

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

**INTENÇÕES E GESTOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA
NA AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: UM ESTUDO DE CASO**

Silvana Salomão

**SÃO CARLOS
2010**

**INTENÇÕES E GESTOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA
NA AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: UM ESTUDO DE CASO**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

**INTENÇÕES E GESTOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA
NA AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS: UM ESTUDO DE CASO**

Silvana Salomão

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Engenharia de Produção.

Orientador: Dr. Francisco José da Costa Alves

**SÃO CARLOS
2010**

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

S173ig

Salomão, Silvana.

Intenções e gestos da política pública de economia solidária na afirmação dos direitos sociais : um estudo de caso / Silvana Salomão. -- São Carlos : UFSCar, 2010.
81 f.

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

1. Engenharia de produção. 2. Políticas públicas. 3. Política social. 4. Legislação social. 5. Economia solidária. I. Título.

CDD: 658.5 (20^a)

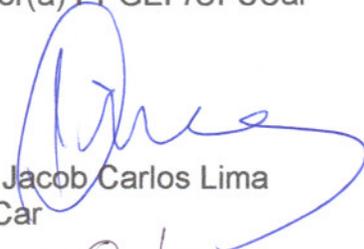


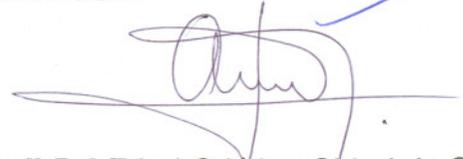
FOLHA DE APROVAÇÃO

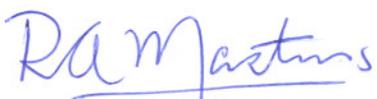
Aluno(a): Silvana Salomão

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DEFENDIDA E APROVADA EM 26/02/2010 PELA
COMISSÃO JULGADORA:


Prof. Dr. Francisco José da Costa Alves
Orientador(a) PPGE/UFSCar


Prof. Dr. Jacob Carlos Lima
DS/UFSCar


Profª Drª Ethel Cristina Chiari da Silva
EESC/USP


Prof. Dr. Roberto Antonio Martins
Coordenador do PPGE

*Dedico este trabalho aos
meus queridos pai, mãe e
irmãs.*

AGRADECIMENTOS

Esse trabalho foi escrito por várias mãos. Durante sua execução recebi muita ajuda intelectual, material, afetiva e até espiritual de pessoas que me mostraram o real sentido da solidariedade. Agradeço imensamente:

- À CAPES.
- Ao meu orientador pela aposta na conclusão desse trabalho.
- Ao Prof. Dr. Jacob C. Lima pelas generosas contribuições intelectuais, pela sua disponibilidade e serenidade, cruciais para a elaboração dessa pesquisa.
- À querida Prof^ª. Dr^ª. Ethel C. Chiari da Silva que ao aceitar a tarefa de participar, com três dias de antecedência, da avaliação final dessa pesquisa enriqueceu-a com sua experiência e bom senso.
- À Prof^ª. Dr^ª. Cibele S. Rizek pelas singulares sugestões e indicações bibliográficas durante o exame de qualificação dessa pesquisa.
- Aos caros e “guerreiros” Reynaldo Norton Sorbille e Gerson Fernandes, do Departamento de Apoio à Economia Solidária da Prefeitura Municipal de São Carlos, pelos incríveis anos de convivência e pela abertura das informações utilizadas nessa pesquisa.
- Aos meus amigos Adrinha, Alê, Amauri, Ana Luíza do Toninho, Ana Luísa Pena, Anelise, Sr. Antônio, Caju, Carlinha, Carina, Carol K., Claudinha, Dani Amaral, Dani Bittar, Edmundo Cristóvão, Elisa, Gabriela, Geni (e todo o pessoal do posto), Izildinha, Jussara, Karinhinha, Kate, Léa, Lê do Lig, Marcela, Maria Silvia Moura, Márcia (Gêmea), Marina Haber, Marina Pereira, Marina Salomão, Neila, Osvaldo, Paulinho do Lig, Paulinho Perucci, Ramona, Raquel de Freitas, Rê Degani, Rê Salomão, Rê Vasconcelos, Roberta, Robson (Maluco), Sabrina, Silvinha, Telmo, Toninho (*hola*), Zelão, Zenaide, Zilda.

- Especialmente à minha mãe Rugina, minhas irmãs Tuta e Loló e meus amigos Braatz, Dani, Déa e Raquel (Maluca), co-autores desse trabalho. Obrigada por tudo!

RESUMO

Esta pesquisa busca a partir da vivência da autora e à luz de referenciais teóricos sobre as temáticas de políticas e direitos sociais, participação popular e economia solidária refletir sobre os limites e possibilidades da Política Pública de Economia Solidária na afirmação de direitos sociais. Como estudo de referência destaca o “Programa de Fomento à Economia Solidária” do município de São Carlos, no período de janeiro de 2001 até fevereiro de 2010. As reflexões apresentadas destacam a adesão dos governos locais à temática de Economia Solidária, o processo de constituição e institucionalização da Política Local de Economia Solidária, bem como a natureza da formação e composição dos empreendimentos solidários do município.

Palavras-chave: Economia Solidária, Política Social, Direitos Sociais.

ABSTRACT

This research seeks from the experience of the author and theoretical studies on issues of political and social rights, popular participation and solidarity economy, reflect on the limits and possibilities of Public Policy for Development of Economics in the affirmation of social rights. As a benchmark study highlights the "Program for Economic Development" of the municipality of São Carlos, from January 2001 until February 2010. The comments made highlight the membership of local governments to the theme of Solidarity Economy, the process of establishment and institutionalization of the Local Economy Policy Development, and the nature of the formation and composition of solidarity enterprises in the city.

Keywords: Solidarity Economy, Social Policy, Social Rights.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Imagens do I Encontro Municipal de Economia Solidária.....	47
Figura 2: Imagens da Reunião para instituição da Comissão pró-Centro Público e Audiência Pública para discutir a instalação de um Centro Público de Economia Solidária em São Carlos	50
Figura 3: Imagens do II Encontro Municipal de Economia Solidária	50
Figura 4: Imagens do III Encontro Municipal de Economia Solidária	52
Figura 5: Imagem da Reunião Plenária para discutir regimento interno do Centro Público de Economia Solidária	53
Figura 6: Imagens do Centro Público de Economia Solidária de São Carlos.....	54
Figura 7: Imagens do Centro Público de Economia Solidária de São Carlos.....	55
Figura 8: Imagens da Reunião Plenária para discussão do projeto de Lei Municipal do “Programa de Fomento à Economia Solidária”	56
Figura 9: Imagens da Reunião do Fórum Paulista de Economia Solidária em São Carlos.....	59
Figura 10: Imagens do IV Encontro Municipal de Economia Solidária de São Carlos.....	59

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Estrutura Organizacional do SMDS em 2001, com detalhamento apenas do DDST	44
Quadro 2: Estrutura Organizacional da SMDS em 2002, com detalhamento apenas do DDST	46
Quadro 3: Estrutura Organizacional do SMDS em 2004, com detalhamento apenas do DAES	48
Quadro 4: Estrutura Organizacional da SMDS em 2005, com detalhamento apenas do DAES	48
Quadro 5: Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda em 2009	58
Quadro 6: Empreendimentos Solidários de São Carlos por Representação Jurídica e Número de Trabalhadores Participantes.....	65
Quadro 7: Estados e municípios membros da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária em agosto de 2007, classificados por partidos.....	69
Quadro 8: Ano de implementação da política de Economia Solidária, de 28 das administrações participantes da Rede de Gestores de Políticas de Economia Solidária.....	71

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
1. REFERENCIAL TEÓRICO	20
1.1 A POLÍTICA SOCIAL E OS DIREITOS SOCIAIS NO BRASIL	20
1.2 PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA.....	24
1.3 SOBRE O MOVIMENTO SOCIAL DA ECONOMIA SOLIDÁRIA	32
2. O CASO ESTUDADO: DESCRIÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO	42
2.1 COMO O DAES APRESENTA O “PROGRAMA DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA”	42
2.2 UM RESGATE HISTÓRICO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS	44
2.3 SOBRE O MARCO LEGAL: “PROGRAMA DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA”	60
2.4 DEMANDAS PELA ECONOMIA SOLIDÁRIA.....	61
2.5 SOBRE O PERFIL DOS EMPREENDIMENTOS E DOS TRABALHADORES PARTICIPANTES	64
3. REFLEXÕES A PARTIR DO CASO ESTUDADO	67
3.1 SOBRE A ADEÇÃO DOS GOVERNOS À ECONOMIA SOLIDÁRIA	67
3.2 SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS LEIS MUNICIPAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: A QUESTÃO DO MARCO LEGAL.....	71
3.3 SOBRE A FORMAÇÃO DA DEMANDA.....	75
CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79

INTRODUÇÃO

No Brasil, a primeira Política Pública local de Economia Solidária surgiu em 1994, em Porto Alegre/RS, seguida por Santo André/SP em 1997 e pelo governo do Estado do Rio Grande do Sul em 1999. A partir das eleições de 2000, aumentou de forma expressiva o número de novas ações governamentais no campo da Economia Solidária. Em 2003, a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária constituiu-se contando com 36 administrações membros. Em 2007, já representava 87 administrações, o que dimensiona a disseminação das políticas de Economia Solidária pelos governos locais no Brasil.

Em comum, essas administrações têm a intenção de usar os princípios da Economia Solidária como parte de suas ações de geração de trabalho e renda, focando trabalhadores excluídos do mercado de trabalho formal. Junto ao desemprego, esses indivíduos trazem outras exclusões sociais, herança da cultura nacional que atrela os direitos sociais ao emprego.

Os gestores públicos e muitos intelectuais envolvidos com a temática da Economia Solidária, destacando o Professor Paul Singer, vinculam, em suas falas, a Política Pública de Economia Solidária à possibilidade de combate à pobreza e resgate de direitos sociais; entendidos aqui como o acesso de coisas e situações que permitam ao indivíduo uma vida de ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem em nossa sociedade como acesso ao trabalho, a salários iguais por atividades semelhantes, ao lazer, à educação, dentre outros.

Mas, qual o significado dessa afirmação no Brasil cuja política é fundada nas relações de mando e autoritarismo, e onde é clara a contradição entre as formulações das leis e sua regulamentação? Sobretudo a partir da Constituição de 1988 tem-se no território nacional leis muito avançadas em seus princípios genéricos, mas, ao serem regulamentadas criam indicadores e critérios que tipificam situações e prescrevem condições para o acesso de bens e serviços promovendo a exclusão de muitos que necessitam, não dando conta de habilitar as políticas sociais brasileiras na melhoria do acesso dos direitos sociais.

Para refletir sobre essas questões, a bibliografia revisada aponta para o desafio de repensar os indicadores sociais que regem as Políticas Públicas e os programas locais. Para esses autores os indicadores sociais não medem a realidade, mas, participam da sua construção, propõem, então, que sejam colocados no centro da discussão não mais a exclusão, mas, as possibilidades de ser e poder fazer. De outra forma, ao invés das necessidades, as

Políticas Sociais deveriam ser formuladas a partir do que as pessoas conseguem fazer e ser, bem como o sua liberdade de escolha entre vários modos de vida.

Trata-se, portanto, de reativar o sentido político dos direitos sociais, abrindo espaço para a alteridade política e para a singularidade dos sujeitos, que nos dizeres de Vera Telles são “sujeitos falantes”, portadores de uma palavra que exige o seu reconhecimento, que lutam pela partilha da deliberação de Políticas que afetam suas vidas, conseguindo assim transformar bens e recursos em formas de vida que valham a pena ser vividas. Nesse sentido, a questão primordial dessa pesquisa é a reflexão sobre os limites e as possibilidades da Política Pública de Economia Solidária reativar o sentido político dos direitos sociais, especificamente no caso do município de São Carlos.

A escolha do caso deu-se a partir da vivência da autora no processo de desenvolvimento e implementação de políticas sociais voltadas para a geração de trabalho e renda nesse município, no período de setembro de 2001 a abril de 2007. Durante esse período, foi possível experimentar discrepâncias entre as intenções dos gestores públicos envolvidos e suas ações de implementação, muitas vezes conformadas segundo padrões institucionais e legais. Como recorte temporal optou-se pelo período de janeiro de 2001 a fevereiro de 2010, momentos de criação e institucionalização da Política Pública de Economia Solidária.

A descrição do processo de desenvolvimento dessa política durante o período de 2001 a 2007 deu-se por meio de uma reflexão *a posteriori*, buscando pensar seu desenvolvimento e implantação a partir de uma descrição cronológica do caso, destacando a envoltura do poder público e da sociedade civil, a infraestrutura utilizada, as demandas, as parcerias, bem como o processo de institucionalização dessa política.

A partir de 2008 até o ano corrente foram usados documentos e materiais institucionais – DVD’s que retratam os empreendedores solidários e os Encontros Municipais de Economia Solidária, a Pesquisa do Perfil dos Empreendimentos Autogestionários em São Carlos realizada pela Prefeitura Municipal de São Carlos (PMSC), o Projeto de Lei Municipal do “Programa de Fomento à Economia Solidária”, participação na Audiência Pública para apresentação desse Projeto, bem como uma entrevista não estruturada com o Diretor do Departamento de Apoio à Economia Solidária da PMSC e o responsável pelo Centro Público de Economia Solidária de São Carlos.

Essa pesquisa tem caráter qualitativo e exploratório, refletindo as percepções da autora na compreensão dos fatos e seus desdobramentos. A partir da descrição do objeto e à luz de uma bibliografia referente à temática de Políticas Sociais foram desenvolvidas

análises que apontaram os limites e as possibilidades da Política Pública de Economia Solidária na relação com os direitos sociais.

Este trabalho está estruturado em 3 capítulos, além do presente capítulo introdutório e do capítulo com as considerações finais. O Capítulo 1 apresenta o referencial teórico sobre as Políticas Sociais e direitos sociais no Brasil; aborda questões centrais para tais políticas, como Participação e Democracia, e por fim, descreve os Movimentos Sociais e as Políticas Locais de Economia Solidária. O Capítulo 2 apresenta o caso estudado com a descrição e problematização, caracterizando o contexto da Política Pública de Economia Solidária no município de São Carlos. A partir disto, o Capítulo 3 mostra reflexões, destacando-se a adesão dos governos locais à temática de Economia Solidária, o processo de constituição da Política Local de Economia Solidária; e a natureza da formação e composição das demandas no município. Por fim, nas Considerações Finais são retomados os principais pontos de interesse do referencial teórico a fim de confrontar com as reflexões realizadas.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

1.1A Política Social e os Direitos Sociais no Brasil

No Brasil, não é possível falar de um Estado de Bem Estar tal como se observa na experiência internacional. Mas, considerando as especificidades da experiência brasileira, a literatura que trata das políticas sociais demarca os anos 30 do século passado como o período em que o Estado passou a intervir de forma mais explícita nas relações entre capital e trabalho.

Contudo, é importante ressaltar que desde o final do século XIX e as duas primeiras décadas do século XX, há um crescimento significativo das organizações e lutas operárias no país, as quais conseguem conquistar direitos essenciais, na sua maioria relativa ao trabalho, como por exemplo: direito à organização e formação de sindicatos (1903 e 1907); regulamentação da proteção relativa ao acidente de trabalho (1919) e a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensões dos ferroviários (SANTOS, 1987).

Até a Constituição de 1988 a política social brasileira se caracterizou por oferecer cobertura aos que se encontravam no mercado de trabalho. Fora do mercado de trabalho só havia a caridade privada ou alguma esmola pública precária na forma de auxílios. Outra característica da política social brasileira é o fato de que os períodos em que se observam efetivos progressos na legislação social coincidem com a existência de governos autoritários, com destaque para a era Vargas e o pós-64. (Idem)

Trata-se, portanto, de uma política social marcada pela fragmentação e centralização no nível federal, com a completa ausência dos usuários no seu processo decisório, destinada a compensar carências e oferecer legitimidade a grupos no poder. Na realidade, trata-se de um modelo de cidadania “dissociado dos direitos políticos e também das regras de equivalência jurídica” e que tira “(...) a população trabalhadora do arbítrio – até então sem limite – do poder patronal, para jogá-la por inteiro sob a tutela estatal.” (TELLES, 2001, p. 22).

Para Vieira (1997, p. 68) a política social no Brasil percorre três períodos: o primeiro, que denomina “controle da política” e vai da era Vargas ao início dos anos 60; o segundo, que denomina de “política do controle” e abrange 1964-1988. O terceiro período é o que se inicia com a aprovação da Constituição em 1988, no qual os avanços conquistados no campo da definição legal de direitos sociais ainda estão por serem efetivados ou pior, muitos

já foram extirpados do texto constitucional ou se encontram permanentemente ameaçados, configurando o que o autor denomina de “política social sem direitos sociais”.

A esse respeito, Telles (1998) chama atenção para a profunda contradição entre as formulações das leis e sua regulamentação e operacionalização. Conforme a autora, prevalecem leis avançadas em seus princípios genéricos e que promovem a exclusão ao serem regulamentadas, através dos “modos como tipifica situações e prescreve condições para o acesso a direitos” (p.8). Lembra, por exemplo, o corte de renda mensal para o acesso a determinados serviços no campo da assistência social, como a renda mensal vitalícia para idosos e o benefício a pessoas com deficiência, e os rituais vexatórios, complicados e burocráticos a que os usuários são submetidos. Além das determinações políticas e estruturais decorrentes do modelo de desenvolvimento adotado e da inserção subordinada do Brasil no capitalismo internacional, outras questões contribuem para esta “política social sem direitos sociais” na contemporaneidade.

Na segunda metade dos anos 1980 e entrada dos anos 1990 a realidade brasileira foi marcada por um duplo movimento: por um lado uma sociedade civil heterogênea, complexa, mas com significativas mobilizações e organizações de setores progressistas, cujas lutas conseguem contribuir para a inclusão, no texto constitucional, de direitos que jamais haviam sido conquistados, como o direito a educação e a seguridade social, pública, universal, direitos de todos e dever do Estado, integrada pela saúde, assistência e previdência.

Por outro lado, a conjuntura deste período é de aprofundamento da crise econômica, cuja face mais visível era a inflação crescente, o avanço, em nível internacional, da crítica neoliberal ao Estado de Bem Estar e em defesa do Estado mínimo. Com isso, na contramão das conquistas da nova Constituição brasileira tem-se, em nível internacional, a aplicação do receituário neoliberal como alternativa frente à crise econômica.

Esse contexto contribui para o aprofundamento da miséria e da exclusão e secundariza qualquer ação pública destinada ao enfrentamento da questão social. Na realidade brasileira, os efeitos das políticas neoliberais tendem a ser mais perversos do que nos países centrais, não só pela ausência de um Estado de Bem Estar Social ou de um sistema de proteção social consolidado, mas, aliado a isto, tem-se os efeitos de uma cultura política fundada no privilégio dos que sempre mandaram e na qual predomina as relações de mando, o autoritarismo e a prepotência. Uma realidade que aprofunda o que Telles (2001) chama de “incivilidade” presente na vida social brasileira. Uma incivilidade que ancora-se, segundo a autora, em um imaginário que “fixa a pobreza como marca da inferioridade, modo de ser que

descredencia indivíduos para o exercício de seus direitos, já que percebidos numa diferença incomensurável, aquém das regras de equivalência que a formalidade da lei supõe e o exercício de direitos deveria concretizar.” (p. 21).

O gradativo empobrecimento da maioria dos brasileiros nos anos 1990 e nos primeiros anos do século XXI pode configurar um quadro muito pior do que o revelado pelos dados oficiais. Conforme Telles (1998), uma pesquisa do Datafolha divulgada em 13 de julho de 1997 mostrava que “59% da população brasileira estão à margem de qualquer mecanismo de ascensão social: é uma população que não tem o primeiro grau completo, tem renda familiar inferior a 10 salários mínimos, sofre intensamente o desemprego e a precarização do trabalho, concentra gente mais velha e com maior índice de aposentados”. (p. 14)

A pobreza no Brasil “é e sempre foi notada, registrada, documentada”. O conhecimento da realidade da pobreza, no entanto, não tem sido suficiente para “constituir uma opinião pública crítica capaz de mobilizar vontades políticas na defesa de padrões mínimos de vida” (Telles, 2001, p. 18). Diante das disparidades observadas nas análises estatísticas sobre pobreza e indigência no Brasil, a autora observa a existência de uma “batalha estatística”, que decorre da inexistência de uma definição quanto a patamares de qualidade de vida a serem garantidos a todos. Historicamente e, sobretudo, no governo de Fernando Henrique Cardoso, tudo se reduziu “a uma combinação de critérios supostamente científicos para definir a pobreza” (Telles, 1998, p. 14 e 9).

Com tal diversidade de indicadores uma das conseqüências tem sido a dificuldade em conhecer qual é o real tamanho da pobreza no Brasil. Aliado a isto os critérios de acesso aos programas, foram sempre focalistas, excluindo de bens e serviços muitos dos que necessitam. Juntos, indicadores e critérios de acesso conseguem “a proeza de fazer os pobres desaparecerem do cenário oficial” e de transformar a questão social em “problema a ser administrado tecnicamente ou problema humanitário que interpela a consciência moral de cada um” (Ibid., p. 8 e 19).

Além disso, a preocupação dos formuladores dos índices de pobreza tem recaído sobre a chamada “pobreza absoluta”, como se houvesse uma pobreza aceitável e outra que diz respeito àqueles que não conseguiram se adequar às exigências do mercado. Conforme os neoliberais, é para esta gente que as políticas sociais devem se voltar, no sentido de garantir-lhes as condições de disputar seu lugar no mercado competitivo.

Nesse contexto de “medidas sociais” Telles (2003) aponta que o grande desafio das políticas e programas locais é repensar os indicadores que regem as políticas públicas. Para a autora os indicadores sociais não medem a realidade, mas, participam da sua

construção, portanto, é preciso aprofundar-se na definição da escala de avaliação das situações e fatos medidos pelos indicadores. Na verdade, ampliar essa escala para minimizar o risco da desconexão entre a realidade criada pelos indicadores sociais e as políticas elaboradas.

A autora sugere pensar e propor os indicadores sociais a partir das referências espaciais, colocando em pauta a própria noção de cidade e de urbanidade como categoria de prática social, “feita de cruzamentos e passagens”, além dos recursos materiais e formas urbanas, mas, sobretudo a partir de seus atores, suas tramas e conexões, e formas de apropriação dos recursos disponíveis. Significa, então, “(...) colocar no centro da discussão a capacidade que os indivíduos têm de transformar bens e recursos em formas valiosas de vida” (p.11).

Esse reposicionamento reconhece a importância dos diferentes recursos que os atores dispõem e a diversidade dos campos em que são capazes de agir. Nesse sentido, ao invés das necessidades, as políticas sociais deveriam ser formuladas (e avaliadas) a partir do que as pessoas conseguem fazer e ser, bem como a sua liberdade de escolha entre vários modos de viver. “Ao invés da exclusão, problematizar os bloqueios e impedimentos desse acesso. Ao invés de atendimento das necessidades, a ampliação e diversificação das possibilidades e capacidades de efetivar ou realizar formas de ser consideradas válidas e valiosas”. (p. 13)

Para ampliar o horizonte das possibilidades de “ser” e “poder fazer”, a autora sugere a medição das disparidades internas em uma cidade, e a partir daí construir parâmetros de inclusão. “Sem esse jogo cruzado de referências, os indicadores podem tão somente constatar fatos e realidades encapsuladas no real imediato, sem abertura para outros mundos possíveis”. (p.12) Nesse caminho das possibilidades, é possível também repensar a questão dos direitos sociais¹, em uma dimensão transgressora como sugere Telles (1999), reativando o

¹ No final dos anos de 1940, o sociólogo inglês T. H. Marshall elaborou uma teoria que incluiu na categoria dos direitos de cidadania os serviços sociais públicos, incumbindo ao Estado de Bem Estar Social o seu provimento e garantia. Embora o tema da cidadania tenha sido central no pensamento político e social do Ocidente (com origem na Grécia antiga), foi na obra de Marshall, que a moderna concepção de direitos, associada à democracia e à classes sociais foi proposta. No estudo de Marshall a cidadania compõe-se de três grupos diferentes de direitos: os civis, os políticos e os sociais, conquistados por meio de movimentos democráticos, e que passaram a ser amparados por instituições públicas.

Os direitos civis são aqueles necessários às liberdades individuais, tais como: liberdade de ir e vir, de imprensa, de pensamento, de fé, o direito à propriedade e o direito à justiça. Quanto aos direitos políticos, consistem no direito de participar do exercício do poder político, como membro de um organismo investido de autoridade política ou como eleitor dos membros de tal organismo. E os direitos sociais referem-se a tudo que permita levar uma vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade, tais como: o direito ao trabalho; a salário igual por trabalho de igual valor; à previdência social em caso de doença, velhice, morte do

seu sentido político, ancorado nos conflitos de “sujeitos que se fazem ver e reconhecer nos direitos reivindicados, se pronuncia sobre o justo e o injusto e, nesses termos, reelaboram suas condições de existência como questões pertinentes à vida em sociedade” (p.4)

Pensar os direitos sociais dessa forma abre espaço para alteridade política e para as singularidades dos sujeitos, “sujeitos portadores de uma palavra que exige o seu reconhecimento – sujeitos falantes², que se pronunciam sobre questões que lhes dizem respeito, que exigem a partilha na deliberação de políticas que afetam suas vidas e que trazem para a cena pública o que antes estava silenciado, ou então fixado na ordem do não pertinente para a deliberação política.” (p.5)

1.2 Participação e Democracia

A participação integra o cotidiano de todos os indivíduos, dado que atuamos sob relações sociais e, por isso, estamos constantemente nos associando a grupos ou atividades que nos auxiliem na consecução de objetivos. Neste sentido, para Bordenave (1994), existem dois processos de participação: o micro e o macro. A instância de participação micro envolve grupos primários tais como a família, os amigos e os vizinhos, e por isso, extremamente importantes, pois, seu aprendizado pode ser considerado como um pré-requisito para a participação em nível macro, que ocorre a partir de grupos secundários (empresas, clubes, associações, etc.). O objetivo é envolver qualquer pessoa, grupo ou setor marginalizado no processo de participação micro e/ou macro, porque, para que se possa reivindicar, é necessário que as pessoas estejam envolvidas em algum tipo de processo participatório e mostrem-se sensibilizadas, engajadas, compartilhadoras dos mesmos tipos de interesses e objetivos.

arrimo de família e desemprego involuntário; a uma renda condizente com uma vida digna; ao repouso e lazer; e o direito à educação.

Na visão de Marshall, os direitos sociais são diferentes dos civis e políticos não só do ponto de vista histórico, mas também lógico e filosófico. Do ponto de vista histórico, porque surgiram em épocas diferentes: os direitos civis no século XVIII, os políticos no século XIX e os sociais conquistados no século XX. Do ponto de vista lógico e filosófico, os direitos sociais (também chamados de novos direitos) possuem uma postura afirmativa, ou positiva, em relação à ingerência do Estado, enquanto os direitos civis e políticos (os direitos tradicionais) negam essa intervenção em nome das liberdades privadas. De outra forma, os direitos tradicionais (civis e políticos) são direitos contra o Estado, ao passo que os novos direitos (sociais) são reclamados como benefícios tangíveis (renda, segurança, lazer), que devem ser conferidos a todos os indivíduos pelo Estado, por insistência da sociedade. Assim, os direitos tradicionais e os novos direitos não são apenas incompatíveis entre si, mas logicamente discrepantes, pois, enquanto os dois primeiros servem à ideologia do livre mercado e da livre vida individual, os últimos impõem limites ao despotismo do mercado e ao individualismo.

² A autora se refere aos dizeres de RANCIÈRE, Jacques. *La Mésentente*, Paris: Galilée, 1995.

Para o autor, a participação pode ser percebida de cinco maneiras: i) a “participação de fato”, que se dá em instância básica na família, na religião, na recreação e na luta contra os inimigos; ii) a “participação espontânea”, que ocorre em grupos informais e instáveis dotados por relações superficiais; iii) a “participação imposta”, na qual as pessoas são obrigadas a fazer parte de grupos e a participar de determinadas atividades (o voto, no Brasil, é um modo de participação imposta); iv) a “participação voluntária” que se dá por meio de um grupo que cria suas próprias normas, maneiras de atuação e objetivos (as sociedades comerciais, as associações e cooperativas enquadram-se neste tipo de participação); e v) a “participação concedida” adotada por algumas organizações que concedem aos trabalhadores a participação nos lucros e/ou na organização do trabalho.

Em Scheir (2002) encontra-se uma classificação de participação em três modalidades, de acordo com a atividade exercida pelo cidadão no gozo deste direito. A primeira é o cidadão como “eleitor”, pois, é por meio do voto que se perfaz o controle do poder público pela população. A segunda modalidade é o cidadão como “agente de poder”, no qual se inserem todos os cidadãos que ingressam como servidores do poder público via concurso público ou por nomeação no caso de comissão ou contrato por tempo determinado. A terceira modalidade, que se aproxima do conceito de cidadania deliberativa³, se refere ao cidadão enquanto “colaborador na gestão de interesses públicos”. Essa modalidade abrange a participação popular desde os mutirões em casos de catástrofes até a participação em conselhos ou colegiados de órgãos públicos de interesse público.

De acordo com Tenório e Rozenberg (1997), a participação deve obedecer três pressupostos: i) deve ser consciente, o envolvido possui compreensão sobre o processo que está vivenciando, do contrário, ela é restrita; ii) não pode ser forçada nem aceita como “esmola”, portanto não caracterizada como uma mera concessão; e iii) o envolvimento deve ocorrer pelo interesse do indivíduo, sem coação ou imposição. O segundo pressuposto é também defendido por Demo (1993), para quem a participação não deve ser vista como uma concessão do Estado, mas sim como uma conquista processual, isto é, um processo em constante vir a ser.

De uma forma ou outra, não há participação fora de um contexto democrático, e quando se pensa a democracia contemporânea remete-se à democracia representativa, representada pelo voto, não para decidir, mas sim para eleger quem deverá decidir, em

³ “Cidadania deliberativa significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum” (Tenório, 2005, p. 154).

contrapartida da democracia dos antigos, que a entendia como democracia direta. Para os antigos, a imagem da democracia era completamente diferente, pois, pensavam em uma praça ou então em uma assembléia na qual os cidadãos eram chamados a tomar eles mesmos as decisões que lhes diziam respeito. Na passagem da democracia direta para a democracia representativa, desaparece a praça, mas não a exigência de visibilidade do poder, que passa a ser satisfeita de outras maneiras, com a publicidade das sessões dos debates políticos⁴, com a formação de uma opinião pública através do exercício da liberdade de imprensa, com a solicitação dirigida aos líderes políticos que façam suas declarações pelo viés dos meios de comunicação de massa (BOVERO, 2000).

Dessa forma, das inúmeras definições circulantes de democracia, Bovero prefere aquela que a apresenta como o “poder em público”, que indicam todos os expedientes institucionais, supracitados, que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados vejam como e onde as tomam. Mas, há públicos e públicos, o que leva o autor a reforçar a necessária presença do conhecimento no contexto da democracia, que vai de encontro ao primeiro pressuposto da participação, proposto por Tenório e Rozenberg (1997). Nas palavras do autor: “Retomando a afirmativa desdenhosa de Hegel, segundo a qual o povo não sabe o que quer, poderíamos dizer que o público do qual precisa a democracia é o público composto por aqueles que sabem o que querem” (Bovero, *op. cit.*, p. 399).

Ao indagar sobre a sobrevivência da democracia, podemos destacar a partir de Bovero (2000) três razões pelas quais é lícito afirmar que os regimes democráticos encontram-se em zona de perigo: i) a vulnerabilidade do sistema democrático, a partir da fragmentação do poder que permite que pequenos grupos organizados imprimam golpes na sociedade obrigada, para se defender, a negar a si mesma; ii) o paradoxo tecnocrático, referente à crescente contradição entre a exigência do controle popular, sobre o qual se sustenta um regime democrático, e a necessidade que toda sociedade avançada tem de tomar decisões em matérias de requererem conhecimentos cada vez mais especializados, inacessíveis às massas; e iii) a internacionalização da política externa, cada vez mais ampla, favorecendo mais as soluções autoritárias do que as soluções democráticas.

Para o autor, a internacionalização da política externa é o maior dos perigos aos quais vai de encontro à democracia, pois, a política interna é na atualidade, mais do que nunca, determinada pela política internacional e pelos interesses das potências hegemônicas,

⁴ A exemplo da “TV Senado”, no Brasil.

no âmbito das quais os Estados não hegemônicos são obrigados a viver. Além disso, a política externa continua como uma esfera reservada, excluída do debate político. De tudo aquilo que se decide, o cidadão “comum” não sabe absolutamente nada, e aquilo que sabe está quase sempre errado.

Nesse contexto da democracia no âmbito internacional, destaca-se a disparidade entre aquilo que um governo democrático deveria ser daquilo que ele é, entre o ideal democrático e a democracia real ou a realizada. Além disso, destaca-se que há no mundo democracias muito diferentes entre si, e que podem ser distinguidas com base no diferente grau de aproximação do modelo ideal. Por isso, a democracia perfeita não pode existir, ou de fato jamais existiu em função de duas razões. A primeira delas é a incompatibilidade dos valores nos quais se inspira a democracia, a saber: a liberdade e a igualdade. Ao contrário do que prega a Declaração Universal dos Direitos Humanos, os seres humanos, ao menos a sua maioria, não nascem livres nem iguais. Uma sociedade na qual estejam protegidas todas as liberdades, nelas incluídas a liberdade econômica, é uma sociedade profundamente desigual. Mas, ao mesmo tempo, uma sociedade cujo governo adote medidas de justiça distributiva que tornem os cidadãos iguais, é obrigada a limitar muitas liberdades (BOVERO, *idem*).

A segunda razão da oposição entre democracia ideal e real parte do pressuposto de que o fundamento ético da democracia é o reconhecimento da autonomia do indivíduo, de todos os indivíduos, sem distinção de raça, sexo, religião, etc. Mas, esse indivíduo é aquele capaz de avaliar as consequências não apenas imediatas, mas também futuras das suas próprias ações e, portanto, de avaliar seus próprios interesses em relação aos interesses dos outros. Esse indivíduo é, para Bovero (*op. cit.*, p. 425), um “ideal-limite” e exatamente por isso a democracia também é um ideal-limite, pois, faltam à maioria dos indivíduos os conhecimentos necessários para construir um juízo pessoal e fundamentado diante das decisões que deve tomar.

Propõe, então, que uma ideia que faz parecer menor a disparidade entre a democracia ideal e a real é pensar a democracia como uma via, um método, como conjunto de regras que estabelece quem e como devem ser tomadas as decisões coletivas e não quais decisões coletivas devem ser tomadas. Trata-se, portanto, de uma concepção processual da democracia, um conjunto de regras universais⁵ que servem para se tomar decisões coletivas,

⁵As regras universais que caracterizam a democracia podem, segundo Bovero (*op. cit.*, p.427), ser resumidas nos seguintes pontos:

- a) Todos os cidadãos que tenham alcançado a maioridade etária sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, devem gozar de direitos políticos, isto é, cada um deles deve gozar do direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem a expresse por ele;

que interessa a toda a coletividade, com o máximo de consenso e o mínimo de violência. É certo que essas regras dão ao conceito de democracia um significado restrito, mas, como afirma Bovero (*idem*), é sempre melhor um significado restrito e claro do que um significado amplo e vago, como é o caso do que considera a democracia como o governo do povo e para o povo. Admite-se, também em concordância com Bovero, que para que um Estado seja verdadeiramente democrático não basta a observância dessas regras, mas, não há dúvidas que basta a inobservância de uma dessas regras para que um governo não seja democrático.

Além de respeitar essas regras, Telles (1999) coloca que a condição básica para que ocorra a participação política e cívica, o exercício da autonomia e de crítica, e a prática responsável de direitos e deveres, isto é, a democracia, é a conquista da “liberdade positiva”, em oposição à “liberdade negativa”. Para explicar esses dois termos, a autora recorre a Plant (*apud idem*), que entende por liberdade positiva, a capacidade objetiva de ação dos cidadãos que, para tanto, devem contar com meios materiais e políticos institucionalmente garantidos. Trata-se, portanto, de algo que compromete o Estado e a sociedade na sua consecução, exigindo a mediação de políticas públicas. No caso da liberdade negativa⁶, essa afigura-se como um direito mal concebido que nivela equivocadamente a “possibilidade de agir” com a “capacidade de agir”, visto que ninguém pode, com seus próprios meios, fazer tudo o que é livre para fazer. Afinal, o que dizer da liberdade que têm os pobres de ir e vir, se não dispõem da capacidade financeira de se locomover para além dos seus ambientes de convivência rotineira? Ou ainda da liberdade de todos de se manifestarem perante a incapacidade de utilizarem os recursos burocráticos legitimados, como redigir um documento oficial ou falar em público.

Portanto, é fundamental que se faça a distinção entre possibilidade e capacidade de agir, ao se usar o conceito de liberdade como direito. Essa distinção leva ao confronto da liberdade positiva, que supõe atenção ao princípio da igualdade social,

-
- b) O voto de todos os cidadãos deve ter igual peso;
 - c) Todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para poder votar segundo sua própria opinião formada, ao máximo possível, livremente, isto é, em uma livre disputa entre grupos políticos organizados em concorrência entre si;
 - d) Devem ser livres também no sentido de que devem ser colocados em condições de escolher entre diferentes soluções, ou seja, entre partidos que tenham programas distintos e alternativos;
 - e) Seja para as eleições, seja para as decisões coletivas, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de que será considerado eleito o candidato ou será considerada válida a decisão que obtiver o maior número de votos; e
 - f) Nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar maioria em igualdade de condições.

⁶ Defendida pelos liberais clássicos e contemporâneos, a liberdade negativa prega que os indivíduos deverão agir livres de compulsão, coersão, interferências e uso de força física, mas também de qualquer ingerência ou ação protetora do Estado (Telles, 1999).

com a liberdade negativa, que considera a desigualdade um fato natural, de responsabilidade pessoal e, por isso, nega a proteção pública.

A liberdade positiva está diretamente ligada às desigualdades sócio-econômicas que, sobretudo quando intensas, estão associadas a várias consequências indesejadas como crescimento econômico insuficiente, ineficiência, pobreza, violência e democracia de baixa qualidade, em termos, sobretudo, da efetividade de direitos sociais e de igualdade de direitos políticos (KERSTENETZKY, 2002). Para a autora a própria longevidade das democracias parece depender do nível das desigualdades, indo de encontro a Przeworski *et al.* (1997) que em busca de fatores responsáveis pela duração das democracias, concluem que as democracias com nível de desigualdade declinante ao longo do tempo teriam uma maior propensão a sobreviver. Os autores observam que “[...] as pessoas esperam que a democracia reduza a desigualdade de renda, e as democracias estão mais propensas a sobreviver quando o fazem” (PRZEWORSKI *et al.*, *op. cit.*, p.120).

À lista de malefícios das desigualdades, Kerstenetzky (2003) acrescenta a apatia política, ou a não-participação política, sobretudo dos segmentos sociais em desvantagem. A autora, em concordância com sua leitura contemporânea de Tocqueville⁷, sugere que a participação política é tributária do ativismo associativo. Ou seja, para restaurar a qualidade da democracia, tratar-se-ia de estimular a vida associativa, seja mediante a esfera pública informal de modo a afetar a cultura política, seja diretamente, por um refinado desenho institucional que fortalecesse as associações de modo a formalizar sua presença na esfera pública.

Entretanto, a autora ressalva que muitas atividades associativistas podem ser “despolizantes”:

As cozinhas comunais de Lima, as cooperativas da água em Cochabamba, os pré-vestibulares para negros e carentes no Rio de Janeiro ou em Salvador afirmam-se como estratégias associativas de sobrevivência que proliferam como e com as crises fiscais das últimas duas décadas em substituição ou complementação à provisão pública, sem necessariamente exercer impactos mais significativos na arena política nacional, onde a distribuição de recursos públicos é decidida, e reforçando a clivagem local/abrangente (KERSTENETZKY, *op. cit.*, 10).

⁷ PUTNAM, Robert. *Bowling alone: the collapse and revival of Americal Community*. Nova York, Ed. Simon and Shuster, 2000.

Essa fragmentação entre local e abrangente, ou entre intimidade e espaço público, é ativamente construída e reforçada no interior desses grupos que se ocupam em lutar por conquistas setoriais (cada qual no seu setor) ignorando questões universais. Assim, embora a associação pareça aumentar a capacidade de autoproteção de grupos organizados, e nesse sentido acomodar uma determinada visão política, não é claro em que medida isso representaria um avanço qualitativo para a democracia. Para resgatar o princípio da igualdade política, é importante levar em consideração outros sentidos relevantes da política desconsiderados, tais como participação na formulação da agenda mais abrangente, na decisão quanto aos modos de enfrentamento das crises fiscais, na distribuição de seus custos e oportunidades.

Trata-se, pois, de conferir à esfera pública uma perspectiva de concepção dialógica, que diferente de um processo tecnoburocrático, em que o conhecimento técnico é o principal argumento da decisão, deve (a esfera pública) identificar, compreender, problematizar e propor as soluções para os problemas da sociedade, a ponto dessas soluções serem assumidas como políticas públicas pelo contexto parlamentar e executadas pelo aparato administrativo de governo (TENÓRIO, 2005).

Nesse sentido, Telles (1999) reforça a necessária constituição de esferas públicas para a realização da política pública. Para a autora:

Trata-se, por conseguinte, a esfera pública, de um lócus construído, social e historicamente, na interconexão da relação entre Estado e sociedade; e, como tal, apresenta-se como um campo de conflitos e negociações em que se entrecruzam demandas diferenciadas e se tecem deliberações baseadas em parâmetros públicos que reinventam a política no reconhecimento de direitos (Telles, *op. cit.*, p.163).

Esse conceito de esfera pública pressupõe igualdade de direitos (sociais, políticos e civis) e discussão de problemas, sem violência ou qualquer outro tipo de coação, por meio da alteridade entre os participantes do debate. Portanto, a esfera pública é o espaço intersubjetivo, comunicativo, no qual as pessoas tematizam as suas inquietações por meio do entendimento mútuo. “A esfera pública constitui, essencialmente, uma estrutura comunicacional da ação orientada pelo entendimento e está relacionada com o espaço social gerado no agir comunicativo” (TENÓRIO, 2005, p. 155).

Quando existe essa liberdade comunicativa, estamos na presença de um espaço público constituído por intermédio da linguagem. Dessa forma, as estruturas comunicativas da esfera pública devem ser mantidas em operação por uma sociedade composta de pessoas ativas e democráticas. A gestão democrática se qualifica pela capacidade de compreender os processos sociais de modo crítico e abrangente, pensando a crise e a mudança acelerada. Em decorrência, debruça-se sobre as instituições não como algo dado, mas como um vir a ser dialógico, imune às imposições administrativas, vindas “de cima”. Uma gestão desse tipo opera além do formal e do burocrático e se compromete abertamente com o aprofundamento da participação e da composição dialógica (NOGUEIRA, 2004).

Entretanto, de forma geral, a relação entre os participantes de uma discussão é muito afetada pelo grau de escolaridade entre os membros. Aqueles que detêm maior conhecimento acabam estabelecendo uma relação de poder sobre os demais. Nesse sentido, Tenório (1990) afirma que qualquer que seja a relação social haverá duas possibilidades no uso do conhecimento: a direção, apontando o que é certo e o que é errado; e a discussão dos saberes. Para o autor, se uma pessoa é capaz de pensar sua existência, ela é capaz de produzir conhecimento:

Assim, numa relação social que se pretenda participativa, os conhecimentos devem ser convergentes. O saber de quem estudou deve ser usado como apoio às discussões, mas não como orientador primeiro na decisão. Numa relação coletiva, o poder se dilui entre os participantes, já que o conhecimento e as informações são compartilhados, não existindo ‘donos da verdade’ (TENÓRIO, *op. cit.*, 163).

Ao texto de Tenório pode-se somar Bakhtin (2006) ao destacar que um sujeito *sempre* fala com outro sujeito que também fala, havendo, portanto, duas consciências conversando em eterna expansão. Para o autor, a construção do sentido, da existência, está na relação dessas consciências, que pode refletir (aceitar) ou refratar (negar) as ideologias contidas nesse “jogo dialógico”, presente em todas as esferas sociais (família, trabalho, escola, religião, etc.). Noutras palavras, é a interdiscursividade da linguagem, isto é, o permanente diálogo entre os diferentes discursos que configuram uma comunidade, uma cultura, uma sociedade que caracteriza o ato constitutivo de significar. Assim, quem entra na “roda viva” da interdiscursividade está disposto a pensar o mundo, os sujeitos e a contribuir, fortalecendo ou refutando o que já foi dito e propondo dizeres futuros. No exercício desse

compromisso de se colocar, de forma única e singular, o sujeito vai se responsabilizando e experimentando a ética do “não-álibi da existência”. Bakhtin lembra ainda que esse jogo dialógico é composto sempre por um ato ético (valor) e um estético (forma), e que estes atos não encerram em si um fato acabado, condenado a uma ordem estipulada. Ao contrário, ao refletir ou refratar ideologias, nós as revisitamos, atribuindo-lhes novos valores e alterando as relações de autoridade contidas nas palavras do *eu* e do outro.

Para Bakhtin (2006, p.42) “as palavras são tecidas a partir de uma multidão de fios ideológicos e servem de trama a todas as relações sociais em todos os domínios”. Fica claro, portanto, que a palavra será sempre o indicador mais sensível de todas as transformações sociais, mesmo daquelas que apenas despontam, que ainda não tomaram forma, que ainda não abriram caminho para sistemas ideológicos estruturados. “A palavra é capaz de registrar as fases transitórias mais íntimas, mais efêmeras das mudanças sociais” (idem), ela constitui o meio no qual se produzem lentas acumulações quantitativas de mudanças que ainda não tiveram tempo de adquirir uma nova qualidade ideológica, que ainda não tiveram tempo de conceber uma forma ideológica nova e acabada.

Nesse sentido, para Nogueira (2004), a principal tarefa dos dirigentes democráticos é de natureza ético-política, isto é, construir uma nova racionalidade - crítica e comunicativa, em vez de instrumental; dar impulso a uma reforma cultural; agir não para maximizar o uso da força e a da eficiência a qualquer custo, mas, para promover a reposição dos pactos básicos de convivência; além da formação de novos alinhamentos políticos e intelectuais. A possibilidade de dirigir e direcionar a mudança depende de operações que requerem o emprego dos recursos democráticos da negociação e da articulação. Participação, representabilidade, capacidade de argumentação e eficiência caminham juntas. Sem elas, não há como avançar na gestão democrática.

1.3 Sobre o Movimento Social da Economia Solidária

No Brasil, o cenário do incremento de experiências de economia solidária expressava a sucessão de crises econômicas do final do período militar, as mudanças econômicas com a reestruturação produtiva e a adoção de políticas neoliberais a partir do final da década de 1980. Muito antes de alcançar a condição de política pública, a economia solidária chega ao panorama sócio-político nacional no âmbito de experimentações e articulações políticas envolvendo movimentos sociais, ONGs, igreja católica e sindicatos, compondo a pauta de governos locais e estaduais, antes de chegar ao nível federal.

As experiências de economia solidária sempre mantiveram fortes vínculos com os movimentos sociais e com a agenda do Partido dos Trabalhadores. Desde a década de 1980 muitas entidades se dedicaram a pensar e realizar ações estruturantes para assessorar as experiências de economia solidária. Chama atenção a presença do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Socioeconômicas (IBASE); Central Única dos Trabalhadores (CUT) com sua Agência Nacional de Desenvolvimento (ADS) e sistema de crédito; do Instituto de Políticas Públicas para o Cone Sul (Pacs); Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE); Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão (Anteag); Cáritas Brasileira; Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab); Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (RITCP); Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Unitrabalho); Rede Brasileira de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária; e, Associação Brasileira de Instituições de Microcrédito (Abicred).

Aos poucos as experiências de economia solidária foram ganhando visibilidade local e integração em programas de governos locais - particularmente em programas do Partido dos Trabalhadores - como alternativa ao desemprego, mesmo com os limites de governabilidade sobre os fatores macroeconômicos. E assim, paulatinamente, foi-se criando práticas de fomento à economia solidária nas regiões urbanas e rurais. Nessa direção, são destaques as Prefeituras de Porto Alegre, São Paulo, Recife, Santo André, Belém, Caxias do Sul, Belo Horizonte, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul entre outros, além de muitos outros municípios de médio porte do interior dos estados, como é o caso das prefeituras petistas de São Carlos e Araraquara, a partir de 2001. Em termos de ações práticas, de modo geral, esses governos fomentam direta ou indiretamente: incubagem de empreendimentos solidários (cooperativas, associações dentre outras formas de organização produtiva), qualificação técnica e formação em autogestão, assessorias em diversas áreas, programas de microcrédito, infra-estrutura de apoio para as atividades dos empreendimentos solidários e institucionalização de leis locais.

Comumente, a expressão “economia solidária” é usada para designar quaisquer práticas econômicas populares que estão fora do assalariamento formal como comércio ambulante, pequenas oficinas, serviços autônomos, artesanato, confecções de costura, dentre outras, englobando ações individuais e outras coletivas. Entretanto, num esforço de normatizar a área, governos e entidades civis envolvidos, declaram em seus discursos a

vinculação dessas práticas econômicas com ações coletivas autogestionárias, daí o sentido da solidariedade⁸.

Em geral, nas pesquisas sobre o tema, recorre-se a indicadores comuns para classificar uma iniciativa de economia solidária avaliando as experiências a partir da autodenominação de cooperativa ou associação/empresa autogestionária; distribuição igualitária ou equitativa dos rendimentos; gestão democrática por meio de fóruns coletivos de tomadas de decisão como assembleias, conselhos e reuniões, bem como eleição da diretoria a partir do voto; e existência legal definida em estatutos e normas em assembleia dos associados (CRUZ, 2002).

Para a Senaes (2004), as iniciativas de economia solidária são:

- a) organizações coletivas (associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, clubes de troca etc.), supra familiares, cujos sócios são trabalhadores urbanos ou rurais. Os que trabalham no empreendimento são, na sua quase totalidade, proprietários ou co-proprietários, exercendo a gestão coletiva das atividades e da alocação dos seus resultados;
- b) organizações permanentes e não práticas eventuais. Além dos empreendimentos que já se encontram implantados, em operação, deve-se incluir empreendimentos em processo de implantação quando o grupo de participantes já estiver constituído e definido sua atividade econômica;
- c) organizações que podem dispor ou não de registro legal, prevalecendo a existência real ou a vida regular da organização;
- d) organizações que realizam atividades econômicas de produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito (incluindo as cooperativas de crédito e os fundos rotativos populares administrados pelos próprios sócios trabalhadores), de comercialização (compra, venda e troca de insumos, produtos e serviços) e de consumo solidário; e

⁸ Segundo GT de Economia Solidária (2002), os elementos ideopolíticos que compõem as experimentações teóricas, políticas e práticas da economia solidária se afirmam em: i) difusão de valores culturais que centralizam o homem como sujeito e finalidade da atividade econômica; ii) desenvolvimento de práticas de reciprocidade e espírito cooperativista; iii) assunção do feminino como essencial nesse processo de constituição de uma economia sustentada na solidariedade; iv) associação entre produção, distribuição e consumo, mediante investimento ou desenvolvimento local, com redes de consumidores orientados por princípios éticos solidários e sustentável nas suas escolhas de consumo, e redes de comércio e preços justos; v) negociação de mercantilização da natureza com sacrifício do meio ambiente e do ecossistema (terra, água, reservas florestais, animais); vi) política autogestionária de financiamento responsável por meio de descentralização de moedas; comércio justo associado ao uso de moedas comunitárias, controle dos fluxos financeiros e limitação das taxas de juros; vii) associação a movimentos e lutas sociais por um Estado democraticamente forte a partir da sociedade e voltado diretamente para ela; e por outro modelo de globalização que seja contra-hegemônica ao socialmente excludente em vigor; viii) agenciamento de novos sujeitos político na prática econômica através da democratização do poder, da riqueza e do saber, e sustentada na gestão participativa sem a tutela do Estado e distanciada das práticas cooperativas burocratizadas.

e) organizações 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 empreendimento e similares.

Essas práticas estão reunidas como atividades econômicas em seis temas pela Senaes (2004): i) Agricultura, Agropecuária, Agroindústria; ii) Produção (indústria, artesanato, confecções etc.); iii) Prestação de Serviços (alimentação, consultoria, limpeza, serviços gerais etc.); iv) Extrativismo (pesca, silvicultura, mineração etc.); v) Comercialização e Troca; e vi) Crédito/Fundo Rotativo. De modo geral, essas experiências de economia solidária envolvem artesãos de diversas áreas, trabalhadores de confecções de roupas, oficinas mecânicas, padarias, segmentos diversos de alimentação, catadores de lixo, processadores de material reciclado, pequenas produções agrícolas, leiteira e pecuária, organizados em cooperativas, associações e pequenas empresas autogestionárias; empresas falimentares autogestionadas; além de outras formas jurídicas associativas destinadas à produção e gestão de moradias, ao consumo coletivo de bens ou serviços (incluem-se aí os clubes ou redes de trocas), e de crédito e financiamento (ALVES et al., 2006; CRUZ, 2006; CUNHA, 2002; GAIGER, 2004; LIMA, 2004; e SINGER e SOUZA, 2000).

Como público alvo, a economia solidária tem, grosso modo, um amplo conjunto da população brasileira chamado de população desempregada ou população excluída dos mercados de trabalho, de consumo e de políticas públicas. Este enorme contingente no Brasil e no mundo, pode e é chamado por vários adjetivos, dentre eles os “sem-sem”, porque não tem terra, na medida em que o Brasil não realizou a Reforma Agrária, há séculos reivindicada como necessária, não apenas para a fixação da população no campo, mas, fundamentalmente, para construção de uma nação de brasileiros cidadãos; não tem emprego, sobrevive por conta própria; não tem a escolaridade necessária para atender aquilo que o mercado de trabalho diz requerer; não tem representação política, nem por entidades tradicionais da sociedade civil, como sindicatos, partidos políticos e nem por organizações não governamentais.

Quantitativamente tem-se, em 2005, foram mapeados⁹ 14.954 iniciativas de economia solidária no Brasil, com aproximadamente um milhão e 250 mil trabalhadores associados, além dos aproximadamente 25 mil trabalhadores não associados que realizam

⁹ Mapeamento realizado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES)_Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para a constituição do Sistema Nacional de Informações sobre Economia Solidária (SIES), um banco de dados eletrônico público.

atividades em parceria com os primeiros, totalizando 2.274 municípios envolvidos (SENAES, 2005). Em termos descritivos, em geral, essas experiências são de pequeno porte, apresentando número reduzido de trabalhadores (na maioria mulheres), com baixa escolarização, baixa qualificação técnica para execução de atividades de produção, gestão e comercialização, emprego precário de tecnologia, fragilidade econômica, dificuldades de acesso a financiamentos, e volume de produção e comercialização de pequena escala. Em razão disso, é comum que sua organização seja pouco complexa e altamente dependente da força de trabalho se comparado com a média operada no ramo produtivo de maneira geral (CRUZ, 2006 e LIMA, 2004).

Para pensar um pouco mais essa questão, destaca-se duas outras informações desse mapeamento: 45% dos entrevistados foram motivados pelo desemprego quando optaram pelo trabalho em iniciativas de economia solidária, e dos 59,3% dos empreendimentos que informaram a remuneração, metade apresenta remuneração de até meio salário mínimo (SENAES, 2005). A aparente manutenção da precariedade de condições de vida e trabalho desses indivíduos reforça a idéia de que a situação jurídica de propriedade comum nas experiências de economia solidária (tampouco o apoio público e político) não as isenta da submissão à lógica do capital, seja por associação com o mercado ou por conta de sua fragilidade perante a perspectiva totalizante do capital no trabalho coletivo. Precisamos considerar que não existe uma cadeia produtiva autônoma de economia solidária. Nem mesmo os trabalhos menos especializados se desvinculam da cadeia formal, seja para obter matéria-prima no mercado, seja fazendo com que o produto ou o serviço circulem nele. Por isso, sua lógica organizacional, seu ritmo e custo tendem a ser comandados “de fora”, pelo mercado, o que reduz ou elimina sua autonomia.

Isso pode ser verificado na narrativa de Cruz-Moreira (2003), a respeito do setor de confecções que, em geral, são cooperativas constituídas por mulheres sem formação escolar capaz de garantir competitividade, desempregadas ou que nunca se inseriram em trabalho formal e sempre mantiveram uma relação artesanal de costura no bairro. Para o autor, esses condicionantes fazem com que as cooperativas se limitem ao trabalho parcelar demandado pelas empresas contratantes:

Quase nunca realizam o corte dos tecidos ou o desenho original das peças. As empresas mantêm as governanças (poder de decisão, controle e organização da cadeia produtiva) do negócio – design, comercialização, mercado e

distribuição – e às vezes o controle e a supervisão da produção nas cooperativas (CRUZ-MOREIRA, *op. cit.*, p. 212).

Por conta do desemprego e do empobrecimento, a reprodução desse contexto tem se reproduzido significativamente, particularmente em razão dos “muitos programas governamentais e de ONGs que realizam cursos de corte e costura, aumentando o contingente de mulheres que ‘sabem costurar um pouquinho’ e que não constituem em si mão de obra especializada” (Idem), e, portanto, sem condições de reverter essa lógica produtiva subserviente.

Esses limites das unidades produtivas da economia solidária no contexto socioeconômico também são evidenciados nas cooperativas de reciclagem de lixo, incapazes de mudar o panorama de exploração dos catadores de lixo pelos sucateiros e grandes indústrias, que formam um mercado oligopsônico, como coloca Magera (2003):

[...] cooperativas estudadas precisam, no final do mês, distribuir rendimentos a seus cooperativos que deles precisam para sobreviver. Esta situação leva as cooperativas a venderem seus produtos a um preço muitas vezes abaixo do que aquele pago no mercado e, considerando-se o fato de que não conseguem acumular volume maior para venda, pois não possuem espaço para isso, compreende-se por que as cooperativas ficam nas “mãos” dos sucateiros e indústrias controladoras desse mercado (MAGERA, *op. cit.*, p. 133)

Os estudos das empresas falimentares autogeridas (ANTEAG, 2000) mostram que a manutenção de algumas práticas produtivas realizadas pela empresa originária confere um formato diferenciado a essas experiências, pois, agregam-se na cadeia produtiva tradicional do mercado formal capitalista para se manter vivas. Tende a ser comum que a sustentabilidade e a viabilidade econômica dessas empresas se vinculem ao processo de terceirização.

A dinâmica dos processos sociais impõe uma diversidade de rumos e sentidos para as práticas de economia solidária. Icaza (2004) destaca quatro possíveis arranjos a partir da diversidade de iniciativas de democracia e solidariedade encontradas nas organizações locais do trabalho: empreendimentos econômicos com traços predominantemente solidários; empreendimentos de caráter associativo, baseados na articulação e cooperação de produtores individuais, onde cada um ganha conforme sua contribuição e trabalho no grupo;

empreendimentos econômicos de caráter familiar com diversos níveis de solidariedade e cooperação, amplamente determinados pelas lógicas de liderança ou autoridade estabelecida em nível familiar ou comunitário, cujo formato pode variar de uma pequena cooperativa a uma microempresa familiar; e empreendimentos econômicos com traços predominantemente empresariais competitivos, baseados na lógica empresarial capitalista.

A partir dessa realidade, é importante pensarmos nas reais possibilidades de vinculação entre gestão democrática e viabilidade econômica. Barbosa (2007) destaca a tendência de uma relação inversamente proporcional, de modo que, quanto mais cooperativo o processo de trabalho, maior debilidade econômica financeira e, quanto maior essa viabilidade econômica, menor o solidarismo, aproximando-se da empresa capitalista. Em geral, as experiências autogestionadas conseguem manter-se por força do apoio de incubadoras, Estado ou outras organizações assessoras, pois geralmente têm grandes dificuldades para arcar com todos os encargos. Essa tendência explicita os limites das iniciativas de economia solidária (e dos pequenos negócios, em geral) para se viabilizarem em razão de dificuldade para crédito, para manter o capital de giro, para dinamizar a comercialização e a compra de matérias-primas, incorporarem tecnologia, entre outros fatores econômicos, trazendo à tona a questão de fundo do enfrentamento da relação dessas experiências solidárias de organização do trabalho: a produtividade.

Se nas organizações capitalistas tradicionais o enfrentamento desse problema normalmente se dá por meio de altos investimentos em tecnologias, Cruz (2006) nos lembra que nas iniciativas de economia solidária as tecnologias incorporadas a bens físicos (máquinas, equipamentos, instalações, etc.), no caso específico de recuperação de fábricas falidas, são heranças obsoletas, uma vez que as empresas em crise falimentar deixam de fazer investimento neste setor. Em projetos financiados por órgãos governamentais, normalmente, essas tecnologias são novas, mas, a demora na sua aquisição, bem como a sua inadequação à realidade dos trabalhadores, também contribui para o enfraquecimento da competitividade das iniciativas. No que tange as tecnologias incorporadas ao conhecimento dos trabalhadores, como os processos de trabalho, de gestão e comercialização, a situação é ainda pior, pois, ao replicarem estratégias pensadas para organizações tradicionais, os trabalhadores deparam-se com muitas contradições entre os discursos apresentados nos cursos e a efetiva organização do trabalho vigente, geralmente *taylorista-fordista* e, portanto, fortemente hierarquizada, incapaz de se reproduzir como saber coletivo.

Nesse quadro, a autogestão é uma formalidade, não conseguindo suplantar a cultura de mero executor de tarefas. Nascimento (2004) articula a idéia de autogestão com as

experiências concretas, pois, é agindo coletivamente que as massas aprendem a se autogerir. Não há outro meio de apropriação deste saber. Para o autor, a autogestão é uma idéia, mas antes de tudo é uma prática social e política, um método e uma perspectiva de transformação social, um movimento proveniente da experiência de vitórias e derrotas. Assim, o fundamento da autogestão é o direito à experimentação coletiva de novas formas de vida e de trabalho que se constrói a partir de iniciativas da sociedade civil, nas empresas, nos bairros, nas municipalidades. Isso reafirma-se quando Gaiger (2004) destaca que:

No Rio Grande do Sul, os empreendimentos mais avançados têm como integrantes líderes e militantes de lutas sociais, rurais, urbanas e sindicais. As associações mais sólidas de Santa Catarina e do Ceará enraízam-se em vínculos atávicos de conhecimento e confiança mútua, conjugados a lutas sociais e comunitárias em várias frentes. Em São Paulo, a experiência das lutas operárias faz grande diferença. No Distrito Federal, as cooperativas oriundas de lutas populares apresentam mais solidariedade em termos de dinâmicas comunitárias e de relações com a sociedade (GAIGER, *op. cit.*, p.374).

A manutenção da divisão do trabalho tradicional compromete o caráter democrático da autogestão e provoca problemas de adaptação dos trabalhadores, levando a uma alta rotatividade destes nos empreendimentos de economia solidária (LIMA, 2004). Não é prá menos, pois, “[...] dado que a organização do trabalho não difere daquela da empresa tradicional, fica difícil para o trabalhador entender que a empresa é dele e que existe alguma vantagem nisso” (LIMA, *op. cit.*, p.56), especialmente porque para compensar as dificuldades iniciais dos empreendimentos, os trabalhadores têm que se dedicar mais tempo do que as tradicionais oito horas diárias, além de lidar com novas responsabilidades.

Com a adaptação restrita, os trabalhadores se manifestam pouco, ou nada, em assembleias. Para Singer (2002), essa omissão decorre da reduzida confiança nas suas possibilidades de intervenção, ou ainda, do fato de considerarem que a administração não é um problema de todos, contribuindo para aumentar a dependência dos empreendimentos com alguns agentes externos, como incubadoras, entidades religiosas, gestores públicos, ONG’s, empresas vinculadas com contratos de terceirização, partidos políticos, dentre muitos outros, comprometendo os princípios de autogestão e de democracia.

Ainda que para a Anteag (2000), “a principal estratégia nesses processos autogestionários é a de refazer valores de submissão e incentivar solidariedade e capacidade intelectual do coletivo gestor, por meio de educação e a capacitação para autogestão”, de acordo com o Relatório de Diagnóstico e Impactos do PRONINC¹⁰ (Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares), em 2006, aproximadamente 12% dos trabalhadores participantes ainda eram analfabetos, 45% tinham ensino fundamental incompleto, 19% ensino fundamental completo, 6% ensino médio incompleto, 15% ensino médio completo, 1% ensino superior incompleto e 2% ensino superior completo.

Somado a isso, Lima (2004) destaca que apesar de serem oferecidos inúmeros cursos de formação em cooperativismo, autogestão, administração, contabilidade, dentre outros, oferecidos por todas as ações de fomento à economia solidária, os trabalhadores têm dificuldade de se perceberem proprietários da empresa:

Raramente os trabalhadores entendem as características e peculiaridades de uma cooperativa, considerando-a como uma empresa semelhante às outras, exceto pela inexistência dos direitos que a empresa convencional garante aos empregados. Mesmo quando as empresas ‘parceiras’ e os órgãos estatais oferecem cursos de cooperativismo aos trabalhadores, raramente seus princípios são assimilados (LIMA, *op. cit.*, p.55-56).

Isso aponta para uma imensa lacuna no desenvolvimento de novas tecnologias voltadas para a autogestão e que reconsiderem a divisão tradicional do trabalho e a decorrente hierarquização das relações de trabalho. Isso coloca como desafio a necessidade de produção de uma nova tecnologia voltada para a autogestão. Mas, daí surge a questão: Como se projeta uma empresa autogestionária? Nos cursos de engenharia o projeto de fábrica desenvolvido reforça a separação entre concepção e execução, por exemplo, o que é absolutamente contrário ao princípio da autogestão. Isto coloca a questão da necessidade de produzir uma nova engenharia. Este talvez fosse um importante desafio a ser assumido pelas incubadoras de cooperativas populares universitárias, que seria o de perceber os reais problemas enfrentados pelos empreendimentos da Economia Solidária e buscar no interior da universidade grupos de pesquisa que poderiam resolver o problema e gerar soluções novas que não apenas resolvesse

¹⁰ Disponível em http://www.acompanhamentoproninc.org.br/down_sem-nov06/Diagnostic_sem_nov-06.pdf [Acesso em 12/12/2008].

o problema vivido, mas, ao mesmo tempo, eliminasse a separação entre concepção e execução.

Do processo de constituição dessa Política Pública de Economia Solidária pode-se perceber seu caráter transversal com outras pastas temáticas do governo, bem como suas diversas parcerias. Dessa transversalidade e parcerias formam-se as demandas sociais pela Economia Solidária em cada município.

2. O CASO ESTUDADO: DESCRIÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

O presente capítulo busca traçar a trajetória da constituição da Política Pública de Economia Solidária do município de São Carlos desde o seu início, em janeiro de 2001 até fevereiro de 2010 com a institucionalização da Lei Municipal do “Programa de Fomento a Economia Solidária”. A intenção aqui é fornecer questões que norteiem as discussões sobre os limites e as possibilidades, ou as intenções e os gestos, dessa Política frente aos direitos sociais. Para tanto, buscou-se resgatar o porquê dessa gestão municipal, então assumida por um prefeito do Partido dos Trabalhadores (PT) eleito com uma diferença de apenas 128 votos, considerar a Economia Solidária como uma das ações de fomento à geração de trabalho e renda no município, desde a sua carta-programa. Também busca-se entender a constituição do que atualmente é conhecido como Departamento de Apoio à Economia Solidária (DAES); conhecer as principais ações e eixos de atuação desse departamento; e finalmente destacar as demandas para suas ações.

Localizado na região central do estado de São Paulo e com 223.226 habitantes (SEADE, 2008), o município de São Carlos apresenta características que o colocam em posição de destaque perante outros municípios paulistas: ocupa a décima sétima posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); conhecida como “capital da tecnologia”, com diferenciadas culturas produtivas; e possui duas universidades públicas e um centro de pesquisa da Embrapa, gerando grande concentração de cientistas e pesquisadores, contabilizando um pesquisador doutor para cada 230 habitantes (maior índice do país).

Entretanto, o número de habitantes das regiões periféricas da cidade continua crescendo desorganizadamente; a demanda por serviços na área de assistência social é de 5.500 famílias sendo atendidas pelos programas de transferência de renda municipal, estadual e federal (PMSC, 2008). Nesse cenário de opostos a Economia Solidária é inserida na administração municipal.

Para facilitar a leitura dessa descrição será primeiramente apresentado um histórico da constituição (e institucionalização) do referido programa.

2.1 Como o DAES apresenta o “Programa de Fomento à Economia Solidária”

Segundo informações do DAES o “Programa de Fomento à Economia Solidária” faz parte das políticas de geração de trabalho e renda da PMSC, e é entendido como uma política de desenvolvimento de caráter transversal, sendo desenvolvida de forma

integrada pela Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda em parceria com várias Secretarias e Fundações Municipais.

A Prefeitura Municipal apóia e assessora trabalhadores organizados no que nomeiam como “empreendimentos solidários” no município, buscando fomentar iniciativas associativas e autogestionárias solidárias (cooperativas, associações, dentre outras) em redes de cooperação e cadeias produtivas, de forma a contribuir para a inserção no mercado de trabalho, de trabalhadores desempregados, do setor informal e subcontratados e empreendedores de pequenos negócios.

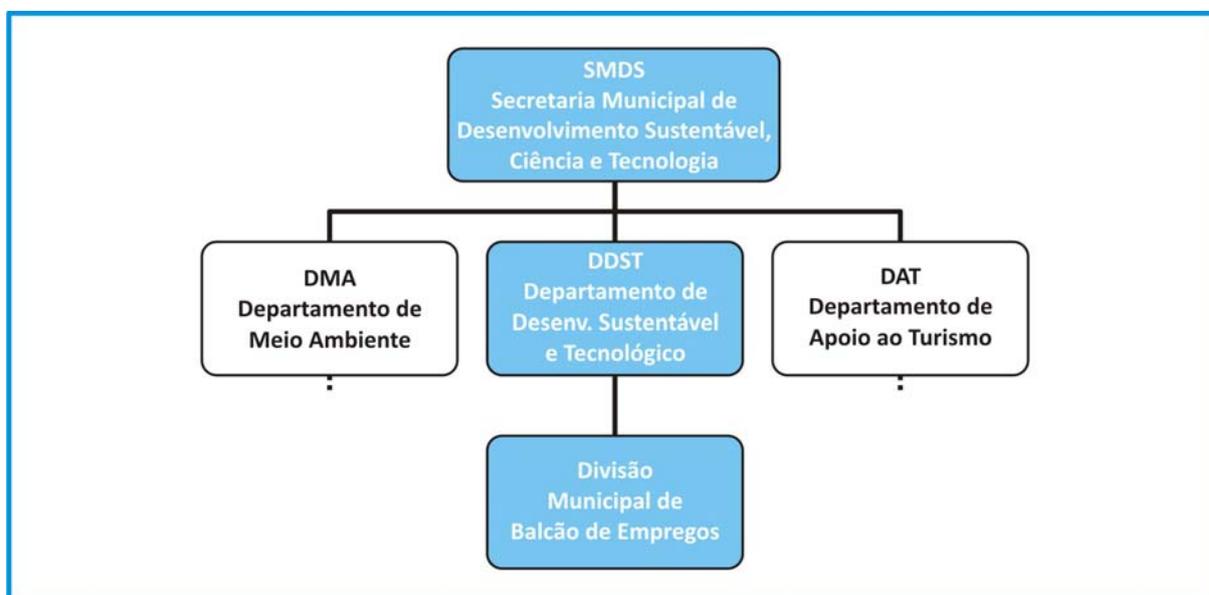
Ainda que possa tomar diferentes formatos, nesse Programa a Economia Solidária é entendida como “o conjunto de atividades econômicas – de produção, de distribuição, de consumo, de finanças e de crédito – organizadas e realizadas por trabalhadores de forma coletiva, democrática e autogestionária”. Trata-se, portanto, de empreendimentos coletivos, com diferentes arranjos e tamanhos, que possuem como características: a cooperação de seus membros; a distribuição justa do resultado financeiro, proporcional ao trabalho realizado; a gestão coletiva e democrática do empreendimento; sendo as pessoas envolvidas são, simultaneamente, proprietárias e trabalhadoras do empreendimento.

Como principais eixos de atuação do Programa, o DAES busca: i) a disponibilização de recursos (humanos, físicos, institucionais e financeiros), ii) públicos e privados, para apoio na organização dos Empreendimentos Solidários; iii) a institucionalização da Política Pública de fomento da Economia Solidária; iv) a integração com outras Políticas Públicas implementadas no Município; v) o estímulo à organização social e política local dos empreendimentos e a participação em fóruns; vi) a realização de convênios e parcerias diretas com os empreendimentos e de inserções junto à “Comissão de Licitação”, para o estabelecimento de igualdade de condições de participação, nos editais de licitação do município; vii) oferecer assessoria técnica contábil, financeira, jurídica, administrativa, comercial, de comunicação e de organização da produção; viii) a realização de convênios e parcerias com os setores público e privado; a participação em editais públicos para captação de recursos externos de financiamento do fomento à economia solidária; ix) o estímulo à formação profissional, elevação da escolaridade e organização autogestionária; e x) a oferta de micro crédito popular.

2.2 Um Resgate Histórico da Política Pública de Economia Solidária do Município de São Carlos

Na estrutura organizacional da PMSC a temática da Economia Solidária foi atribuída, a partir de 2001, ao Departamento de Desenvolvimento Sustentável e Tecnológico (DDST) que junto aos Departamentos de Meio Ambiente e de Fomento ao Turismo compunham a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia (SMDS), responsável pelas questões de desenvolvimento econômico, meio ambiente e fomento ao turismo, como ilustra o organograma do Quadro 1.

Quadro 1: Estrutura Organizacional da SMDS em 2001, com detalhamento apenas do DDST



Fonte: Elaborado por Daniel Braatz e pela autora

O Departamento de Desenvolvimento Sustentável e Tecnológico (DDST) respondia por todas as atividades de desenvolvimento econômico e geração de trabalho e renda do município¹¹, priorizando, desta forma, dois eixos de ação. Um dos eixos dedicava-se ao campo da economia formal, voltando suas ações para o resgate da credibilidade do setor produtivo frente ao poder público, a partir da revitalização dos dois distritos industriais do município, cuja vocação industrial ressentia da precariedade destes; da consolidação de um serviço de intermediação de mão de obra informatizado, garantindo às empresas e trabalhadores do município confiabilidade e agilidade; e da gestão do Programa Municipal de Qualificação Profissional (PMQ), estimulando a formação e continuidade da Comissão

¹¹ Nesse período o DDST contava com uma equipe de 7 pessoas: Diretor do DAES, Chefe da Divisão de Balcão de Empregos, ambos comissionados, e 5 servidores públicos que atendiam a população no Balcão de Empregos.

Municipal de Empregos, entidade tripartite e paritária envolvendo representantes do poder público, das empresas privadas e dos trabalhadores do município¹².

O outro eixo voltava-se para as ações de fomento à Economia Solidária, ainda incipientes no município e de exclusividade das ações realizadas pela Incubadora Regional de Cooperativas Populares da Universidade Federal de São Carlos (INCOOP/UFSCar). Ainda no primeiro ano do novo governo petista ocorre a primeira ação da PMSC em Economia Solidária em parceria com a INCOOP/UFSCar, durante seis meses, voltada para consolidação de dois empreendimentos solidários já existentes: a Cooperlimp (Cooperativa de Limpeza Jardim Gonzaga) e a Coosturarte (Cooperativa dos Trabalhadores em Confecção de São Carlos), e a criação do terceiro: a Coopermudas (Cooperativa de Plantio de Mudas de Santa Eudóxia).

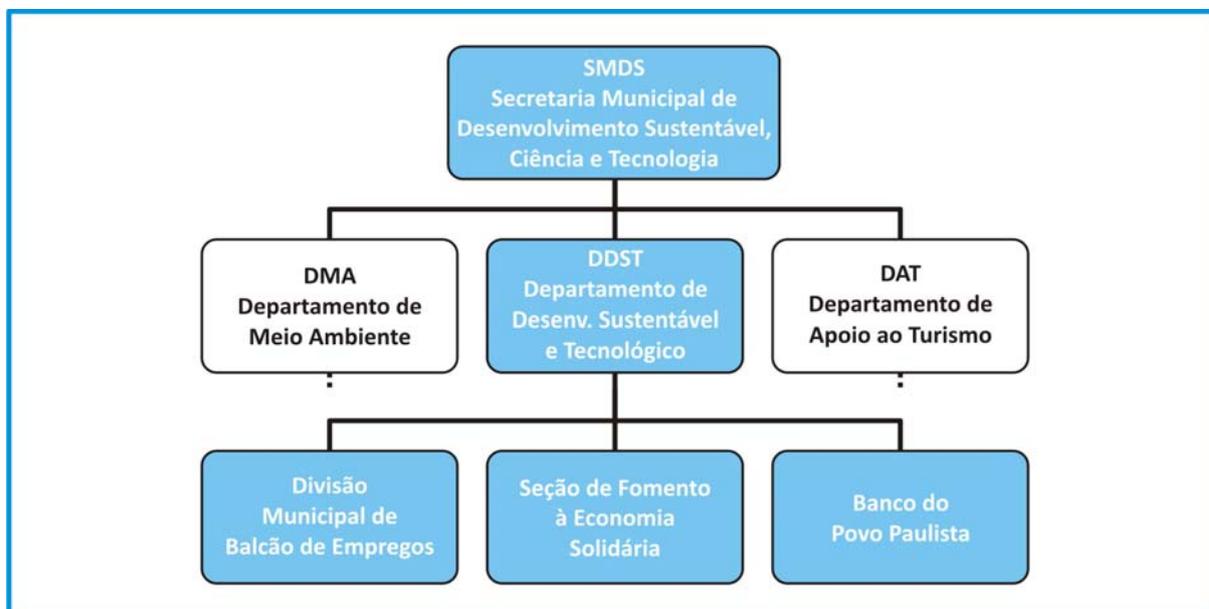
Em janeiro de 2002, a partir de uma parceria entre PMSC e Governo do Estado de São Paulo, ocorreu a implantação do Banco do Povo Paulista, responsável pela concessão de micro crédito popular, com taxas de juros de 1% ao mês e capaz de se articular com os empreendimentos econômicos tradicionais e os solidários, formais e informais. O Governo do Estado, por meio da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho (SERT), trouxe o *know how* da gestão do micro crédito e aporte do capital enquanto o município respondeu com a contrapartida do custo operacional, em uma relação de 9/1, ou seja, a SERT disponibilizou R\$450.000,00 e a PMSC R\$50.000,00 para constituição da parceria.

Na mesma época, o DDST inaugura a Casa do Trabalhador, espaço organizado para atender trabalhadores desempregados, trabalhadores em situação de risco de desemprego, micro e pequenos empreendedores tradicionais e solidários e a Comissão Municipal de Empregos. Para exercer suas funções abrigava o Banco do Povo Paulista, a Divisão Municipal de Balcão de Empregos e o Posto de Atendimento ao Trabalhador (PAT), órgão ligado à SERT que além de auxiliar na intermediação de mão de obra, oferecia os serviços de abertura de Carteira de Trabalho (CTPS) e solicitação do Seguro Desemprego. A Casa do Trabalhador também dispunha de uma sala com capacidade para 30 pessoas onde aconteciam alguns cursos de qualificação profissional; reuniões da Comissão Municipal de Empregos; oficinas semanais para orientação dos trabalhadores na preparação do seu currículo, participação em processos seletivos realizados pelas empresas e em questões básicas sobre o mercado de

¹² As atividades de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional eram de responsabilidade da Divisão Municipal de Balcão de Empregos.

trabalho. No mesmo ano de 2002 foi criada a Seção de Fomento à Economia Solidária, também vinculado ao DDST¹³, conforme o Quadro 2.

Quadro 2: Estrutura Organizacional da SMDS em 2002, com detalhamento apenas do DDST



Fonte: Elaborado por Daniel Braatz e pela autora

A partir da constituição da Seção de Fomento à Economia Solidária as ações do DDST de fomento dessa temática intensificam-se em 2003. Destaca-se a sua participação na criação e integração à Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária e na criação de empreendimentos solidários vinculados ao artesanato e à coleta de material reciclável¹⁴.

Em 2004 o DDST realizou, em parceria com a INCOOP/UFSCar e com a colaboração das ONGs que atuam em São Carlos (Ramudá e Teia Casa de Criações), o I Encontro Municipal de Economia Solidária (ver Figura 1). Com uma programação de dois dias¹⁵, o encontro proporcionou a troca de experiências entre vários empreendimentos e apoiadores, muitos dos quais se conheceram naquela oportunidade. Além disso, propiciou à população o acesso a informações sobre Economia Solidária e sobre os diferentes agentes que compõem a temática no Brasil.

¹³ À equipe do DDST são incorporados, em 2002, 2 agentes de crédito, responsáveis pelo Banco do Povo e o chefe da Seção de Fomento à Economia Solidária, todos comissionados.

¹⁴ Neste momento, o DAES passa a contar com um quadro de assessores, contratados temporariamente, nas áreas contábil, administrativa, autogestão e de produção/comercialização, para apoiarem as ações de Economia Solidária (12 meses, 20 horas/semana e remuneração de R\$800,00/mês).

¹⁵ O I Encontro foi realizado nos dias 01 e 02 de julho na UFSCar.

Figura 1: Imagens do I Encontro Municipal de Economia Solidária



Fonte: Departamento de Apoio à Economia Solidária da Prefeitura Municipal de São Carlos. Elaborado por Daniel Braatz e pela autora.

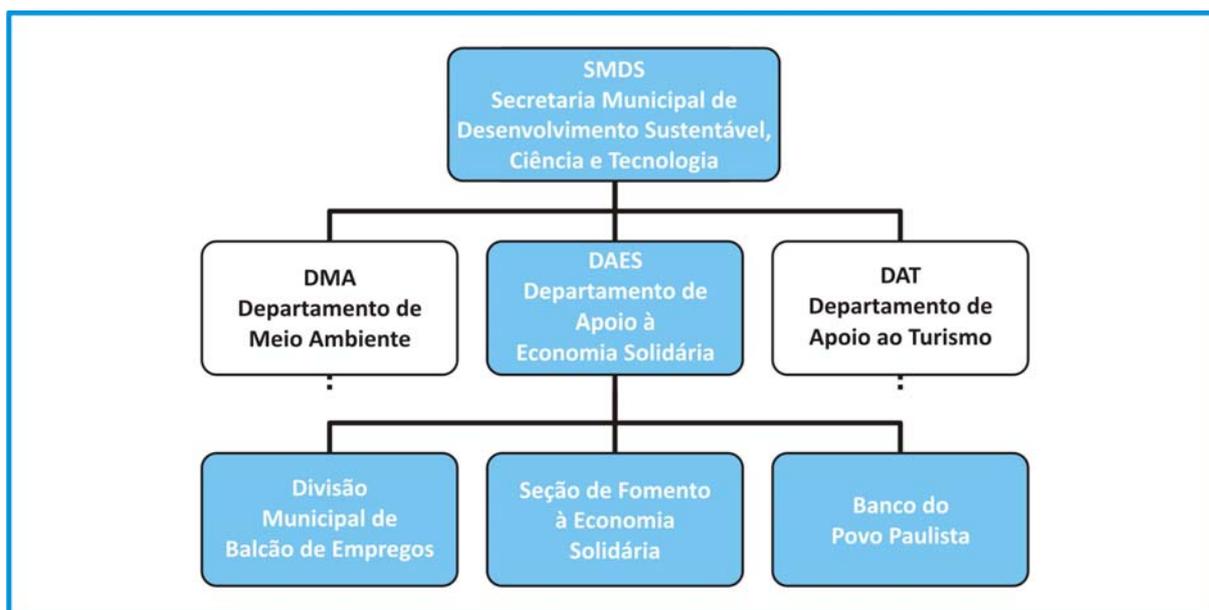
Neste encontro, pela primeira vez, representantes de doze empreendimentos solidários do município se reuniram para discutir questões pertinentes à temática da Economia Solidária, desembocando em um planejamento estratégico de questões levantadas nesse debate e na eleição de uma comissão para organização do Fórum Municipal de Economia Solidária. Foi nesta oportunidade também que os empreendimentos solidários de São Carlos tomaram conhecimento da existência do Fórum Paulista de Economia Solidária, organizando-se para participar dessa instância.

Durante o Fórum Paulista, realizado no mesmo ano em São Paulo/SP, foram eleitos delegados para participar do Fórum Brasileiro de Economia Solidária em Brasília. Representando São Carlos estiveram 30 participantes de empreendimentos solidários. A partir dessas experiências, organizam-se em São Carlos, com assessoria do DDST, Fóruns Temáticos para discutir questões pertinentes aos empreendimentos vinculados ao artesanato e à coleta de material reciclável.

No caso da coleta seletiva de material reciclável, o Fórum Temático desembocou na participação de um representante de cada uma das três cooperativas no Fórum Internacional de Coleta Seletiva, promovido pelo Movimento Internacional de Coleta Seletiva, realizado no Rio Grande do Sul, no mesmo período do III Fórum Social Mundial. Os representantes das cooperativas foram escolhidos democraticamente pelos grupos que se responsabilizaram pelas despesas da viagem bem como pelo pagamento dos dias que estiveram ausentes da coleta, sem auxílio material do poder público.

Com a lei nº 13.486 de 16 de dezembro de 2004, que dispõe sobre a organização administrativa da Prefeitura Municipal de São Carlos, consolida-se a Economia Solidária no organograma da administração municipal, através da reestruturação da SMDS, que passa a contar com o Departamento de Apoio à Economia Solidária (DAES), conforme o Quadro 3.

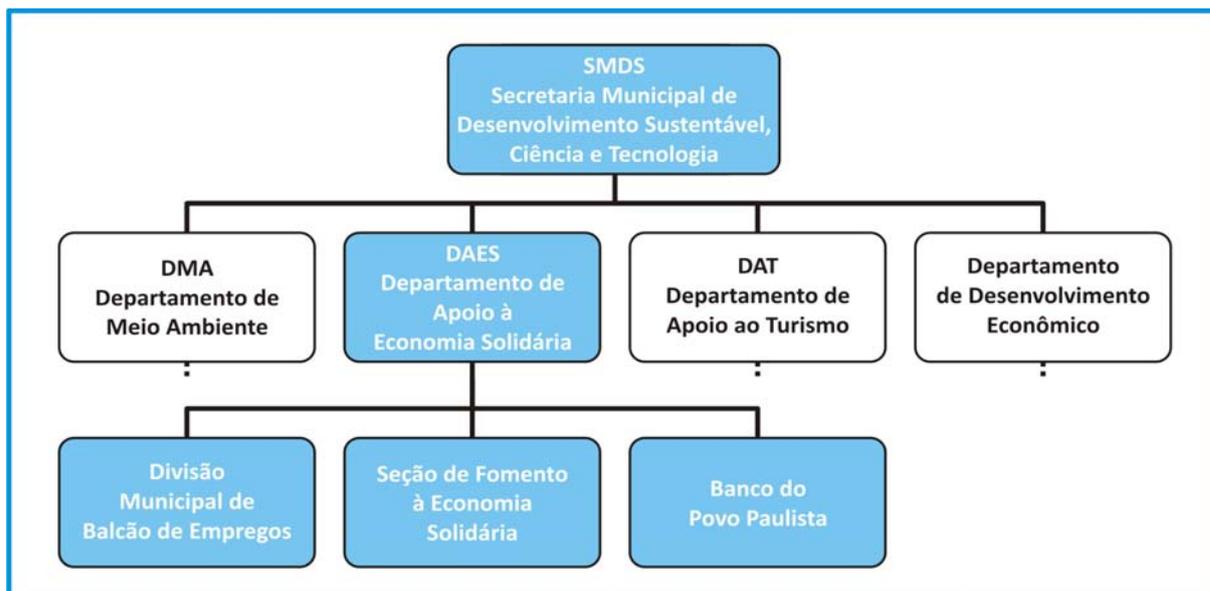
Quadro 3: Estrutura Organizacional da SMDS em 2004, com detalhamento apenas do DAES



Fonte: Elaborado por Daniel Braatz e pela autora

Com a reeleição do prefeito do PT em 2004, a SMDS passa por nova reestruturação no ano seguinte com a criação do Departamento de Desenvolvimento Econômico, que passa a cuidar das questões relacionadas à economia formal, antes atribuição do DAES, com exceção das atividades realizadas pelo Balcão de Empregos (Quadro 4).

Quadro 4: Estrutura Organizacional da SMDS em 2005, com detalhamento apenas do DAES



Fonte: Elaborado por Daniel Braatz e pela autora

Em 2005, o município começa a se organizar para compor um Centro Público¹⁶ de fomento às atividades relacionadas à Economia Solidária. Para esse fim, destaca-se a reunião, na Casa do Trabalhador, que instituiu a Comissão Pró-Centro Público, representante do município no Fórum Paulista de Economia Solidária, e a Audiência Pública para discutir a sua instalação, realizada no auditório do Orçamento Participativo, conforme a Figura 2. Nesses dois eventos, realizados em novembro, houve a presença de representantes dos empreendimentos solidários, gestores públicos, vereadores do município e membros da sociedade civil interessados na temática. A partir dessas ações “pró-centro público”, o DAES elabora e encaminha à Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) projeto detalhando as demandas dos empreendimentos solidários do município¹⁷.

¹⁶A proposta de se construírem Centros Públicos de Economia Solidária surgiu na Rede de Gestores a partir das necessidades verificadas em várias localidades de fortalecer a Economia Solidária. Os Centros Públicos foram instituídos pelo governo federal em 2004, e implementados a partir de 2005. Segundo a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES, 2009), há Centros Públicos em 23 municípios e estão sendo implementados em mais 7. Os Centros Públicos de Economia Solidária são equipamentos públicos construídos por prefeituras que têm programas de Economia Solidária e que se candidatam a receber financiamento do governo federal, devendo apresentar contrapartida. As prefeituras, para se candidatarem, precisam ter políticas, programas ou ações de Economia Solidária em desenvolvimento e o equipamento público deve ser usado para contribuir para a implementação dessas iniciativas. No termo de referência assinado com a Senaes, a prefeitura se compromete a utilizar o equipamento para fomentar a Economia Solidária, por no mínimo cinco anos e precisa eleger um Conselho Gestor do Centro Público, composto por integrantes da sociedade civil (50%) e do governo (50%). Outras regras são estabelecidas por Centro, como a definição das atividades e da composição do Conselho Gestor, respeitadas as porcentagens previstas no termo de referência.

¹⁷ Vale lembrar que não havia uma estrutura física específica (e adequada) para apoiar as ações de fomento à Economia Solidária no município de São Carlos. O próprio DAES não possuía nesse período uma sala destinada às suas atribuições, dividindo seu espaço com o Departamento de Meio Ambiente. A realização de cursos, reuniões e outros eventos dependia da disponibilidade da estrutura física e dos recursos de alguns parceiros, tendo muitas vezes os gestores públicos utilizado recursos próprios como carro, TV, DVD, entre outros.

Figura 2: Imagens da Reunião para instituição da Comissão pró-Centro Público e Audiência Pública para discutir a instalação de um Centro Público de Economia Solidária em São Carlos



Fonte: Departamento de Apoio à Economia Solidária da Prefeitura Municipal de São Carlos. Elaborado por Daniel Braatz e pela autora.

Em dezembro de 2005 o DAES em parceria com a INCOOP e apoio da Rede Mercocidades e da Petrobrás, realizou o II Encontro Municipal de Economia Solidária¹⁸. Durante dois dias, integrantes dos empreendimentos solidários, agentes apoiadores da temática e representantes dos Fóruns Paulista e Brasileiro de Economia Solidária discutiram especialmente o panorama da organização solidária no âmbito estadual e nacional (Figura 3). Como parte das atividades, houve a divulgação das experiências municipais de Economia Solidária e o lançamento do Fórum Municipal de Economia Solidária, destacando sua importância para a organização local da Economia Solidária e para a inserção do município no movimento da Economia Solidária no âmbito nacional.

Figura 3: Imagens do II Encontro Municipal de Economia Solidária

¹⁸ O II Encontro foi realizado nos dias 01 e 02 de dezembro de 2005, no espaço da Exposhow em São Carlos.



Fonte: Departamento de Apoio à Economia Solidária da Prefeitura Municipal de São Carlos. Elaborado por Daniel Braatz e pela autora.

No início de 2006, durante uma reunião do Fórum Temático da Coleta de Materiais Recicláveis definiu-se a importância da divulgação do trabalho (ambiental e social) da coleta seletiva no município. Como encaminhamento, os participantes das três cooperativas da área organizaram um bloco de carnaval de rua, o “Bloco da Coleta Seletiva”, com instrumentos fabricados com sucata. Os cooperados desfilaram com o objetivo de expor seu trabalho e diminuir o estigma que envolve a temática do lixo. Em maio de 2006 o DAES organiza uma reunião para estimular e auxiliar participantes dos empreendimentos solidários na participação da I Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em Brasília, entre os dias 26 e 29 de junho de 2006.

Nos dias 24 e 25 de novembro do mesmo ano ocorre então o III Encontro Municipal de Economia Solidária¹⁹: “Centro Público de Economia Solidária: contribuindo para a articulação e organização coletiva dos empreendimentos solidários de São Carlos e região” (Figura 4). As discussões realizadas anteriormente sobre a construção do Centro

¹⁹ Realizado no espaço da Exposhow no município de São Carlos.

Público foram recuperadas e elaborou-se um plano de ação para sua ocupação e utilização. Além disso, foram apresentadas as deliberações da I Conferência Nacional de Economia Solidária e definida como prioridade de ação a construção de um Marco Legal.

Figura 4: Imagens do III Encontro Municipal de Economia Solidária



Fonte: Departamento de Apoio à Economia Solidária da Prefeitura Municipal de São Carlos. Elaborado por Daniel Braatz e pela autora.

Em 2007, foi criado um grupo de trabalho composto por representantes dos empreendimentos de Economia Solidária, do DAES e da INCOOP/UFSCar, para discutir propostas e leis aprovadas em vários municípios do Brasil e construir um projeto de Lei Municipal de Fomento à Economia Solidária, intitulado “Programa de Fomento à Economia Solidária”.

Com o projeto do Centro Público de Economia Solidária aprovado, em julho de 2007 a PMSC organiza uma plenária para discutir seu regimento interno (Figura 5) e em 26 de maio de 2008, São Carlos inaugura o Centro Público de Economia Solidária Herbert de Souza “Betinho”, resultado do convênio firmado entre a Prefeitura e o Governo Federal, via SENAES. Seu público alvo são prioritariamente os integrantes dos empreendimentos

solidários do município e região, pessoas encaminhadas pelos programas de transferência de renda e organizações de apoio e fomento à Economia Solidária.

Figura 5: Imagem da Reunião Plenária para discutir regimento interno do Centro Público de Economia Solidária

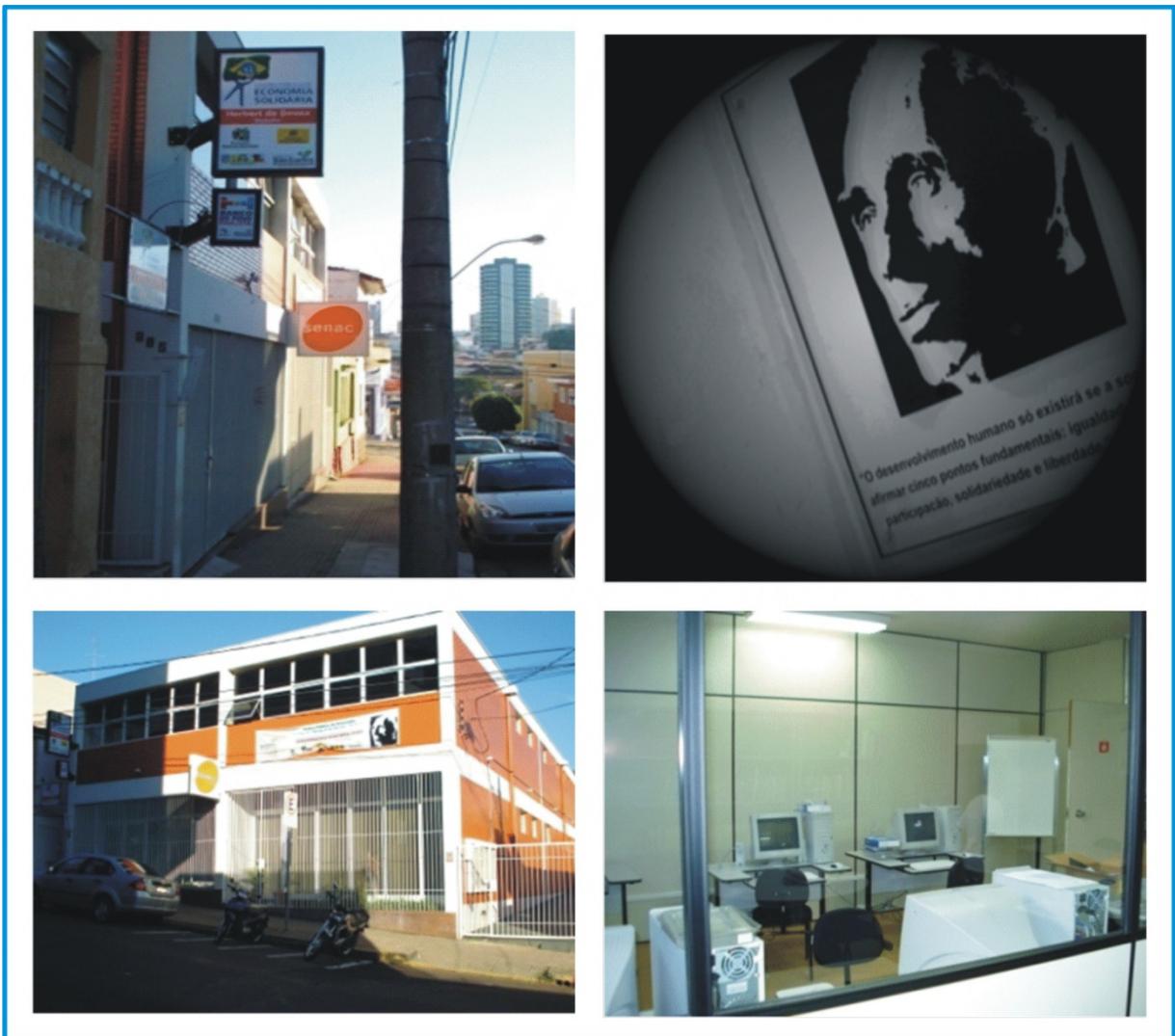


Fonte: Departamento de Apoio à Economia Solidária da Prefeitura Municipal de São Carlos. Elaborado por Daniel Braatz e pela autora.

As instalações do Centro Público contemplavam infra-estruturas de mobiliário e equipamento para abrigar cursos, reuniões e exposição de produtos e serviços gerados pelos empreendimentos solidários; o Centro de Documentação em Economia Solidária (CEDOC), constituído por uma biblioteca pública temática em Economia Solidária²⁰; e um Telecentro com computadores conectados à internet. Abriga permanentemente o DAES e o Banco do Povo e é administrado pela Prefeitura. As Figuras 6 e 7 mostram as instalações do Centro Público de Economia Solidária e suas dependências.

²⁰ O acervo da biblioteca é constituído por mais de trezentos títulos das áreas de Economia Solidária, autogestão, cooperativismo, geração de trabalho e renda, dentre outros temas afins, além de multimeios, artigos, teses e leis.

Figura 6: Imagens do Centro Público de Economia Solidária de São Carlos



Fonte: Departamento de Apoio à Economia Solidária da Prefeitura Municipal de São Carlos. Elaborado por Daniel Braatz e pela autora.

Figura 7: Imagens do Centro Público de Economia Solidária de São Carlos



Fonte: Departamento de Apoio à Economia Solidária da Prefeitura Municipal de São Carlos. Elaborado por Daniel Braatz e pela autora.

Encerrado os trabalhos de elaboração do projeto de Lei Municipal do “Programa de Fomento à Economia Solidária”, em dezembro de 2008 foi realizada, no Centro Público, uma reunião plenária com atores da Economia Solidária, para debater o projeto de Lei, suas formas de tramitação e possibilidades de implementação (Figura 8).

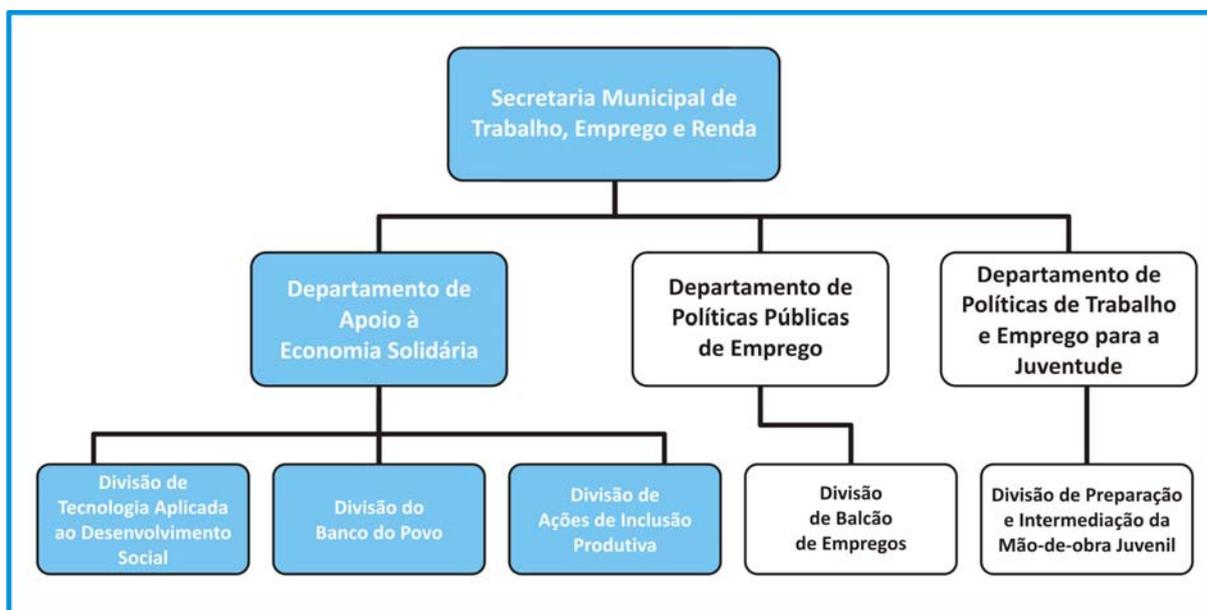
Figura 8: Imagens da Reunião Plenária para discussão do projeto de Lei Municipal do “Programa de Fomento à Economia Solidária”



Fonte: Departamento de Apoio à Economia Solidária da Prefeitura Municipal de São Carlos. Elaborado por Daniel Braatz e pela autora.

Em 2009, assume um novo prefeito do Partido dos Trabalhadores reafirmando o compromisso da continuidade da Política de Fomento da Economia Solidária em São Carlos. Para isso, propõe a institucionalização desta Política; a realização de concurso público para contratação de “monitores de empreendedorismo”; e, por meio do Plano de Metas, Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias, a promoção das diretrizes e dos recursos para o aprofundamento e criação dos instrumentos para alavancar e consolidar o “Programa de Fomento à Economia Solidária”. Além disso, cria a Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda, no qual o DAES passa a estar vinculado e ampliado com a criação de duas novas divisões: de Tecnologia Aplicada ao Desenvolvimento Social e a de Ações de Inclusão Produtiva, como mostra o organograma do Quadro 5. Destaca-se que, pela primeira vez desde a sua criação, o DAES tem todas as suas atribuições relacionadas ao fomento da Economia Solidária.

Quadro 5: Estrutura Organizacional da Secretaria Municipal de Trabalho, Emprego e Renda em 2009



Fonte: Elaborado por Daniel Braatz e pela autora

No ano de 2009, São Carlos é sede da reunião do Fórum Paulista de Economia Solidária (Figura 9) e realiza a quarta edição do Encontro Municipal de Economia Solidária²¹ com a presença de 167 participantes de 18 municípios (representantes da PMSC, INCOOP/UFSCar, do Fórum Paulista de Economia Solidária, do Programa Osasco Solidária e da SENAES), com destaque para a participação de 27 empreendimentos solidários, sendo 20 do município de São Carlos. O foco das discussões desse IV Encontro foi o marco legal e a organização social e política da Economia Solidária, com o objetivo de discutir o projeto da Lei Municipal do “Programa de Fomento à Economia Solidária”, que após a realização de alguns ajustes foi aprovado pelos participantes do evento. A Figura 10 ilustra algumas atividades realizadas durante o IV Encontro.

²¹ O IV Encontro foi realizado nos dias 29 e 30 de maio, no Centro Público de Economia Solidária e organizado pelos empreendimentos de Economia Solidária de São Carlos, DAES e INCOOP/UFSCar.

Figura 9: Imagens da Reunião do Fórum Paulista de Economia Solidária em São Carlos



Fonte: Departamento de Apoio à Economia Solidária da Prefeitura Municipal de São Carlos. Elaborado por Daniel Braatz e pela autora.

Figura 10: Imagens do IV Encontro Municipal de Economia Solidária de São Carlos



Fonte: Departamento de Apoio à Economia Solidária da Prefeitura Municipal de São Carlos. Elaborado por Daniel Braatz e pela autora.

Outro destaque desse encontro foi o manifesto da Cooperativa de Limpeza Jardim Gonzaga (Cooperlimp) contra a ofensiva do Ministério Público do Trabalho de Araraquara e da Advocacia da União em relação às cooperativas de prestação de serviço, em dezembro de 2008. Além da Cooperlimp, a Cooperativa de Prestação de Serviços em Culinária de São Carlos (Coopercook) e a Cooperativa de Trabalho dos Profissionais da Área de Proteção à Vida e ao Patrimônio (Coopvip) foram intimadas a assinar Termos de Ajuste de Conduta e processadas, sendo impedidas de participar de licitações públicas e estabelecer ou renovar contrato de prestação de serviço.

Para encerrar esse resgate da constituição da Política Pública de Economia Solidária de São Carlos, em janeiro de 2010 o projeto de Lei Municipal do “Programa de Fomento à Economia Solidária” foi apresentado à comunidade em uma Audiência Pública na Câmara de Vereadores, com a presença atores representantes da PMSC, empreendimentos solidários, INCOOP/UFSCar, Câmara Municipal, Campanha Ecumênica da Fraternidade e membros da sociedade civil interessados na temática da Economia Solidária. Em 18 de fevereiro de 2010 a Câmara Municipal aprova a Lei e fica instituído no município de São Carlos o “Programa de Fomento à Economia Solidária”.

2.3 Sobre o Marco Legal: “Programa de Fomento à Economia Solidária”

Segundo o DAES, a Lei Municipal do “Programa de Fomento à Economia Solidária” foi estruturada a partir de quatro capítulos: I - do programa de fomento à economia solidária; II - da política municipal de fomento à economia solidária; III - da execução e implementação; e IV - do controle social. E as considerações finais dos capítulos V e VI, das disposições transitórias e das disposições finais.

Em síntese, destaca-se no primeiro capítulo o objetivo de identificar quais os instrumentos que o “Programa de Fomento à Economia Solidária” não pode prescindir e os órgãos responsáveis pelo desenvolvimento e execução destas políticas. No segundo são apresentados os princípios que norteiam a Política Municipal de Fomento à Economia Solidária, seus objetivos, beneficiários e define as características básicas dos Empreendimentos de Economia Solidária. Trata-se de um capítulo de definições conceituais, onde é definido o que é “Economia Solidária” e quem são os sujeitos de direito beneficiários da Política Pública de Economia Solidária.

O terceiro capítulo detalha quais são as principais ações e instrumentos que o Estado deve desenvolver para apoiar a Economia Solidária e define as diretrizes para a

implantação e funcionamento do “Selo Certificador de Economia Solidária”, da “Incubadora Pública de Empreendimentos da Economia Solidária”, dos “Equipamentos Públicos”, dos recursos do “Fundo Municipal de Fomento à Economia Solidária”, da “Integração com outras Políticas” e do “Monitoramento e Avaliação da Política e do Programa”.

O quarto capítulo trata da estrutura de gestão e execução da política, ou seja, como as entidades da sociedade civil participam destes processos, tanto na elaboração, acompanhamento e controle das políticas como na sua execução e os espaços de participação social, em outras palavras as condições para o controle democrático da Política Pública de Economia Solidária. Vale destacar que a aprovação dessa Lei não contemplou duas questões acima definidas, a saber: dos recursos do “Fundo Municipal de Fomento à Economia Solidária” e do seu controle democrático.

2.4 Demandas pela Economia Solidária

O objetivo deste tópico é mostrar que no caso estudado, as demandas para a temática de Economia Solidária surgem de diferentes maneiras. Uma forma advém da solicitação de grupos organizados da sociedade, em busca de apoio para suas ações produtivas, chamados neste trabalho de demandas percebidas. A outra se baseia na percepção dos gestores públicos de problemas que podem ser solucionados, ao menos minimizados, pela Economia Solidária, chamadas aqui de demandas construídas. A terceira forma de utilização da Economia Solidária é a demanda mista, onde a demanda percebida é conformada de acordo com padrões legais e institucionais.

Como exemplo de demandas percebidas, demandas de fato apresentadas pela sociedade, destacam-se a Associação do Comércio Alternativo de São Carlos (Acasc) e a Cooperativa de Coletores de Materiais Recicláveis do Jardim Gonzaga (Cooletiva). No primeiro caso, o DAES foi procurado por alguns comerciantes (vendedores ambulantes) que buscavam ajuda para a constituição de uma associação, visando uma melhor representatividade desses trabalhadores em relação aos eventos culturais promovidos pela PMSC. Em outras palavras, esses comerciantes desejavam mais agilidade e credibilidade nas inscrições exigidas pela PMSC como requisito para participar dos referidos eventos.

No caso da Cooletiva, um grupo de trabalhadores desempregados percebendo o potencial comercial dos materiais recicláveis, organizou-se em 2003 para realizar coleta seletiva nos bairros da proximidade do Jardim Gonzaga. Alugaram uma Kombi e iniciaram suas atividades de coleta, quando receberam assessoria da ONG Ramudá, interlocutora da

Cooletiva com a PMSC que ofereceu o apoio necessário para a constituição de um empreendimento solidário.

As demandas construídas podem ser observadas nos exemplos da parceria do DAES com os Programas de Complementação de Renda, da Ecoativa (Cooperativa dos Coletores de Materiais Recicláveis de São Carlos/Bairro Nova Instância) e da Coopervida (Cooperativa de Coletores de Materiais Recicláveis de São Carlos/Bairro Nova Instância), apresentados respectivamente.

Com a Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, existe o vínculo da Economia Solidária com os programas de complementação de renda. Com os integrantes do Programa Renda Mínima foram realizadas ações em diferentes regiões do município, onde no primeiro momento, foram realizadas ações que visavam a qualidade do consumo dos envolvidos, dando ênfase na Segurança Alimentar. Durante um semestre foram oferecidos cursos de ervas medicinais, agricultura familiar, reaproveitamento alimentar e conhecimentos relativos a questões do trabalho e cidadania, trabalhando simultaneamente com grupos de compras coletivas e hortas comunitárias. Num segundo momento, a questão de geração de trabalho e renda foi desenvolvida com os grupos em três frentes: mercado de trabalho formal, a partir da oferta de cursos de qualificação profissional; iniciativas empreendedoras individuais com a realização de cursos visando à abertura e gestão de negócios; e o fomento da criação de empreendimentos solidários.

Por fim, os casos da Ecoativa e Coopervida tiveram trajetórias diferentes, em função do perfil de organização política e social dos trabalhadores envolvidos. O primeiro grupo foi formado por parte dos trabalhadores que ocupavam o Aterro Sanitário de São Carlos, que por ordem da Promotoria Pública do Meio Ambiente, teve que ser fechado e os trabalhadores retirados do local. Para responder essa demanda pública, em 2002, a PMSC coloca em prática o Programa Municipal de Coleta Seletiva²², gerido pelo Departamento de Meio Ambiente. Neste período, a PMSC inicia um diálogo com esses trabalhadores, intermediado pelos gestores do DDST e do DMA, propondo a abertura de um empreendimento solidário na área de coleta de materiais recicláveis. Parte desses trabalhadores aderiu à proposta formando a Ecoativa. Não vendo outra saída após o fechamento do Aterro, o restante dos trabalhadores que resistiram à idéia da organização de uma cooperativa rendeu-se à organização da Coopervida²³.

²² Esse Programa data do ano de 1999.

²³ Vale destacar que o trabalho realizado no aterro era gerido individualmente pelos trabalhadores ou, no máximo, pela unidade familiar, o que justifica a resistência destes em dividir responsabilidades e lucros, apesar

As demandas mistas podem ser percebidas no caso do Grupo Amigas do Aracy. O DAES foi procurado por um grupo de mulheres desempregadas do bairro Cidade Aracy que buscavam condições de gerar renda. Orientadas anteriormente por um padre da paróquia do bairro, já tinham feito cursos de pães caseiros e buscavam junto à PMSC condições de comercialização. Essa demanda, a princípio percebida, foi incorporada em um projeto da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento, a Central de Abastecimento, que abrigava um Banco de Alimentos, responsável por agregar valor aos produtos hortifrutigranjeiros fora dos padrões comerciais de qualidade estética, a partir de seu reprocessamento; um varejão gerido pela Associação de Agricultores Familiares; e o restaurante popular com refeições a R\$1,00.

Após realizar um diagnóstico da região, o DAES verificou a ausência de padarias na região que só contavam com supermercados e pequenas quitandas que não ofereciam nenhuma variedade de produtos de panificação e confeitaria. Além disso, essa nova padaria poderia atender ao restaurante popular e se abastecer de produtos do Banco de Alimentos e do varejão da Associação de Agricultores Familiares. Aproveitando esse potencial comercial e a necessidade de responder à demanda de geração de trabalho e renda desse grupo de mulheres, o DAES se dedicou a organizar um empreendimento solidário para produzir e comercializar produtos de padaria e confeitaria.

O espaço físico foi adequado segundo as normas da vigilância sanitária, com a aquisição de equipamentos necessários (fornos, balcões, eletrodomésticos, panelas, etc.), e contratação de assessores para ministrar cursos para formação em autogestão, gestão de negócios, padaria e confeitaria, durante três meses. Dada a distância da moradia dessas mulheres, a PMSC oferecia recursos para o transporte público e cesta-básica usada no preparo das refeições pelas e paras as participantes.

Em função do pequeno espaço de tempo entre o início da idéia e a inauguração da padaria, atrelada à agenda pública de inaugurações do Prefeito Municipal, o DAES se responsabilizou pela remuneração de um padeiro profissional para assessorá-las na produção durante os primeiros seis meses, a fim de suprir as deficiências técnicas. Em aproximadamente seis meses foi inaugurada a padaria “Amigas do Aracy” e passados poucos meses o grupo se dissolveu.

do apelo de melhoria das condições de trabalho e vida. Além disso, os trabalhadores envolvidos no aterro tinham renda superior às propostas iniciais das cooperativas. Todos os custos envolvidos na coleta com caminhão, motorista, centro de triagem, equipamentos de proteção individual, prensa, balança foram subsidiados pela PMSC e a receita da venda dos materiais, integralmente repassada para os grupos.

2.5 Sobre o Perfil dos Empreendimentos e dos Trabalhadores Participantes

Em 2008 a PMSC, por meio de uma parceria da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentável, Ciência e Tecnologia com a Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, realizou um cadastramento dos empreendimentos solidários municipais com o objetivo de conhecer a realidade sócio-econômica dos participantes destes grupos. Como referência para o estabelecimento dos indicadores, qualitativos e quantitativos, utilizou-se o Cadastro Único para Programas de Transferência de Renda do Governo Federal e metodologias desenvolvidas pelo Instituto Consulado da Mulher, uma associação sem fins lucrativos, qualificada como Oscip (Organização da Sociedade Civil de Interesse Público) e pela Anteag (Associação Nacional dos Trabalhadores de Autogestão).

De acordo com esse levantamento, a PMSC apóia 18 grupos, totalizando 568 trabalhadores envolvidos, dos quais 46% (260) estão associados a um único empreendimento. Destaca-se também que do total de empreendimentos 11 (61,1%) estão formalizados em cooperativas e associações, e 7 (38,9%) encontram-se em fase de formalização, como mostra o Quadro 6:

Quadro 6: Empreendimentos Solidários de São Carlos por Representação Jurídica e Número de Trabalhadores Participantes

Figura Jurídica	Nome dos Empreendimentos Solidários	Número de Associados
Cooperativa	Cooletiva (Cooperativa de Coletores de Materiais Recicláveis do Jardim Gonzaga)	11
	Coopercook (Cooperativa de Prestação de Serviços em Culinária de São Carlos)	29
	Cooperlimp (Cooperativa de Limpeza do Jardim Gonzaga)	260
	Coopervida (Cooperativa de Coletores de Materiais Recicláveis de São Carlos)	13
	Coopvip (Cooperativa de Trabalho dos Profissionais da Área de Proteção à Vida e ao Patrimônio)	46
	Coosturarte (Cooperativa dos Trabalhadores em Confecção São Carlos)	21
	Ecoativa (Cooperativa dos Coletores de Materiais Recicláveis de São Carlos)	13
Associações	Aartescar (Associação dos Artesãos e Artistas de São Carlos)	60
	Aaccsc (Associação Amigo Carroceiro de São Carlos)	13
	Acasc (Associação do Comércio Alternativo de São Carlos)	15
	Grupo Maria Fuxico	8
Grupos em Processo de Formalização	Artesanato Amor & Arte	8
	Araucarte (Criações Artesanais)	6
	Recriart	27
	Solaris Artesanato	8
	Trabalhadores da entulheira de resíduos da construção	24
	Grupo Frutos da Terra	3
	Grupo Tecelagem Soltece	3

Fonte: Perfil dos Empreendimentos Autogestionários em São Carlos 2008. Prefeitura Municipal de São Carlos. Elaborado por Daniel Braatz e pela autora.

Quanto à distribuição dos empreendimentos por ramo de atividade, 31% são de Serviços e 69% do Comércio. Com relação às propriedades das instalações físicas de administração, produção e comercialização dos empreendimentos, 94% utilizam instalações de terceiros, enquanto apenas 6% usam um misto de próprio e terceiro. A propriedade das

máquinas e equipamentos utilizados, em 31% dos casos, é própria dos empreendimentos, 31% de terceiros e 38% um misto de próprio e de terceiros.

A relação dos valores das retiradas efetuadas nos empreendimentos por trabalhadores mostra que 3% está acima de 2 salários mínimos, 20% de 1,5 a 2 salários mínimos, 45% de 1 a 1,5 salários mínimos, 18% de 0,5 a 1 salário mínimo, e 14% ainda tem retiradas de até 0,5 salário mínimo.

Na caracterização dos trabalhadores participantes dos empreendimentos solidários, destaca-se a distribuição dos trabalhadores por faixa etária, onde 2% têm menos de 20 anos, 52% tem de 20 a 39 anos, 40% de 40 a 60 anos, e 6% acima de 60 anos. Do total cadastrado, 31% são do sexo masculino e 69% feminino.

3. REFLEXÕES A PARTIR DO CASO ESTUDADO

3.1 Sobre a adesão dos governos à Economia Solidária

Política Pública de Economia Solidária é “coisa do Partido dos Trabalhadores?”. Para responder essa questão serão utilizados trechos da entrevista a Paul Singer da dissertação de mestrado de Marina Farkas Bitelman (2008) que recupera a história da gênese da Economia Solidária na agenda do Partido dos Trabalhadores. Segundo Singer *apud* Bitelman (2008, p.49-52):

Em 1996, Luiza Erundina foi novamente candidata à prefeitura tendo sido derrotada por Celso Pitta, e eu fazia parte da campanha, da comissão de programa, e eu tinha lido uma nova cifra, naqueles dias, de que havia 1,6 milhões de desempregados em São Paulo. Isso me impressionou. E, quando eu estava tomando meu chuveiro, me veio a idéia de que nós tínhamos que colocar isso como problema central da campanha, quer dizer, na administração (anterior, de 89 a 92) da Luiza (Erundina) nós não sabíamos o que fazer para conseguir o pleno emprego, tentamos nos unir com os empresários, com os sindicatos, com o que estivesse organizado, mas não havia nenhuma proposta de saída que nós pudéssemos ter feito. Mas já em 96 eu achei que seria possível, através do cooperativismo. Porque, economicamente, são pessoas que têm necessidades e não conseguem trabalhar porque não têm acesso aos meios de produção, então não conseguem produzir nem consumir. Então se você desse a eles organização e o mínimo de acesso a meios de produção, eles poderiam trabalhar e produzir uns para os outros.

Eu estava reinventando, sem saber, o clube de trocas. E eu expus isso na campanha, na reunião eu me lembro que o Aluísio Mercadante era o coordenador da campanha (candidato a vice) [...], e quando eu apresentei essa idéia - na minha cabeça eu tinha inventado, eu não sabia nada -, e ele gostou, falou: "Não, isso é uma boa idéia, vou colocar isso no programa (de governo) sim, você está certo! Aí ele me disse: "Como é que você chama esse negócio que você está propondo?", e eu falei: "Olha, Aluísio, eu não pensei nisso ainda" Aí ele sugeriu: "Por que você não chama isso de Economia Solidária?" Agora, eu tenho a impressão de que ele não inventou, ele já sabia, algo já estava acontecendo com esse nome na América Latina. De onde é que ele soube eu não sei. [...] Mas de qualquer forma eu achei boa idéia e assim ficou o nome.

Depois eu escrevi um artigo na Folha [jornal Folha de São Paulo], a Folha publicou, em agosto de 96, ainda na campanha, delineando essa proposta. Eu comecei a receber fax de várias partes do Brasil, dizendo que isso que eu estava propondo já estava acontecendo, acontecendo aqui, tinha gente falando dos clubes de troca no Canadá e Estados Unidos, mandavam livro pra mim sobre isso, enfim, eu descobri que eu estava "inventando a pólvora", que esse negócio já estava funcionando em vários lugares do mundo. O que

me empolgou, muito, né. É gostoso, você propõe uma coisa e descobrir que você não é o primeiro, que já está andando, mas que ninguém tá sabendo. Eu entrei num movimento já existente. Uma das coisas que me aconteceu no segundo semestre de 96 foi uma conferência que a CUT convocou. Me convidou por causa do artigo, estava lá o Cido Faria, representando a ANTEAG - da qual eu nunca tinha ouvido falar. Era uma reunião sobre alternativas econômicas, ou algo assim, e estava também o Cláudio Nascimento (Cooperinca, educador popular, que tinha sido do movimento dos autonomistas; foi exilado na França; autogestão na versão francesa). E aí os três defendemos a mesma coisa sem nos conhecermos previamente. Quando ouvi eles falarem fiquei felicíssimo de ver que tinha tido uma idéia, que tinha chovido no molhado.

A idéia inicial provavelmente teve a ver com kibutz, com a experiência da Iugoslávia e de todas as inspirações socialistas, mas nunca tinha encontrado uma forma prática de transformar isso numa proposta. Eu devia estar germinando. Em 80 dei um curso no Rio, que resultou no livro "Aprender Economia"

A gente começou a atuar na Economia Solidária já praticamente no PT, quer dizer, pra mim, a Economia Solidária nasce como uma proposta para uma candidatura do PT, no caso da maior cidade do país, aqui em São Paulo, e é imediatamente aceita. O Mercadante e os outros membros da comissão acharam uma boa idéia e constou do programa de governo. Provavelmente não ainda com o nome Economia Solidária, em 1996. O tema Economia Solidária constou do programa de governo da Erundina [...] A Luiza Erundina foi, e ainda é, focolari. Os focolari são simpatizantes da Economia Solidária, eles têm uma versão chamada Economia de Comunhão. A Luiza Erundina não deve ter estranhado nem um pouco, pois são as idéias que ela tinha alimentado desde jovem.

Viajei [em 1997 ou 1998] ao lado do Lula, que disse que estava convocando uma reunião sobre desemprego e me convida a participar. Eu disse pro Lula: "Eu topo, estou muito interessado nisso, acho que temos jeito de combater o desemprego, inclusive organizando os desempregados." (idem, ibidem)

A partir dessa reunião, Bitelman (2008) relata que a proposta de Paul Singer foi acolhida pelo PT como uma alternativa concreta de enfrentamento do problema do desemprego. A partir desses eventos o Professor Paul Singer inicia sua produção intelectual sobre o tema contribuindo para a disseminação do cooperativismo e da Economia Solidária como uma possibilidade efetiva de trabalho.

Essas referências melhoram o entendimento do processo de disseminação das Políticas Locais de Economia Solidária, confirmado pela tendência verificada nas gestões petistas de implementação dessa Política, como mostra o Quadro 7 a seguir.

Quadro 7: Estados e municípios membros da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária em agosto de 2007, classificados por partidos.

	Prefeitura/Governo Estadual	Partido		Prefeitura/Governo Estadual	Partido
1	Bauru - SP	PDT	45	Cariacica - ES	PT
2	Campinas - SP	PDT	46	Concórdia - SC	PT
3	Salvador - BA	PDT	47	Congonhas - MG	PT
4	Blumenau - SC	PFL	48	Conselheiro Lafaiete - MG	PT
5	Chapecó - SC	PFL	49	Contagem - MG	PT
6	Pirapora - MG	PFL	50	Diadema - SP	PT
7	Nazaré Paulista - SP	PFL (colig. PT)	51	Dourados - MS	PT
8	Cubatão - SP	PL	52	Embu - SP	PT
9	Itaquaquecetuba - SP	PL	53	Fortaleza - CE	PT
10	Maracanaú - CE	PL (colig. PT)	54	Guarulhos - SP	PT
11	Caxias do Sul - RS	PMDB	55	Hortolândia - SP	PT
12	Mato G. do Sul – Gov. Estadual	PMDB	56	Itajaí - SC	PT
13	Paraná – Gov. Estadual	PMDB	57	Itapeva - SP	PT
14	São Bento do Sul - SC	PMDB	58	Jacareí - SP	PT
15	Sertãozinho - PR	PMDB	59	Jaguaiquara - BA	PT
16	Tocantins – Gov. Estadual	PMDB	60	Jandira - SP	PT
17	Campo Grande - MS	PMDB	61	Londrina - PR	PT
18	Paiçandu - PR	PMDB (colig. PT)	62	Niterói - RJ	PT
19	Veranópolis - RS	PMDB (colig. PT)	63	Osasco - SP	PT
20	São José do Rio Preto - SP	PPS	64	Ouro Branco - MG	PT
21	João Pessoa - PB	PSB	65	Palmas - TO	PT
22	Manaus - AM	PSB	66	Piauí – Gov. Estadual	PT
23	Natal - RN	PSB	67	Plácido de Castro - AC	PT
24	São Bernardo do Campo - SP	PSB	68	Porto Velho - RO	PT
25	Taboão da Serra - SP	PSB (colig. PT)	69	Recife - PE	PT
26	Ewbank da Câmara - MG	PSC (colig. PT)	70	Rio Branco - AC	PT
27	Governador Valadares - MG	PSDB	71	Sampaio - TO	PT
28	Macaé - RJ	PSDB	72	Santa Maria - RS	PT
29	Carapicuíba - SP	PSDB	73	Santa Vitória do Palmar - RS	PT
30	Bela Vista do Paraíso - PR	PSDB (colig. PT)	74	Santo André - SP	PT
31	São João Del Rei - MG	PSDB (colig. PT)	75	Santos Dumont - MG	PT
32	Acre – Gov. Estadual	PT	76	São Carlos - SP	PT
33	Açucena - MG	PT	77	São Leopoldo - RS	PT
34	Aracaju - SE	PT	78	São Lourenço do Sul - RS	PT
35	Araraquara - SP	PT	79	Sarandi - PR	PT
36	Assis Brasil - AC	PT	80	Sergipe – Gov. Estadual	PT
37	Bahia – Gov. Estadual	PT	81	Teófilo Otoni - MG	PT
38	Barra do Ribeiro - RS	PT	82	Viamão - RS	PT
39	Barra dos Coqueiros - SE	PT	83	Vitória - ES	PT
40	Belo Horizonte - MG	PT	84	Vitória da Conquista - BA	PT
41	Brasília - AC	PT	85	Mesquita - RJ	PT
42	Bujari - AC	PT	86	Capixaba - AC	PTB
43	Cachoeirinha - RS	PT	87	Atibaia - SP	PV (colig. PT)
44	Camaçari - BA	PT			

Fonte: Bitelman, 2008

Dados fornecidos pela Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária - disponibilizados em 15-08-2007, e dados do Tribunal Superior Eleitoral, através do site: www.tse.gov.br Acesso em 16-08-2007.

Nesse sentido, a Política Pública de Economia Solidária ainda que se tenha originado e seja maioria nos de programas petistas (64,4%) já se encontra em muitos outros programas partidários (35,6%), que com isso a legitimam como alternativa concreta de enfrentamento do problema do desemprego, ainda que isso não se efetive na realidade.

Outra informação útil nessa questão dos “por quês” da implantação de Políticas Públicas de Economia Solidária é mostrada no Quadro 8. Em pesquisa realizada pelo Ministério do Trabalho e Emprego com administrações participantes da Rede de Gestores de Políticas de Economia Solidária, verifica-se que a maior concentração de implementações ocorre no primeiro ano da gestão, 2001 e 2005.

Nesses casos percebe-se que alguns gestores públicos propõem soluções sem passar por uma construção coletiva, fundamental para tornar a política de fato pública. Retomando os dizeres de Lafer (1978), o termo público, associado à política, não é uma referência ao Estado. Refere-se antes à coisa pública, ou seja, coisa de todos, para todos, que compromete todos (inclusive a lei que está acima do Estado) no atendimento de demandas e necessidades sociais. Embora a política pública seja frequentemente promovida e regulada pelo Estado, ela também envolve demandas, escolhas e decisões privadas.

No caso estudado, o município de São Carlos, em 2001, ao passar por esse processo de implantação apresentava apenas dois casos de grupos organizados com base nos princípios da Economia Solidária, restritos ao campo da academia. Além disso, o município não tem herança cultural de movimentos sociais e sindicais, o que, no limite, não contribui para o desenvolvimento de propostas de ações baseadas em autogestão, como lembra Gaiger (2004) ao destacar que os empreendimentos solidários mais avançados do Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina, Ceará e Distrito Federal têm suas raízes oriundas de lutas populares.

Quadro 8: Ano de implementação da política de Economia Solidária, de 28 das administrações participantes da Rede de Gestores de Políticas de Economia Solidária

Ano	Municípios	Porcentagem
1997	1	3,57
1998	0	0,00
1999	0	0,00
2000	1	3,57
2001	3	10,71
2002	2	7,14
2003	2	7,14
2004	1	3,57
2005	16	57,14
2006	2	7,14
2007	0	0,00
Total	28	100

Fonte: IBASE. Relatório do Mapeamento das Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil. MTE/IBASE. Brasília: MTE/IBASE, 2007.

3.2 Sobre a institucionalização das Leis Municipais de Economia Solidária: a questão do Marco Legal

No marco legal, são apresentados problemas e necessidades de políticas públicas para o amparo legal do trabalho autogestionário. A legislação brasileira não atende à regulação do trabalho coletivo, por isso, não há cobertura prevista para o associativismo da economia solidária, autogestão e cooperativismo popular. A dinâmica e diversidade dessas formas coletivas de trabalho não são reproduzidas em leis e, portanto, não são garantidas como direito, apesar da Constituição Federal de 1988 registrar interesse em apoiar e estimular o cooperativismo e outras formas de associativismo, bem como indicar lei complementar para dar tratamento tributário adequado às cooperativas, por meio dos artigos 146 e 174, como mostra Barbosa (2008).

Não se trata somente de elaboração de texto de lei, mas de enfrentamento de interesses e conflitos nas relações sociais em torno das instituições econômicas, fundos públicos e mercado. A natureza jurídica da relação de trabalho cooperado é ainda objeto de discussão, especialmente no ramo das cooperativas de trabalho. Proibidas pela legislação, segundo os aparatos da Justiça do Trabalho, em razão da possibilidade de servir para encobrir relações trabalhistas, essas cooperativas continuam surgindo diariamente, na ordem de duas por dia, em São Paulo. Nessa temática, a problemática das cooperativas de trabalho se destaca, pois reflete adversidade de diferentes grupos de interesses, como a Confederação de Cooperativas de Trabalho (OCB) e grupos de trabalhadores desejando a liberalização desse

ramo cooperativo de um lado e, de outro, o Ministério Público do Trabalho requerendo a sua contenção (BARBOSA, 2007).

Em outras palavras, o quadro social mostra, de um lado, cooperativas criadas por empresas dentro da conformidade da lei (Lei 5.476/71, parcialmente alterada pela Lei 6.981/82, que trata os sócios como trabalhadores autônomos, portanto, isentos dos direitos que a CLT assegura aos assalariados), mas que obrigam ou induzem os empregados a se tornarem sócios. De outro lado, a situação das cooperativas criadas pelos próprios trabalhadores para reerguer empresas falidas, ou, aquelas cooperativas que resultam da articulação de trabalhadores desempregados, como é o caso de alguns empreendimentos solidários do município de São Carlos. Nesses últimos, mesmo que seja objeto de livre vontade de associação e não se voltem à espoliação de terceiros, estão em conflito com a lei.

Nesse contexto, Singer (2004a) explica que:

O MTE (Ministério do Trabalho e Emprego) foi criado há mais de 70 anos para fomentar e defender a legislação de proteção ao trabalhador. Essa missão ele compartilha com a Justiça do Trabalho e com o Ministério Público do Trabalho. É natural que estas instituições combatam a destruição dos direitos legais dos trabalhadores. Uma parte deste combate se dirige contra as cooperativas de trabalho, com o empenho da fiscalização do trabalho de tentar distinguir as falsas cooperativas. A fiscalização e o Ministério Público, na verdade, tentam distinguir entre cooperativas de trabalho e cooperativas que chamam de mão de obra. As cooperativas de trabalho seriam as que vendem o produto do trabalho dos membros, desde que seja feito com meios próprios de produção e em recinto de cooperativa. As cooperativas de “mão de obra” seriam as que vendem o produto do trabalho (serviço) feito com meios de produção e no local do comprador (SINGER, *op. cit.*, p. 2).

Para isso, o Ministério Público do Trabalho conta com o Manual de Cooperativas que orienta seus fiscais para detectar o trabalho precarizado camuflado em falsas cooperativas. Contudo, “apesar do empenho em distinguir cooperativas de trabalho e sua imitação fraudulenta, a fiscalização e o Ministério Público acabam atingindo cooperativas falsas e verdadeiras, na tentativa de obrigar os terceirizados a voltar a empregar assalariados regulares”. SINGER (Idem, p. 4). Isso acontece porque, em geral, o Ministério Público tende a intimidar as empresas contratantes e impor o desligamento de contratos de serviços sob pena

de processo nas leis de trabalho, o que leva essas empresas a não quererem mais efetuar contratos com nenhuma cooperativa.

Esse é um verdadeiro dilema, pois, como complementa Singer (idem):

É quase impossível impor o cumprimento da legislação trabalhista quando o maior interessado – o trabalhador – não faz questão dele. Dada a pressão do desemprego e, sobretudo da marginalização, a maioria dos trabalhadores aceita trabalho precarizado e só depois que o perde, reclama seus direitos na Justiça do Trabalho. O viés da justiça muitas vezes lhe dá ganho de causa, mas a vitória pode lhe tirar novas oportunidades de trabalho (SINGER, 2004b, p. 4).

No contexto de intenções de regulação das cooperativas de trabalho, Barbosa (2007) destaca a clara disputa para que as cooperativas tenham acesso ao mercado de terceirizações (prestação de serviços), em franca expansão, na medida em que o trabalho assalariado deixou de ser objeto de disputa nos últimos tempos. Nesse sentido, o MTE apresentou um Anteprojeto de Cooperativas de Trabalho com o objetivo de regular o setor, resultado das ações do Grupo de Trabalho “Autogestão, Informalidade e Microempresa” (GT8) do Fórum Nacional do Trabalho, em agosto de 2003 (MTE, 2005).

Entretanto, apesar de reconhecer a necessidade de proteção social dos associados das cooperativas de trabalho, o anteprojeto recebeu muitas críticas dos próprios trabalhadores da Economia Solidária:

Um dos pontos mais polêmicos do projeto é o art. 7²⁴, que trata da salvaguarda dos direitos dos cooperados. Esse artigo traz para as cooperativas as garantias trabalhistas dos trabalhadores empregados previstas no art. 3 da

²⁴ “Art. 7. As cooperativas de trabalho deverão observar as seguintes normas na organização do trabalho de seus filiados: I. retiradas mensais não inferiores ao piso da categoria do serviço prestado; II. retirada relativa ao trabalho noturno superior à do diurno, nos termos do estatuto social; III. Jornada diária de prestação de serviço não superior a oito horas diárias e quarenta e quatro semanais, acrescentando-se às retiradas referentes aos serviços excedentes ao menos cinquenta por cento do valor da retirada normal, facultada ainda a compensação de horários, nos termos do estatuto social; IV. repouso semanal remunerado preferencialmente aos domingos, nos termos do estatuto social; V. retiradas superiores para atividades noturnas, penosas, insalubres ou perigosas, desde que não constituam a totalidade dos serviços prestados, nos termos do estatuto social; VI. Gozo de férias anuais remuneradas por retirada correspondente à média anual acrescida, pelo menos, um terço, nos termos do estatuto social; VII. retira anual, no mês de dezembro de cada ano, independente da retirada mensal, equivalente a um doze avos das retiradas ocorridas no ano, aplicando-e no que couber, a Lei n. 4749 de 12 de agosto de 1965 (décimo terceiro salário); e, VIII. observância das normas de segurança e medicina do trabalho” (MTE, 2005). Um agravante a mais é exposto no parágrafo primeiro do artigo sobre a fonte de recursos para esse fim: “para fazer frente aos direitos reconhecidos nos termos deste artigo, as cooperativas constituirão fundos específicos, com base na receita apurada” (Idem).

CLT. No debate foram ponderadas duas questões: a) o artigo torna impraticável o funcionamento dos empreendimentos solidários porque a maioria não teria condições de garantir a aplicação do artigo; b) a organização de empreendimentos solidários obedece a uma nova ordem de organização do trabalho que não deve ser confundida com o trabalho assalariado (FBES, jul. 2005).

Como podem ser observado no resgate histórico da Política Pública de Economia Solidária de São Carlos, três empreendimentos solidários (a Cooperlimp, a Coopvip e a Coopercook) sofreram com os efeitos da Lei 5.476/71. Ao serem intimadas a assinarem os Termos de Ajuste de Conduta proibindo-as de continuar a prestação de seus serviços, percebe-se a fragilidade das Leis Municipais. Apesar do processo de tramitação do Projeto de Lei – PLC 131, que dispõe sobre a organização e funcionamento das Cooperativas de Trabalho, ainda encontram-se sem amparo legal.

Portanto, estratégias políticas na direção de reconhecer e promover direitos nesse universo de trabalho pode amenizar a pressão sobre os cooperados, mas a questão que se coloca é outra: o Marco Legal municipal é garantia de continuidade da Política Pública de Economia Solidária?

As Políticas Públicas de Economia Solidária têm sido modificadas, num processo de aprendizagem, de uma administração para outra, no âmbito da mesma administração, ou entre municípios diferentes. Exemplos clássicos de descontinuidade desta política, como o do município de São Paulo, suscitam a crença de soluções baseadas na institucionalização de Leis Municipais. É importante reconhecer conquistas relevantes no campo da Política de Economia Solidária, como a Lei Federal n. 11.445, de fevereiro de 2007, que possibilita dispensa de licitação para contratação de serviços de coleta seletiva de cooperativas inseridas em programas de geração de trabalho e renda; e a Lei Federal n. 11.488, de junho de 2007, que possibilita às sociedades cooperativas um enquadramento igual às pequenas empresas na Lei complementar n. 123, que introduz vantagens às micro e pequenas empresas em questões tributárias e nas compras públicas (Lei n. 8.666/93, das licitações) (MARCOSIN, 2007).

Nesse contexto, outros avanços no nível municipal também foram conquistados como a Lei Municipal de Santo André/SP que prevê a possibilidade de estabelecimento de convênios da prefeitura com cooperativas em processo de incubação; de Diadema/SP a qual prevê também a redução gradativa do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) para

cooperativas instaladas no município; a de Osasco/SP, cuja Lei Geral prevê a criação de equipamentos públicos com Incubadora Pública, Centro Público e Centros de Comércio; a de Montes Claros/MG que prevê a criação de um Fundo de Fomento à Economia Popular e Solidária; a de Recife/PE que criou o Fundo Recife Solidário; e a de João Pessoa/PB que criou um fundo que possibilita a captação de recursos, em percentual sobre as compras de bens e serviços efetuadas pela prefeitura. (SCHIOCHET, 2008)

No caso do município de São Carlos destaca-se a criação do Centro Público de Economia Solidária, a criação de condições favoráveis para ampliação e continuidade do Programa de Coleta Seletiva e a criação da Incubadora Municipal como conquistas advindas dessa Lei. Entretanto, transformar uma lei de governo em lei de Estado não garante sua continuidade, para Telles (1999) o que garante a inviolabilidade de uma política é seu caráter público. Logo, toda política pública compromete o Estado, na garantia de direitos, mas compromete também a sociedade na defesa da institucionalidade legal e da integridade dessa política frente a clientelismos. A Lei de São Carlos, apesar de sua institucionalização, não garante até o momento seu controle democrático.

3.3 Sobre a Formação da Demanda

Por ser política de desenvolvimento e voltar-se para um público historicamente excluído ou que progressivamente vem tendo ampliadas sua pobreza e exclusão social, a economia solidária demanda não só ações setoriais específicas, mas também ações transversais que articulem instrumentos das várias áreas do governo e do Estado (educação, saúde, meio ambiente, trabalho, habitação, desenvolvimento econômico, saúde, tecnologia, crédito e financiamento, entre outras), para criar um contexto mais propulsor da emancipação e da sustentabilidade. Portanto, é necessário que esteja presente no cotidiano das ações de planejamento, execução e avaliação dessas diferentes áreas.

Entretanto, no caso de São Carlos, observa-se que em alguns casos a demanda pelos empreendimentos solidários vem de encontro à resolução de problemas de outras pastas do governo, por exemplo, as cooperativas de materiais recicláveis Cooletiva e Ecoativa, provenientes de problemas municipais relacionados à gestão dos materiais recicláveis; e as ações do DAES em parceria com a Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social, que apostam na Economia Solidária como possibilidade de criar condições autônomas de geração de trabalho e renda para uma população que não apresenta condições, tão pouco intenções de adesão aos princípios da Economia Solidária.

Nesses casos, a transversalidade poderia de fato contribuir se as parcerias focassem a interdisciplinaridade necessária ao mundo do trabalho. Por exemplo, as ações voltadas para o público alvo dos Programas de Transferência de Renda perpassam a educação, a habitação, a saúde e o transporte, para começar. Sozinha a Economia Solidária é incapaz de incluir essas pessoas em qualquer contexto, especialmente, em um com tantas dificuldades, fazendo com que essas demandas sejam sempre conformadas de acordo com a expectativa dos programas de governo e cada vez mais distantes das demandas da população envolvida.

Por fim, é certo que existe um esforço realizado pelo DAES no sentido da organização social e política em prol da temática de Economia Solidária: o Centro Público, os Encontros Municipais, a participação em Fóruns contribuem para a formação de uma cultura mais adequada para fortalecimento das ações relacionadas à Economia Solidária, pelo menos no longo prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante a elaboração deste trabalho refletiu-se a partir do estudo do caso do município de São Carlos sobre as possibilidades e os limites das Políticas Públicas Locais de Economia Solidária reativarem o sentido político dos direitos sociais. Na reflexão sobre os motivos que levam os governos locais aderirem à Economia Solidária como possibilidade de geração de trabalho e renda, verificou-se que essa temática esteve ligada, na maioria dos casos, às gestões do Partido dos Trabalhadores, porém, também foi observado que a partir da permanência em governos onde houveram mudanças para outros partidos e que se mantiveram integrados à Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, tornou o enfoque dessa política menos “partidário”.

Ainda sobre essa questão, a partir do depoimento do Professor Paul Singer e com base no Quadro 8, que mostra o ano de adesão dos governos locais, pode-se notar que, ainda que a Economia Solidária se caracterize como uma proposta inovadora, foi imposta à população a partir da percepção dos gestores, sem uma construção coletiva, distanciando-a das experiências de autogestão do movimento operário europeu do século XIX, embora muitos teóricos e gestores públicos persistam em manter essa relação.

Outra questão relevante refere-se à formação das demandas da Economia Solidária. Observa-se que muitos empreendimentos solidários têm sua origem a partir de pendências da própria gestão municipal, como os casos de duas cooperativas de coleta de material reciclável de São Carlos e os grupos assistidos pelos programas de transferência de renda, que passam a ser “problema” do Departamento de Apoio à Economia Solidária; outros têm suas demandas reais conformadas de acordo com parâmetros legais ou institucionais como o exemplo do Grupo de Panificação Amigas do Aracy; e, por fim, outros têm demandas de fato atendidas segundo suas expectativas, como as associações de comerciantes alternativos.

Quanto à institucionalização das Leis Municipais de Economia Solidária, esta evita rompimentos bruscos quando da troca de partidos de ideologias diferenciadas, como ocorreu no conhecido caso da cidade de São Paulo, em 2005, quando José Serra do PSDB substituiu Marta Suplicy do PT. Abre possibilidades de consolidação e fortalecimento de muitas ações de fomento à Economia Solidária, como no caso de Leis Municipais que priorizam e estimulam os empreendimentos solidários, a construção dos Centros Públicos, dentre outros. Entretanto, a aprovação da Lei não garante diretamente a perenidade das ações

de Economia Solidária, evidenciando sua fragilidade frente a Lei Federal e a questões macroeconômicas, basta lembrar os Termos de Ajuste de Conduta assinados pelas cooperativas de prestação de serviços de São Carlos.

A partir do resgate histórico da construção do marco legal de São Carlos, observa-se o empenho da administração pública na coordenação de espaços para a organização política e social dos atores envolvidos na temática, com destaque para as quatro edições dos Encontros Municipal de Economia Solidária, as plenárias e audiências públicas para discussão de questões pertinentes à Economia Solidária e o estímulo na formação e participação de fóruns.

Entretanto, vale destacar que apesar desses esforços, que demonstram a importância que os gestores públicos dão à participação, o quarto capítulo do Projeto de Lei Municipal do “Programa de Fomento à Economia Solidária”, que trata da estrutura de gestão e execução da política, não foi contemplado, comprometendo seu caráter público. Não priorizar o controle democrático da Lei Municipal demonstra, na perspectiva dessa pesquisa, a contradição entre as intenções e as ações de implementação dessa Política Pública, que para garantir sua existência tem que moldar-se de acordo com padrões institucionais e legais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Francisco José da Costa. “Processos de Incubação???” In: MEDEIROS, Alzira; SCHWENGBER, Ângela e SCHIOCHET, Valmor (Organizadores). *Políticas Públicas de Economia Solidária: por um outro desenvolvimento*. Recife/PE: Universitária da UFPE, 2006.

ALVES, Francisco José da Costa *et. al.*. “O estado da arte das políticas públicas de economia solidária no Brasil: uma análise qualitativa desta construção”. In: MEDEIROS, Alzira; SCHWENGBER, Ângela e SCHIOCHET, Valmor (Organizadores). *Políticas Públicas de Economia Solidária: por um outro desenvolvimento*. Recife/PE: Universitária da UFPE, 2006.

ANTEAG. *Autogestão: construindo uma nova cultura nas relações de trabalho*. São Paulo: Anteag, 2000.

BAKTIN, Mikhail Mikhailovitch. *Marxismo e filosofia da linguagem: problemas fundamentais do método sociológico da linguagem*. Tradução: Michel Lahud e Yara Frateschi Vieira. São Paulo: Hucitec, 2006. Capítulo 1 e 2, p.31-49.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. “Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho”. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e IAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. 2ª ed. São Paulo, Ed. Cortez; São Luís, MA: FAPEMA, 2008, p.90-129.

_____. *A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2007.

BITELMAN, Marina Farkas. “A Disseminação das Políticas Públicas Locais de Economia Solidária no Brasil: Os casos de São Paulo e Osasco”, São Paulo, Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2008 (Dissertação de Mestrado).

BOVERO, Michelangelo. *Teoria Geral da Política – a filosofia e as lições dos clássicos Norberto Bobbio*. São Paulo: Campos, 2000. Capítulo IV.

CRUZ, Antonio Carlos Martins da. “A diferença da igualdade – a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul”, Campinas, Instituto de Economia, 2006. (*Tese de doutorado*).

_____. Uma contribuição crítica às políticas públicas de apoio à economia solidária. Artigo produzido originalmente como trabalho de conclusão da disciplina “Economia Solidária”, oferecida pelo PPG em Economia da FEA-USP [Internet]. Jan/2002 [acesso em Fev/2007]: [aproximadamente 28 p.]. Disponível em: <http://www.ecosol.org.br/txt/politpub.doc>.

CRUZ-MOREIRA, J. R. “Cooperativas populares de confecção do estado de São Paulo”. In: SOUZA, A. R. *et. al.* (Orgs). *Uma outra economia é possível*. São Paulo: Contexto, 2003.

CUNHA, Gabriela Cavalcanti. *Economia Solidária e Políticas Públicas: reflexões a partir do caso do programa Incubadora de Cooperativas, da Prefeitura Municipal de Santo André, SP.*,

Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. 2002. (*Tese de Mestrado*).

DEMO, Pedro. *Participação é uma conquista: noções da política social participativa*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1993.

IBASE. *Relatório do Mapeamento das Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil*. MTE/IBASE. Brasília: MTE/IBASE, 2007.

ICAZA, A. M. S.; ASSEBURG, H. B. “Autogestão e viabilidade em cooperativas de calçado no Rio Grande do Sul”. In: GAIGER, L. I. (org.). *Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. “Sobre associativismo, desigualdades e democracia”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, n.53, São Paulo, Out, 2003.

_____. “Por que se importar com a desigualdade”. In: *Revista Dados*, vol. 45, n.4, 2002.

LIMA, Jacob Carlos. “O trabalho autogestionário em cooperativas de produção: o paradigma revisitado”. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.19, n.56, outubro de 2004, p. 45-62.

MAGERA, M. *Os empresários do lixo: um paradoxo da modernidade*. São Paulo: Expressão Gráfica, 2003.

NASCIMENTO, Cláudio. “A autogestão e o ‘novo cooperativismo’”. Brasília, SENAIS-MTE, 2004. 5p. (*Mimeo*).

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Em defesa da política*. São Paulo: SENAC, 2004.

PRZEWORSKI et al. “O que mantém as democracias?” In: *Revista Lua Nova*, 40/41, São Paulo, Cedec, 1997.

SANTOS, Wanderley G. Santos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHEIR, Adriana da Costa R. *A participação popular na administração pública: o direito de reclamação*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SCHIOCHET, Valmor. *Apresentação do Plano Plurianual 2004-2007*. Brasília: III Plenária Brasileira de Economia Solidária, junho de 2003. (*Mimeo*).

SENAES. Atlas de economia solidária no Brasil. Brasília: MTE, 2005 [acesso em 20/10/2007] Disponível em: http://www.trabalho.gov.br/ecosolidaria/sies_atlas.asp.

_____. *Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies): termo de referência*. Brasília: Departamento de Estudos e Divulgação/Senaes/MTE, 2004.

SINGER, Paul. “A recente ressurreição da economia solidária no Brasil”. In: B. S. Santos (org.), *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Contexto, 2002.

_____. O novo pensamento econômico socialista. (Entrevista). *Revista Fórum*. São Paulo, out-nov, 2004a.

_____. *Cooperativas de Trabalho*. Brasília: MTE/Senaes, 2004b.

_____. *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes, 1999.

TELLES, Vera da Silva. Medindo coisas, produzindo fatos, construindo realidades sociais. Artigo apresentado no *Seminário Internacional sobre Indicadores Sociais para Inclusão Social*. São Paulo, PUC, 2003.

_____. Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno. In: _____. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Ed. 34, 2001. p. 13-56.

_____. *Direitos sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil. *Revista Pólis*. São Paulo, n. 30, Instituto Pólis, 1998. p.1-23;

SINGER, P.; SOUZA, A. R. (Org.). *A economia solidária no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2000.

TENÓRIO, Fernando G. “(Re)Visitando o conceito de gestão social”. In: LIANZA, Sidney e ADDOR, Felipe. (Organizadores). *Tecnologia e desenvolvimento social e solidário*. Porto Alegre, Ed. da UFRGS, 2005.

_____. “O mito da participação”. In: *Revista de Administração Pública*, EBAP/FGV, v.24, n.3, pp. 162-164, mai/jul, Rio de Janeiro, 1990.

TENÓRIO, Fernando G. e ROZENBERG, Jacob E. “Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação”. In: *Revista de Administração Pública*, EBAP/FGV, v.31, n.4, pp. 101-125, jul/ago., Rio de Janeiro, 1997.

TOSCANO, I. *Bancos populares de desenvolvimento solidário*. São Paulo: Pólis, 2004.

VIEIRA, Evaldo. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, Ano XVIII, n.º 53, março de 1997, p. 67-73.