no mercado;

VIII - fomento à constituição do comércio justo e solidário;

IX - apoio e fomento ao crédito e às estratégias de finanças solidárias;

X - encaminhamento para formação e qualificação em habilidades específicas e outros instrumentos voltados à geração de trabalho e renda no campo da Economia Solidária;

XI - oferecimento de espaço físico temporário para os Empreendimentos de Economia Solidária em incubação, proporcionando-lhes as condições necessárias para o início de suas atividades administrativas e preparando-os para sua inserção no mercado de forma autônoma;

XII - difusão da cultura autogestionária, sobretudo junto aos beneficiários elencados na Seção III do Capítulo II desta Lei.

Art. 16 - O fomento a novos Empreendimentos de Economia Solidária se dará por meio da incubação, a qual se fará através de seleção e/ou chamamento público aos grupos e iniciativas associativas interessadas.

§ 1º - O período de incubação terá prazo determinado em edital, sendo definido pela natureza dos resultados almejados e corrigido em função da avaliação dos indicadores estabelecidos em metodologia específica.

§ 2º - O Poder Executivo, por meio da Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda, instituirá Comissão de Apoio composta pelo Poder Público e outros setores afins, para seleção, aprovação e avaliação dos planos de negócios dos Empreendimentos da Economia Solidária.

§ 3º - O processo de incubação poderá contar com a cooperação de universidades e/ou de outras instituições governamentais ou não governamentais, que comprovem experiência e competência técnica nesta atividade, em conformidade aos princípios, objetivos e critérios previstos nesta Lei, para desenvolver ações de formação, capacitação dos trabalhadores e assessoria técnica e tecnológica aos Empreendimentos de Economia Solidária.

Subseção II Dos Equipamentos Públicos

Art. 17 - Para viabilizar o apoio aos Empreendimentos integrantes da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária, o Poder Executivo manterá equipamentos públicos destinados à implantação das ações previstas nesta Lei, bem como uma equipe multidisciplinar de servidores públicos lotados na Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda, podendo dela participar servidores de outras Secretarias.

Art. 18 - O Centro de Comércio Justo e Solidário constituirá espaço público destinado à comercialização dos produtos e serviços provenientes dos Empreendimentos de Economia Solidária.

§1º - Para os efeitos da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária, entende-se por Comércio Justo e Solidário o fluxo comercial diferenciado, baseado no cumprimento de critérios de justiça, solidariedade e transparência, que resulte no fortalecimento dos Empreendimentos de Economia Solidária do Município.

§2º - São princípios do Comércio Justo e Solidário:

- I - a promoção de condições dignas de trabalho;
- II - a prática de relações mais justas e solidárias ao longo da cadeia da produção-distribuição-consumo;
- III - a sustentabilidade sócio-ambiental das redes de produção e comercialização;
- IV - a valorização, nas relações comerciais, da equidade de gênero, da diversidade étnica e cultural, e do conhecimento das comunidades tradicionais;
- V - a promoção do consumo e trocas de bens e serviços entre Empreendimentos de Economia Solidária.

§3º - O período de utilização do Centro de Comércio Justo e Solidário pelos Empreendimentos de Economia Solidária terá prazo determinado, sendo definido pela natureza dos resultados almejados e pela avaliação dos indicadores estabelecidos em metodologia específica.

Art. 19 - O Centro Público de Economia Solidária constituirá instalações físicas, infraestruturas de mobiliário e equipamentos apropriados para abrigar iniciativas que cooperem para o desenvolvimento da Economia Solidária no Município.

§1º O Centro Público de Economia Solidária tem por escopo abrigar e apoiar iniciativas e projetos governamentais ou não- governamentais voltados ao fortalecimento de Economia Solidária no Município.

§2º São funções atinentes ao Centro Público de Economia Solidária.

I - fortalecer e dar destaque às iniciativas de Economia Solidária do Município, estimulando a constituição de cadeias produtivas e/ou arranjos produtivos solidários no âmbito local, regional, nacional e transnacional;

II - disponibilizar espaço físico e infraestrutura:

a) para o desenvolvimento de atividades que promovam a comercialização e divulgação da produção dos Empreendimentos de Economia Solidária, bem como o apoio a estruturas de financiamento solidário;

b) para o desenvolvimento de atividades voltadas ao mapeamento e divulgação das iniciativas de Economia Solidária junto à população;

c) para o desenvolvimento de atividades que promovam a formação e organização de trabalhadores dos Empreendimentos de Economia Solidária para a geração de renda e trabalho;

d) realização de reuniões, oficinas, seminários e outras atividades culturais que objetivem o desenvolvimento da Economia Solidária;

e) instalação da sede do Fórum Municipal de Economia Solidária, tendo em vista a integração dos atores participantes das iniciativas

existentes, de modo que estes atores possam propor de forma coletiva diretrizes para ações no âmbito da Economia Solidária, de alcance local e regional;

f) integração do Fórum Municipal e dos Empreendimentos de Economia Solidária aos movimentos estaduais e nacionais de Economia Solidária e áreas afins;

§3º O Centro Público de Economia Solidária atenderá:

I - aos trabalhadores e Empreendimentos de Economia Solidária localizados no Município, interessados em constituir e/ou fortalecer uma organização coletiva para geração de trabalho e renda;

II - ao público encaminhado pelos programas e projetos que integram as políticas sociais e de desenvolvimento sócio-econômico da Administração Pública Municipal, para ações de Economia Solidária;

III - às organizações de apoio e fomento a Economia Solidária;

IV - a outros atores definidos pelo Comitê Gestor.

Seção II

Do Monitoramento e Avaliação

Art. 20 - Os órgãos da Administração Direta e Indireta incumbidos da execução da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária prevista nesta Lei, ainda que na função de atividade meio, deverão instituir indicadores e metodologias de análise apropriados aos princípios da Economia Solidária, com vistas ao monitoramento, aperfeiçoamento da política pública e avaliação das ações, dos projetos e das atividades a serem implementadas.

Art. 21 - A avaliação da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária será baseada, prioritariamente, nos seguintes parâmetros e critérios:

I - Inclusão social e desenvolvimento cidadão, considerando o grau de:

a) melhoria da renda *per capita*;

b) elevação da escolaridade;

c) manutenção de filhos na escola;

d) inserção ao trabalho através de iniciativas de Economia Solidária;

e) regularização de documentos pessoais;

f) melhoria nas condições de moradia;

g) aquisição de bens de consumo duráveis;

h) cuidados com a saúde;

i) participação em atividades de cultura e lazer

II - Sustentabilidade dos Empreendimentos de Economia Solidária, considerando o grau de:

a) formalização e legalização das sociedades;

b) qualidade do produto e relações de trabalho;

c) comprometimento dos sócios;

d) condições de posse, controle e condições físicas do equipamento e da sede;

e) substituição da renda convencional pela renda recebida no empreendimento;

f) quantidade de pontos de venda e quantidade de clientes;

g) condições de respeito ambiental, social, educacional, e melhoria nas condições de saúde de seus membros;

h) organização de eventos de caráter econômico, tais como feiras, rodadas de negócios, encontros e outros;

i) ponto de equilíbrio financeiro;

j) acesso ao crédito e financiamento;

k) desenvolvimento tecnológico dos produtos, métodos, processos e/ou técnicas e da gestão da produção;

l) desenvolvimento dos instrumentos de autogestão;

m) aprimoramento da educação, formação e capacitação ocupacional.

III - Transformação social e política dos indivíduos e do grupo, com base na ampliação de sua participação em atividades coletivas para a melhoria da qualidade de vida na comunidade, tais como: associações, cooperativas, orçamento participativo, conselhos, fóruns, instituições locais, etc.

IV - construção de autogestão dos Empreendimentos, considerando o grau de:

a) remuneração do trabalho;

b) igualdade de direitos entre os sócios;

c) transparência administrativa;

d) decisões tomadas de forma coletiva;

e) distribuição democrática dos resultados do trabalho;

f) controle e gestão pelos trabalhadores associados de todo o processo produtivo.

V - Contribuição para o desenvolvimento da Economia Solidária, com base na participação em redes, arranjos e/ou cadeias produtivas solidárias, em intercooperação de Empreendimentos, clubes de troca, compras solidárias, feiras de economia solidária, clubes de poupança, cooperativas de crédito ou fundo solidário ou em iniciativas congêneres.

Art. 22 - A Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda manterá sistema de caráter público e permanente de monitoramento e avaliação das atividades previstas nesta Lei e promoverá ações para o aperfeiçoamento das estratégias e metodologias empregadas na execução das mesmas.

CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 23 - Esta lei será regulamentada no prazo de 120 (cento e vinte dias) dias, contados da data de sua publicação.

Art. 24 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

São Carlos, ____ de _____ de 2009.