



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

MARIANA MACHITTE DE FREITAS

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO
GOVERNO FEDERAL: 2003 A 2010**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA
AO INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP
PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, NA ÁREA DE
ECONOMIA SOCIAL E DO TRABALHO.

PROF. DR. MIGUEL JUAN BACIC – ORIENTADOR

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA
DISSERTAÇÃO DEFENDIDA POR MARIANA MACHITTE
DE FREITAS E ORIENTADA PELO PROF. DR. MIGUEL
JUAN BACIC.

CAMPINAS, 2012

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

F884p	Freitas, Mariana Machitte de, 1981- As políticas públicas de economia solidária no governo federal: (2003-2010) / Mariana Machitte de Freitas. – Campinas, SP: [s.n.], 2012. Orientador: Miguel Juan Bacic Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia. 1. Brasil. Secretaria Nacional de Economia Solidária. 2. Políticas públicas. 3. Economia solidária. I. Bacic, Miguel Juan, 1954-. II. Uni- versidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.
12-012-BIE	

Informações para Biblioteca Digital

Título em Inglês: The public policies of solidarity economy in the federal government: 2003-2010

Palavras-chave em inglês:

Brazil. Secretaria Nacional de Economia Solidária
Public policy
Solidarity economy

Área de Concentração: Economia Social e do Trabalho

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Miguel Juan Bacic
Mauricio Sardá de Faria
Geraldo di Giovanni

Data da defesa: 27-02-2012

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

Dissertação de Mestrado

Aluna: Mariana Machitte de Freitas

**“AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO GOVERNO
FEDERAL: 2003 A 2010”**

Defendida em 27/02/2012

COMISSÃO JULGADORA


Prof. Dr. Miguel Juan Bacic
Instituto de Economia / UNICAMP


Prof. Dr. Maurício Sardá de Faria
UFPB


Prof. Dr. Geraldo Di Giovanni
Instituto de Economia / UNICAMP

Aos meus pais e irmãos pelo apoio e carinho,
Ao Diogo, por todo amor, carinho e companheirismo,
E ao Tomás (*in memoriam*) pela amizade,
alegria e ensinamentos.

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais, Maria Luzia e Geraldo, pelo apoio, amor, exemplo e compreensão. Aos meus queridos irmãos, Camila, Guto, Pedro e Tiago, por aguentarem meu mau humor, minhas ausências e pelo carinho que dá força pra gente terminar com mais alegria os nossos ciclos. Para Gabriela e Rafaela, minhas lindas sobrinhas, que mesmo sem ter consciência, deram alegrias para a tia sempre que podiam.

Para Diogo, um agradecimento especial, pelo companheirismo, pelo amor, pela paciência, carinho, alegria e força. Com sua ajuda e apoio, o caminho se tornou mais leve e bonito!

Para minha outra família, Viviane, Marcelo, Rodrigo, Lissandra, Daniela, Edinho, e em especial à Maria Helena, cujo apoio foi essencial para que eu pudesse terminar o trabalho nestes últimos meses.

Aos meus amigos do mestrado, Caroline, Raphael e Tomás (que virou um anjo e está no céu) que tornaram minhas manhãs mais alegres e divertidas - principalmente com as discussões futebolísticas. Pela amizade, companheirismo e ajuda com debates e reflexões enriquecedoras. E para o pessoal da turma do mestrado em Desenvolvimento 2008 e 2009 pelo apoio na caminhada conjunta.

Para Cecília, que durante todo o período ajudou com seus conselhos e amizade. Para a Bárbara, minha querida amiga que ajudou em muitos momentos de dúvida. Aos meus amigos das antigas, Carol Mello, Aline, Cris, Felipe, que mesmo com a distância, continuam sendo companheiros especiais. Aos meus novos amigos de São Carlos, Maurício, Felipe, Priscilla e o pessoal da ecovila Tibá. Obrigada à todos pela paciência e por entender minhas ausências.

Agradeço aos colegas do Núcleo Multidisciplinar e Integrado de Estudos, Formação e Intervenção em Economia Solidária (NuMI-EcoSol – antiga INCOOP/UFSCAR) pelo apoio e afastamento parcial das minhas atribuições enquanto coordenadora executiva nos meses finais da dissertação. Em especial à Ednalva, que ao preparar os debates e estudos para nossas oficinas sobre Políticas Públicas de Economia Solidária ajudaram muito nesta dissertação.

Obrigada aos professores do Instituto de Economia da Unicamp, que em suas matérias e debates colaboraram para a construção deste trabalho, em especial ao CESIT.

Ao Fábio Sanchez, cuja colaboração e informações foram essenciais para este estudo, além dos debates, reflexões e críticas no exame de qualificação e final. Ao Ioshiaqui Shimbo que gentilmente aceitou fazer parte do exame de qualificação e colaborou com seus conhecimentos de metodologia, da SENAES e da Economia Solidária. Ao professor Paul Singer, que me concedeu uma linda entrevista e apoiou com dados substanciais para este estudo, meu muito obrigada! E agradeço também ao Maurício Sardá de Faria que colaborou com riqueza e qualidade na banca de exame final.

Obrigada ao professor Geraldo Di Giovanni, ao compartilhar seus conhecimentos na área das Políticas Públicas, além da serenidade e disposição em ajudar a solucionar minhas dúvidas.

Ao Miguel Juan Bacic, pelo apoio, ajuda, paciência, atenção, diálogos que orientam e esclarecem, durante todo o período do meu mestrado. Obrigada!

E à CAPES pela bolsa de estudos do mestrado.

Resumo

Este trabalho se ocupa em estudar um fenômeno relativamente recente no campo de estudos no Brasil, que são as Políticas Públicas de Economia Solidária. Seu recorte se dá sobre a análise das ações destas políticas no governo federal entre os anos de 2003 a 2010. Utiliza uma metodologia de análise denominada Estruturas Elementares das Políticas Públicas, o estudo se deu sobre o papel da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) na execução destas políticas, primeiramente através do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, e posteriormente, na sua articulação – ou falta desta – com políticas públicas de outros Ministérios. Considerando tais políticas como de geração de trabalho e renda, entende-se que esta nova estrutura, abrigada dentro do Ministério do Trabalho e Emprego, transforma gradativamente a noção de Ministério do Emprego para Ministério do Trabalho, em que a relação de assalariamento deixa de ser exclusiva dentro das políticas públicas e o direito ao trabalho associado e cooperativo é defendido. No entanto, conclui-se que, após oito anos, as Políticas de Economia Solidária ainda não alcançaram sua institucionalização, considerando-se esta tanto no aspecto legal, quanto na sua legitimidade perante à sociedade civil.

Palavras-chave: Brasil. Secretaria Nacional de Economia Solidária, Políticas Públicas, Economia Solidária

Abstract

This work aims to study a relatively recent phenomenon in academic studies in Brazil, which are the Policies on Economy Solidarity. Perform the analysis of the actions of these policies in the federal government between the years 2003 to 2010. Using a methodology of analysis called Elementary Structures of Public Policy, will be delineated the role of the National Secretariat Solidarity Economy (SENAES) in implementing these policies, primarily through the Solidarity Economy Development Program, and later in their relationship - or lack of it - with public policies of other ministries. Whereas policies such as employment and income generation, it is understood that this new organization, housed within the Ministry of Labor and Employment, gradually transforms the concept of the Ministry of Employment Ministry of Labour, in which the relation of wage labor is no longer unique within the policies and the right to associate and co-operative work is defended. However, it is concluded that after eight years, the Solidarity Economy Policies have not yet reached its institutionalization, considering that both the legal aspect, as in their legitimacy in civil society.

Keywords: Brazil. Secretaria Nacional de Economia Solidária, Public Policy, Solidarity Economy

LISTA DE SIGLAS

ADS Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores
ANCOSOL Associação Nacional de Cooperativas de Crédito e Economia Solidária
ANTEAG Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária
APL Arranjo Produtivo Local
BNDES Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAGED Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEF Caixa Econômica Federal
CFES Centro de Formação em Economia Solidária
CLT Consolidação das Leis do Trabalho
CNBB Conferência Nacional de Bispos do Brasil
CNES Conselho Nacional de Economia Solidária
CONAES Conferência Nacional de Economia Solidária
CONAB Companhia Nacional de Abastecimento
CONCRAB Confederação Nacional de Cooperativas da Reforma Agrária
CONTAG Confederação dos Trabalhadores da Agricultura
COOTRABALHO Confederação das Cooperativas de Trabalho
CUT Central Única dos Trabalhadores
DENACOOP Departamento de Cooperativismo e Associativismo Rural do MAPA
DIEESE Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DRT Delegacia Regional do Trabalho
EAF Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento
EES Empreendimentos Econômicos Solidários
EJA Programa de Educação de Jovens e Adultos
ENAP Escola Nacional de Administração Pública
ES Economia Solidária

FAT Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBES Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FINEP Financiadora de Estudos e Projetos
FGTS Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FSM Fórum Social Mundial
GT Grupo de Trabalho
GTI Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFETS Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
INCRA Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPC Índice Nacional de Preços ao Consumidor
ITCP Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares
MAPA Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MINC Ministério da Cultura
MDA Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MST Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
MTE Ministério do Trabalho e Emprego
MTUR Ministério do Turismo
OCB Organização das Cooperativas do Brasil
OIT Organização Internacional do Trabalho
ONG Organização Não-Governamental
ONU Organização das Nações Unidas
PAA Programa de Aquisição de Alimentos
PAC Programa de Aceleração do Crescimento
PACs Projetos Alternativos Comunitários
PASEP Programa de Apoio ao Servidor Público
PBF Programa Bolsa Família
PDT Partido Democrático Trabalhista

PEA População Economicamente Ativa
PIB Produto Interno Bruto
PIS Programa de Integração Social
PLANFOR Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PME Pesquisa Mensal de Emprego
PNAD Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNMPO Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNPE Programa Nacional Primeiro Emprego
PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNQ Plano Nacional de Qualificação
PPA Plano Plurianual
PPES Políticas Públicas de Economia Solidária
PPDLES Programa de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária
PROEMPREGO Programa de Expansão e Melhoria da Qualidade de Vida do PROGER
PROEXT Programa de Extensão Universitária
PROGER Programa de Geração de Emprego e Renda
PROJOVEM Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONACOOP Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho
PRONACOOP - SOCIAIS Programa Nacional de Fomento às Cooperativas Sociais
PRONAF Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONINC Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares
PT Partido dos Trabalhadores
RBSES Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária
RECID Rede Educação Cidadã
RECM Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul
RITCP Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares
RTS Rede de Tecnologias Sociais
SCJS Sistema Nacional Comércio Justo e Solidário
SAN Segurança Alimentar e Nutricional

SEBRAE Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAES Secretaria Nacional de Economia Solidária
SEPPIR Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SICONV Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIES Sistema de Informações em Economia Solidária
SIGPLAN Sistema de Informações Gerais e de Planejamento do Governo Federal
SINE Sistema Nacional de Empregos
SIT Secretaria de Inspeção do Trabalho do MTE
SOLTEC/ UFRJ Núcleo de Solidariedade Técnica da UFRJ
SPPE Secretaria de Políticas Públicas de Empregos do MTE
SPETR Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda
SRT Secretaria de Relações de Trabalho do MTE
SRTE Superintendência Regional do Trabalho e Emprego
UC-Pel Universidade Católica de Pelotas
UFRJ Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNICAFES União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
UNISOL União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Solidária
UNITRABALHO Rede Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho USP
Universidade de São Paulo

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS, FIGURAS E QUADROS

TABELAS

Tabela 2.1 – Variação anual do Produto Interno Bruto (PIB) – em %

Tabela 2.2 – Mercado de trabalho metropolitano 2003 a 2010

Tabela 2.3 – Estratificação familiar da população – Brasil

Tabela 2.4 – Número de segurados do seguro-desemprego e de abonos salariais pagos por ano

Tabela 2.5 – Evolução da intermediação de mão-de-obra – Brasil (2000-2008)

Tabela 2.6 – Evolução da qualificação social e profissional – 2003 a 2009

Tabela 2.7 – Evolução do PNMPO – Brasil, 2005-2010

Tabela 4.1 – Execução Orçamentária 2004 a 2010: limite, empenho e liquidação

Tabela 4.2: Distribuição de projetos por ações agregadas (2003 a 2010)

GRÁFICOS

Gráfico 2.1: Brasil Metropolitano – taxas de desemprego aberto e de ocupação no mês de dezembro, desde 2005 (em %)

Gráfico 2.2 – Grau de Informalidade no Brasil - 2001 a 2008

Gráfico 2.3: Brasil Metropolitano – quantidade de desempregados e participação relativa dos 20% mais ricos e 20% mais pobres no total do desemprego aberto no mês de dezembro, desde 2005

Gráfico 2.4 – Evolução dos Gastos SPETR/MTE e BNDES 40%

Gráfico 3.1 – EES por ano de início segundo forma de organização

Gráfico 3.2 – Dificuldades dos EESs

Gráfico 4.1 – Formas de Comercialização dos EES

Gráfico 4.2 – Comparativo da Execução Orçamentária Anual: Programa Economia Solidária em Desenvolvimento - 2004 a 2010

Gráfico 4.3 – Projetos apoiados por ano – 2003 a 2010

Gráfico 4.4 – Projetos apoiados por origem dos recursos (2003 a 2010)

Gráfico 4.5 – Recursos do PRONINC 2005 a 2010

FIGURAS

Figura 1.1 – As Estruturas Elementares das Políticas Públicas

Figura 1.2 – A coerência como um processo

Figura 2.1 – Estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego

Figura 3.1 – Estado, Mercado e Sociedade

Figura 4.1 – Mapa das Políticas da SENAES e das parcerias com Ministérios e Órgãos Governamentais – ano base: 2010

Figura 4.2 – Linha do Tempo da SENAES

Figura 4.3 – Organização do Comitê Gestor do PRONINC – 2010

Figura 4.4 – Mapa das relações da SENAES com projetos em Economia Solidária com outros Ministérios (2003 a 2010)

Figura 4.5 – Organograma da Secretaria Nacional de Economia Solidária

Figura 5.1 – A Economia Solidária no Brasil

QUADROS

Quadro 2.1 – Principais programas e principais fontes de financiamento do SPETR/MTE em 2005

Quadro 3.1 - Campos de posicionamentos a respeito da Economia Solidária enquanto Política Pública

Quadro 4.1 - Critérios para inclusão e exclusão no Conceito de EES

Quadro 4.2 - Evolução do quadro de pessoal da SENAES – 2003 a 2010

Quadro 5.1 – Políticas Públicas: Ordens de Interesses e Lógicas diferenciais

Índice

<i>Introdução</i>	1
<i>Capítulo 1 – Análise de Políticas Públicas</i>	7
1.1 Políticas Públicas: breve trajetória histórica.....	8
1.2 Políticas Públicas: conceitos e pressupostos	10
1.3 Da territorialidade à segmentação e à fragmentação das Políticas Públicas	16
1.4 Algumas considerações	18
<i>Capítulo 2 – As Políticas do Ministério do Trabalho e Emprego: 2003 a 2010</i>	21
2.1 As Políticas Públicas de Emprego e suas tendências históricas no Brasil.....	22
2.2 Informalidade e as políticas de geração de trabalho e renda	29
2.3 Os anos 2003 a 2010: conjuntura do Mercado de Trabalho	34
2.4 A atuação do Ministério do Trabalho e Emprego de 2003 a 2010	41
2.4.1 Seguro-desemprego	45
2.4.2 Salário Mínimo e Abono Salarial	47
2.4.3 Sistema Nacional de Emprego (SINE)	47
2.4.4 Plano Nacional de Qualificação (PNQ).....	49
2.4.5 RAIS, CAGED e CBO	51
2.4.6 Políticas de Juventude	52
<i>Capítulo 3 – A Economia Solidária no Brasil</i>	57
3.1 A Economia Solidária no Brasil	58
3.2 O debate teórico da Economia Solidária e de suas Políticas Públicas.....	67
3.3 A busca de uma Síntese.....	81
<i>Capítulo 4 – A Política Pública de Economia Solidária: estrutura formal e material</i>	85
4.1 Estrutura Formal.....	86
4.1.1 Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES).....	92
4.1.2 Campanha Nacional de Divulgação da Economia Solidária.....	95
4.1.3 Formação de Formadores(as), Educadores(as) e Gestores Públicos para Atuação em Economia Solidária	96

4.1.4 Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária	98
4.1.5 Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos Econômicos Solidários.....	101
4.1.6 Desenvolvimento e Disseminação de Conhecimento e Tecnologias Sociais apropriadas à Economia Solidária.....	103
4.1.7 Fomento a Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários.....	104
4.1.8 Fomento a Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários.....	107
4.1.9 Promoção do Desenvolvimento Local e da Economia Solidária por meio da Atuação de Agentes de Desenvolvimento Solidário	109
4.1.10 Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária.....	110
4.1.11 Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão	111
4.1.12 Promoção da Inclusão Produtiva (MDS)	111
4.1.13 Estímulo à Institucionalização de Políticas Públicas de Economia Solidária; e Elaboração do marco jurídico da Economia Solidária	112
4.1.14 Outras ações e programas sob responsabilidade da SENAES.....	113
4.2 A Economia Solidária na agenda de outros Ministérios.....	115
4.2.1 - Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)	118
4.2.2 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).....	120
4.2.3 - Ministério das Cidades (MCidades)	121
4.2.4 - Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP).....	121
4.2.5 - Ministério da Cultura (MinC).....	122
4.2.6 - Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)	123
4.2.7 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).....	124
4.2.8 - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)	125
4.2.9 - Ministério da Educação (MEC)	128
4.2.10 - Ministério da Fazenda.....	130
4.2.11 - Ministério da Integração Nacional (MI)	131
4.2.12 - Ministério da Justiça (MJ)	131
4.2.13 - Ministério do Meio Ambiente (MMA)	132
4.2.14 - Ministério das Minas e Energia (MME)	133

4.2.15 - Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA (antiga Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca - SEAP)	134
4.2.16 - Ministério da Previdência Social.....	134
4.2.17 - Ministério das Relações Exteriores.....	134
4.2.18 - Ministério da Saúde (MS).....	135
4.2.19 - Ministério do Turismo (MTur).....	137
4.2.20 - Banco Central do Brasil (BACEN).....	137
4.2.21 - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.....	138
4.2.22 - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR)	138
4.2.23 - Secretaria Especial dos Direitos Humanos	139
4.2.24 - Secretaria-Geral da Presidência República.....	139
4.2.25 - Casa Civil da Presidência da República	139
4.2.26 - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.....	139
4.2.27 - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e Fundação Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA)	140
4.3 Estrutura Material	142
4.4 Algumas considerações	153
<i>Capítulo 5 – As Políticas Públicas de Economia Solidária: estrutura substantiva e simbólica.....</i>	<i>155</i>
5.1 Estrutura Substantiva	156
5.1.1 Atores	156
5.1.2 Espaços de construção das Políticas Públicas	159
5.1.3 Interesses	167
5.1.4 Regras.....	172
5.2 Estrutura Simbólica	174
5.3 Algumas considerações	177
<i>Considerações Finais</i>	<i>181</i>
<i>Bibliografia</i>	<i>189</i>
ANEXOS:	197
1)Entrevista Prof. Dr. Paul Singer. Brasília, 03 de agosto de 2010	197
2) Organograma das Superintendências Regionais do Trabalho (SRTE's) e Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).....	213

Introdução

As Políticas Públicas de Economia Solidária fazem parte de um fenômeno recente com relação ao Estado Brasileiro. A novidade destas iniciativas em nível nacional se deu em 2003, com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) dentro do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Seu surgimento buscou ampliar as políticas tradicionais do MTE voltadas exclusivamente para a relação de trabalho assalariado, agregando em seu escopo de atuação também as políticas voltadas ao trabalho cooperado e associado e os respectivos direitos referentes a este tipo de trabalho. São políticas diversas que ainda se encontram em fase de consolidação e, portanto, também em fase de construção.

A constituição do mercado de trabalho brasileiro se deu sobre bases heterogêneas e desiguais, onde contingentes de pessoas permaneceram excluídas do emprego ou das relações formais de trabalho mesmo nos períodos de crescimento econômico acelerado. As políticas de emprego do MTE, pensada nos moldes das políticas dos países centrais, não conseguiram atuar sobre esta situação de heterogeneidade nos seus 70 anos de existência. As políticas de assalariamento voltadas ao pleno emprego não atuaram até o momento sobre as variáveis determinantes das desigualdades constitutivas do desenvolvimento capitalista periférico: enquanto há crescimento econômico, tais problemas permanecem colocados em segundo plano; porém, quando se instaura um período de recessão econômica, a crise do mercado de trabalho brasileiro se torna menos latente - ainda mais considerando-se o processo de reestruturação produtiva do capital, onde sua revolução tecnológica alterou profundamente a estrutura do mundo do trabalho, e também o processo de mundialização do capital, em que o mercado financeiro globalizado se tornou mais forte do que muitas nações. Tal conjuntura colaborou para aprofundar a crise do trabalho no Brasil, que sentiu nos anos 90 os efeitos da ampliação do desemprego e do desassalariamento do mercado de trabalho com crescimento dos trabalhos sem vínculos formais. Estas mudanças favoreceram a ampliação da heterogeneidade já característica do mercado de trabalho brasileiro.

Nos anos 2000, constata-se uma recuperação do mercado de trabalho brasileiro quando se observa a ampliação do emprego formal – principalmente referente ao trabalho por

tempo limitado. Porém os resultados foram restritos: as desigualdades de rendimentos foram reduzidas devido à política de valorização do salário mínimo, mas ainda continuaram bastante desiguais; a ampliação da formalização dos postos de trabalho reduziu o tamanho absoluto do mercado de trabalho informal, mas não diminuiu de maneira significativa sua importância relativa dentro da População Economicamente Ativa; a redução da pobreza, com a ascensão de milhões de brasileiros à classe C, indicou uma mobilidade social ascendente porém restrita.

Por outro lado, o governo Lula pode ser considerado como aquele que mais ampliou as contradições e disputas das diversas forças sociais na estrutura estatal, sendo esta a sua marca e característica principal. Ao mesmo tempo em que construiu políticas que alavancaram e aceleraram o capitalismo no país, integrou uma massa de pessoas que não tinham acesso à serviços mínimos do Estado. Ao mesmo tempo em que possibilitou ganhos imensos para as forças políticas conservadoras e tradicionais deste país, trouxe para dentro do campo de disputa do aparelho estatal atores advindos dos movimentos sociais de esquerda, entre os quais se encontram os atores da Economia Solidária. A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) representa de maneira exemplar o que foi dito acima.

Em termos de gestão pública, o governo Lula mostrou alguns avanços em políticas nunca antes imaginadas como as Políticas de Segurança Alimentar e Nutricional, as Políticas de Aquisição de Alimentos e compras públicas da agricultura familiar, e as próprias políticas da Economia Solidária, além de consolidar as políticas de participação social com a formação de Conselhos e realização de diversas Conferências públicas.

A Economia Solidária no Brasil se desenvolveu mais fortemente a partir da crise ocupacional dos anos 1980, com o surgimento de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) e de Entidades de Apoio e Fomento (EAF). Constituiu-se enquanto Políticas Públicas de Trabalho e Renda em nível municipal no final dos anos 80 e começo dos anos 90. No entanto, ganhou maior destaque no começo dos anos 2000.

A Secretaria Nacional de Economia Solidária nasce a partir do processo de reivindicação do movimento nacional de Economia Solidária, representado pelos atores que compõem o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), e do processo político engendrado e legitimado dentro do Partido dos Trabalhadores (PT). Se instalou como uma secretaria dentro do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) inicialmente enquanto uma política de geração de

trabalho e renda. Por se tratar de uma política nova que possibilitava a transversalidade de ações, a Economia Solidária foi objeto de interesse de outros Ministérios do Governo Federal e Órgãos Públicos, visto que estas políticas poderiam se apoiar mutuamente de modo a alcançar resultados desejados tanto para o público-alvo da Economia Solidária, quanto para aqueles próprios destas instituições.

Dentro deste contexto histórico, o objetivo da presente dissertação é analisar o processo de criação e de institucionalidade das Políticas Públicas de Economia Solidária no governo federal no período dos anos 2003-2010. Além disso, considerando a SENAES como principal ator responsável por tais ações, mas não exclusivo, buscamos entender como se deu sua articulação com outros órgãos governamentais dentro de uma estrutura tradicionalmente voltada apenas ao fomento trabalho assalariado. Por entender que a questão do trabalho possui um papel central na definição e no debate da Política de Economia Solidária, adotaremos nesta pesquisa a análise desta política no âmbito das discussões das Políticas de Geração de Trabalho e Renda, dentro do contexto das políticas desenvolvidas pelo MTE. Apesar de conhecer a defesa de grande parte dos atores da Economia Solidária enquanto uma Política de (outro) Desenvolvimento, delimitaremos o estudo para um dos aspectos de uma política de desenvolvimento, o trabalho. Além disso, espera-se contribuir para aprofundar o debate nas pesquisas e estudos que envolvem a questão das políticas que devem ser desenvolvidas no âmbito do trabalho, ainda fortemente pautadas no fomento ao trabalho assalariado.

A análise do processo de institucionalidade das Políticas Públicas de Economia Solidária se deu por meio do estudo do *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento* e das parcerias institucionais realizadas pela SENAES com outros ministérios. Buscamos saber se as políticas foram efetivamente integradas entre si e de que maneira: coesa ou fragmentada, participativa ou construídas sem diálogo com a sociedade civil.

A metodologia de análise utilizada foi extraída das Estruturas Elementares das Políticas Públicas (Di Giovanni, 2009), a partir da qual, quatro perspectivas da Política Pública são estudadas: a estrutura formal, a material, a simbólica e a substantiva. A utilização do referido método permitiu analisarmos em nosso objeto de pesquisa, a partir de uma perspectiva ampla, os diversos elementos constitutivos de uma Política Pública, colaborando para a ampliação dos estudos de médio alcance na área da Análise das Políticas Públicas. Proporcionou também a

constituição de um panorama geral das Políticas Públicas de Economia Solidária e a problematização das suas complexidades de relações, visões, conflitos e consensos.

Para atingir ao objetivo proposto, foi necessário obter informações em entrevistas com gestores, buscar registros em atas de reuniões dos órgãos públicos, leitura de relatórios técnicos relativos à execução das políticas públicas e também de artigos acadêmicos produzidos sobre a SENAES. A maior referência utilizada para a pesquisa dos projetos desenvolvidos pela secretaria foi o relatório parcial “Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidária no Governo Federal – 2003/2010”, realizado pela SENAES/MTE em convênio com a SOLTEC/UFRJ. Ademais, foram realizados estudos bibliográficos acerca dos temas pertinentes e busca de informações por meio do acesso ao site do Ministério do Trabalho e Emprego, além de entrevistas com os principais formuladores da Política Pública de Economia Solidária, dentre eles Paul Singer, o secretário nacional da pasta que ocupa o cargo desde o início do período até os presentes dias.

O estudo está dividido em cinco capítulos. O primeiro tem o intuito de apresentar a metodologia de análise de Políticas Públicas e entender as características próprias a este campo de estudo, a fim de construir as bases conceituais da pesquisa. O capítulo será iniciado com um resgate histórico dos estudos das Políticas Públicas. Serão debatidas as bases conceituais e metodológicas dos principais modelos de Análise de Políticas Públicas e, ao final, será realizada uma discussão sobre a questão da setorialidade, segmentação e fragmentação das Políticas Públicas.

No segundo capítulo serão realizadas discussões sobre as políticas públicas voltadas para mercado de trabalho e a contextualização das Políticas desenvolvidas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ao longo da sua história, de modo que seja possível levantar evidências sobre o sentido da atuação do Estado brasileiro no campo das políticas de trabalho, seja ele o de romper ou aprofundar as heterogeneidades do mundo do trabalho no Brasil. O presente capítulo abordará também a evolução do mercado de trabalho no período analisado e das políticas desenvolvidas pelo ministério no escopo de seus atuais programas, afim de situar nesta discussão quais programas trabalham com o mesmo público das políticas de Economia Solidária.

O capítulo três fará um breve resgate histórico das práticas e das políticas públicas de Economia Solidária, e posteriormente debaterá os significados e interpretações da Economia

Solidária e de suas Políticas Públicas no Brasil. O intuito de estudar sua história e sua teoria antes de iniciar a análise das políticas públicas se justifica, primeiramente, pelo fato de que as práticas de Economia Solidária no Brasil começaram antes do seu fomento a partir de políticas públicas específicas. Segundo, porque a discussão sobre as questões teóricas que envolvem o debate da Economia Solidária e seu papel dentro do Estado e de nossa sociedade, permitirá observar se tais conflitos são traduzidos na formulação, execução e avaliação destas políticas, bem como na relação dos atores envolvidos com o Estado.

Os capítulos 4 e 5 se constituem da análise da Política propriamente dita. No quarto capítulo, realizaremos a análise das estruturas formal e material da Política Pública de Economia Solidária, dentro da qual a teoria, os objetivos e a prática serão considerados, bem como o financiamento, os custos e o suporte. O quinto e último capítulo analisará as estruturas substantiva e simbólica das Políticas Públicas de Economia Solidária. A análise se pautará no entendimento de como se deu a participação dos atores da sociedade civil na construção da Política Pública e nos espaços do Conselho Nacional de Economia Solidária, Comitês Gestores dos projetos e Conferências Nacionais de Economia Solidária. A identificação dos valores, saberes e linguagens da Política Pública de Economia Solidária também serão alvo de pesquisa através da metodologia utilizada.

Ao final, verificaremos quais foram os avanços e os limites das políticas públicas de Economia Solidária desenvolvidas pela SENAES bem como o grau de institucionalidade atingido por elas. Longe de esgotar a história deste importante processo que foram as Políticas de Economia Solidária no governo Lula, pretendemos que este estudo possa realizar uma contribuição tanto para os atores da Economia Solidária como para os diversos campos de estudos acadêmicos que permeiam esta temática.

Capítulo 1 – Análise de Políticas Públicas

A Economia Solidária iniciou suas primeiras experiências de Políticas Públicas em nível municipal no final dos anos 1980, após quase uma década do surgimento e multiplicação de cooperativas e associações nas periferias urbanas e rurais do Brasil. Posteriormente, estas iniciativas de apoio se ampliaram para mais prefeituras e para governos estaduais, no final dos anos 1990 e começo dos anos 2000, para por fim, em 2003, se tornar uma política nacional. Geralmente as interpretações e conceitos do que é Economia Solidária influenciam e direcionam a construção das suas políticas. Além disso, as concepções do papel do Estado e horizonte de sociedade dos atores envolvidos com as políticas públicas também têm poder de influência sobre estas e são elementos importantes de serem observados.

Atualmente, as políticas públicas estão sob os holofotes de muitos jornalistas, pesquisadores, especialistas, empresas e também de cidadãos comuns. Isto se deve ao grau de democracia em nossa sociedade e ao fato de que medidas tomadas por governos afetam direta ou indiretamente as vidas de muitas pessoas e os rumos de uma nação. Por conta desta importância, o estudo das Políticas Públicas e do Estado vem crescendo no Brasil e no mundo.

Neste campo de estudos a história e a teoria se interpenetram pois em determinados contextos históricos, correntes de pensamento diferentes influenciam o papel do Estado e sua respectiva ação nos governos a respeito de determinado tema. Além disso, a sociedade vai se modificando ao longo do tempo, resistindo ou não às mudanças que ocorrem na vida política.

Por considerar tais dimensões importantes, começaremos o estudo das Políticas Públicas com um breve resgate histórico. A “história importa” para este campo de estudos, em que escolhas realizadas no passado influenciam as decisões tomadas no presente (HOCHMAN, 2007b). Mas este processo não se dá sem conflitos de interesse e de classes. O Estado não é uniforme e neutro de disputas, e muitas vezes suas ações acirram conflitos como tomadas de decisão em sentido de beneficiar certos atores em detrimento de outros.

No segundo item, apresentaremos os conceitos e pressupostos de políticas públicas e suas respectivas formas de análise. O estudo das políticas públicas conforma um campo de estudos de grande diversidade de interpretações e escolas de pensamento. Nesta pesquisa,

adoraremos uma metodologia de análise denominada Estruturas Elementares das Políticas Públicas proposta por Di Giovanni (2009). Também consideraremos a importância da análise das instituições em uma perspectiva histórica.

Ao final, realizaremos uma discussão sobre as sociedades segmentadas e porque a setorialidade das políticas públicas pode conduzir estas à sua consequente fragmentação. Esta discussão conduzirá o leitor para a construção da base teórica de políticas públicas em que trilharemos a análise das Políticas Públicas de Economia Solidária nos próximos capítulos.

1.1 Políticas Públicas: breve trajetória histórica

O termo Políticas Públicas se tornou recorrente no cotidiano das sociedades democráticas. Ao termo existem diversos conceitos, que enfatizam o fato de uma ação do governo buscar a resolução para um determinado problema. Este campo de pesquisa nasceu nos Estados Unidos em meados do século XX como área de conhecimento e de investigação acadêmica ligado à Ciência Política. Surge com ênfase nas pesquisas sobre as ações dos governos, se diferenciando da tradição europeia em que a área de estudos de política pública é desdobramento dos estudos sobre o papel do Estado e suas instituições.

A construção dos primeiros conceitos de análise de política pública tradicional carrega a tradição norte-americana tanto pela cultura política para fornecer soluções práticas aos problemas decorrentes da segunda guerra mundial, como pela peculiaridade linguística e cultural (DI GIOVANNI, 2009). Enquanto nas línguas latinas, existe apenas uma palavra para determinar “político”, na língua inglesa, a palavra *politics*, que significa política no sentido relativo à fenômenos de poder e ao processo político de caráter conflituoso, se diferencia da palavra *policy* (ou *policies* no plural), que se refere à ação do governo e aos conteúdos dos programas políticos.

Isto gerou também diferenças nas agendas de pesquisas por conta das diferenças entre as culturas políticas de cada país. Os primeiros estudos realizados priorizaram o campo das *policies*, mais ligados à área da administração com forte viés no racionalismo. Esta distinção e certo preconceito aos estudos entendidos como dentro das *politics*, segundo Di Giovanni (2009) minimiza os efeitos da política sobre o universo das *policies*. A diferenciação teórica pode fornecer categorias que sejam proveitosas na estruturação de pesquisas, porém “*não se deve*

deixar de reparar que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente” (FREY, 2000:217). Por isso, nos estudos das políticas públicas se torna difícil, se não impossível, separar seus significados político-ideológicos dos seus conteúdos e ações.

O impacto com que as políticas públicas podem atingir as sociedades, a economia, o sistema político e até o papel do Estado demonstram a importância de sua investigação. Por isso, diversas áreas de conhecimento se interessam pelos estudos das políticas públicas, como a economia, a ciência política, a sociologia, a antropologia, a geografia e a administração pública, se tornando um campo de pesquisa interdisciplinar (SOUZA, 2007).

No Brasil, os estudos surgiram com a transição do regime ditatorial para a democracia no final da década de 1970, início dos anos 1980 e com a consolidação dos estudos das Ciências Sociais no país. A agenda de pesquisa foi definida pelos desafios da redemocratização. Análises sobre o papel do Estado brasileiro e a concepção de cidadania associada à ele, do seu padrão de intervenção, da importância das características institucionais das políticas foram essenciais para o entendimento de como funciona o Estado e este se relaciona com seus cidadãos (HOCHMAN, 2007a).

O processo de redemocratização, nos anos 80, e a preocupação em “reformular o Estado” no sentido de democratizar o acesso a serviços e à participação política deram impulso a uma grande quantidade de trabalhos que centraram seu esforço analítico no exame das políticas setoriais, não apenas para interpretá-las, mas sobretudo, para propor alternativas de desenho institucional. (HOCHMAN, 2007a:14)

O processo da Nacional Constituinte que elaborou a Constituição Brasileira de 1988 também colaborou para determinar a agenda de pesquisas nos anos 80. A tendência das políticas construídas neste período foram realizadas em contraponto à tendência centralizadora do período autoritário. Por conta disso, a maior parte das políticas setoriais traziam em seus desenhos a descentralização e a participação popular na política pública.

Na década de 1990 duas vertentes de análise de política pública ganham espaço. A primeira são as pesquisas pautadas na literatura sobre processo decisório das diversas correntes do neo-institucionalismo, ou seja, a análise considerava as relações entre a política pública e as instituições políticas (HOCHMAN, 2007a). Outra vertente de estudos que ganhou notoriedade no

final dos anos 1990 foram os modelos de análise que tinham influência do “gerencialismo público” e do Ajuste Fiscal do Estado. Estas análises serão apresentadas no próximo item.

É possível perceber que no processo de construção recente das políticas públicas, várias vertentes de interpretações sobre tipos de Estado podem coexistir em um mesmo governo, pois este geralmente se compõe com diversos setores da sociedade contrapostos entre si¹. Nesta correlação de forças, tanto de setores que estão representados dentro do aparelho estatal como dos que estão fora, é que se concretizam as políticas públicas. Em geral, pode-se dizer que o Estado brasileiro nos anos 90 se tornou um misto entre as análises apresentadas, porém, com maior predominância do Ajuste Fiscal.

1.2 Políticas Públicas: conceitos e pressupostos

A definição mais simples de política pública que podemos encontrar é o da intervenção – ou não – dos governos em alguma situação social problemática. Não existe apenas um conceito com o significado de Política Pública, e a diversidade de visões e escolas de pensamento tratam o assunto de cada maneira. O entendimento adotado por esta pesquisa é que se trata de uma complexa relação entre Estado e Sociedade, em que o exercício da democracia e as relações de poder nela existentes, influenciam para onde deve ir determinada ação governamental, com quais recursos e de que forma (DI GIOVANNI, 2009).

(...) penso a política pública como uma **forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas**, resultante de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. Penso, também, que é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal. (DI GIOVANNI, 2009:5; grifos do autor)

O interesse de estudo da *policy analysis* tradicional é de analisar três dimensões: o processo político (*politics*), os conteúdos da política (*policy*) e as relações entre as instituições políticas envolvidas (*polity*) (FREY, 2000). Além destas, o estudo das Políticas Públicas também

¹ Como o setor do agronegócio e o da agricultura familiar e reforma agrária, por exemplo.

pode levar à análise do impacto social, econômico e das forças políticas que uma política pode ter e levar à avaliação das consequências desta política pública na sociedade (DYE, 1884).

Tipologias e modelos de análise de políticas públicas foram desenvolvidas por diferentes vertentes de estudo das políticas públicas e das ciências sociais². Pode-se citar linhas de análises como o Institucionalismo, Modelo do Racionalismo, do Incrementalismo, da Escolha Pública, da Teoria dos Jogos, baseados na teoria dos grupos de influência, na teoria das elites, dos processos políticos (IDEM)³.

Além disso, também existem linhas de pensamento baseadas no neo-institucionalismo, que dividem-se em institucionalismo histórico, sociológico e racional (HALL, 2003), e que possuem suas formas particulares de análise da política pública, mas buscam em comum explicar o papel das instituições nas determinações dos resultados dos processos políticos e sociais. O neo-institucionalismo histórico possui um olhar para as instituições e como estas repartem o poder de forma desigual entre os grupos sociais, dentro de uma trajetória histórica e de um determinado contexto social. Utilizam o conceito do *path dependence*, em que decisões tomadas no passado influenciam decisões para adotar ou não políticas no presente, enfatizando o caminho percorrido por estas políticas. O neo-institucionalismo da Escolha Racional busca explicar como ações de sujeitos influenciam instituições a partir de pressupostos comportamentais dos indivíduos, que atuam de forma utilitária para maximizar suas preferências. Por último, o neo-institucionalismo sociológico alia aos estudos das organizações um viés culturalista para compreender estas duas dimensões de forma indissociável. Hall defende que os adeptos de cada escola realize intercâmbios entre estas visões pois, segundo ele, cada uma supre uma explicação parcial das dimensões do comportamento humano e do impacto das instituições nas análises das políticas públicas (IDEM).

Um modelo denominado “Análise de Estilos Políticos” leva em conta fatores culturais e padrão de comportamento dos atores para compreender o processo político e suas consequências na elaboração e implementação da política pública. Os padrões podem ser percebidos desde atores individuais e coletivos, partidos e grupos sociais, como padrões de

² Para mais informações sobre o estado da arte dos estudos das políticas públicas, ver SOUZA, 2007 e DYE, 1984.

³ Não é objeto desta pesquisa fazer uma análise aprofundada de todos estes modelos e sim apresentar os mais importantes e quais irão influenciar o desenvolvimento da análise de política pública adotada por este estudo.

comportamento político pré-determinado como o clientelismo, a corrupção ou o paternalismo (FREY, 2000). Klaus Frey utiliza contribuições do neo-institucionalismo e da análise de estilos políticos para construir uma visão de análise de política pública, e defende que as peculiaridades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento como o Brasil, caracterizada por democracias não consolidadas, implica em uma análise da Política Pública que não pode ser tratada apenas como fatores institucionais e processuais específicos, e sim, como uma adaptação às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento (IDEM).

Um outro modelo que se destaca é o do “Ciclo da Política Pública”. Este modo de análise busca acompanhar o processo dinâmico da política pública, que vai desde o fato desta política se tornar agenda de ação governamental, até sua formulação, implementação, avaliação, readequação e monitoramento. Determinadas linhas focam na fase de criação da agenda, em que avalia porque determinado problema se tornou foco da política pública em um dado momento histórico, e outros problemas não. Outras linhas olham com mais cuidado para a fase da implementação, em que o jogo dos atores envolvidos causam conflitos, disputas e acomodações (SOUZA, 2007). Além disso, a fase da implementação pode demonstrar que as ações realizadas pelos implementadores não estão de acordo com as propostas pelos formuladores da política pública, caracterizando este processo de *contingência da ação pública* (ARRETICHE, 2001). Segundo Arretche, o processo de implementação modifica a política pública.

(...), na gestão de programas públicos, é grande a distância entre os objetivos e o desenho de programas, tal como concebidos por seus formuladores originais, e a tradução de tais concepções em intervenções públicas, tal como elas atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores. (ARRETICHE, 2001:45)

Para a autora, se a avaliação da política pública adotar o pressuposto que um programa poderá ser implementado inteiramente conforme seu desenho, a avaliação de desempenho da política tenderá a ser negativa pois os atores que formulam são diferentes dos atores que executam. A avaliação deve ir no sentido não de avaliar o sucesso ou fracasso da política, e sim seus diversos pontos de estrangulamento, alheio à vontade dos atores envolvidos (IDEM).

Theodor Lowi criou uma tipologia em que classifica quatro “tipos de política pública”: as *políticas distributivas*, em que os governos alocam recursos privilegiando

determinados grupos sociais; as *políticas redistributivas*, em que por meio de transferências ou isenção redistribuem recursos entre os grupos sociais; as *políticas regulatórias*, em que regem sobre determinadas atividades e; as *políticas constitutivas*, que definem os procedimentos para a adoção de determinada política (SOUZA, 2007). Esta classificação foi elaborada para contribuir com o modelo de análise das “Arenas Políticas”, em que os decisores da política pública buscam antecipar quais seriam os efeitos, reações e expectativas que determinadas ações do governo gerariam sobre o público afetado por esta política (FREY, 2000). Isto influencia a própria decisão dos gestores públicos, dependendo da popularidade ou impopularidade desta ação.

O “Incrementalismo” é um modelo que argumenta que os governos não partem do zero e que suas decisões incrementam as antigas políticas já adotadas. Vem desta escola a visão que decisões do passado limitam decisões no futuro, e dificultam ações dos governos no sentido de alterarem estas políticas ou adotarem novas.

O Modelo do “Gerencialismo Público” e do “Ajuste Fiscal” é importante para compreender os anos 1990 e as mudanças ocorridas no Estado. Parte da linha que as políticas públicas têm de estar voltadas para a eficiência e racionalidade, tanto gerencial como de gastos e equilíbrio fiscal. Isto leva à construção de regras de como gerir determinados gastos para que estejam dentro de um padrão de políticas (monetária, por exemplo) e que sejam fáceis de classificar e comparar os países. Além disso, para reduzir o poder de políticos e da burocracia local. Já uma nova linha denominada “Novo gerencialismo público” defende o modelo de políticas públicas de caráter participativo, como os Fóruns Decisórios como Conselhos Comunitários e Conselhos das Políticas Setoriais. Estes atores deveriam influenciar diretamente na agenda, na elaboração e na implementação de uma política pública.

Como procurou-se demonstrar, o campo de estudos e de análise das políticas públicas é vasto, complexo e multifacetado. Com o intuito de desenvolver uma abordagem integrada e que dê conta da complexidade que são as políticas públicas, Di Giovanni (2009) desenvolveu um método de análise⁴ em que são observadas quatro estruturas elementares das Políticas Públicas para captar diferentes ângulos e olhares das políticas que se inter-relacionam. São aspectos formais, materiais, de natureza substantiva e de elementos simbólicos. Para este conjunto de

⁴ Este método está em desenvolvimento.

aspectos, o autor denomina de Estruturas Elementares das Políticas Públicas (DI GIOVANNI, 2009). A figura 1 apresenta um fluxo do que compõe cada estrutura e das suas relações.

Figura 1.1 – As Estruturas Elementares das Políticas Públicas



Fonte: Di Giovanni, 2009.

Cada estrutura elementar é descrita como⁵:

Estrutura formal: é composta pela **teoria** da política, por um conjunto de **práticas** e pelos **objetivos** a serem alcançados. A teoria, como o próprio nome diz, é a respeito da interpretação dos conteúdos de determinada política. As práticas evidenciam quais são as ferramentas utilizadas na política. E por fim, os objetivos são os resultados desejados com a implementação desta determinada política.

⁵ A fonte da explicação das Estruturas Elementares é o texto do prof. Geraldo Di Giovanni, 2009.

Estrutura material: são o **financiamento**, os **custos** e o **suporte**. Quais são as fontes de financiamento, o montante, quanto custam as ações, e qual é o suporte material e de apoio para a execução da política são os objetivos de investigação desta estrutura.

Estrutura substantiva: os **atores**, os **interesses** e as **regras** fazem parte desta estrutura. Os atores são pessoas, instituições ou grupos que de certa maneira influenciam a formulação, participam da implementação e dos resultados da política. Os interesses são os objetivos práticos, que podem ser interesses econômicos, políticos e de reprodução social. As regras são normas, práticas e convenções que criam pautas de comportamentos dos atores.

Estrutura simbólica: é composta pelos **valores**, pelos **saberes** e pelas **linguagens**. Nesta estrutura se dá a importante investigação da cultura política nacional, suas mudanças e tradições.

Esta visão permite comparar elementos constitutivos em todas as políticas públicas, onde são estudados os elementos em um plano de generalidades, sinalizando as questões essenciais e abordando os elementos fundantes da política pública, ou estudando e aprofundando cada estrutura elementar destas. Tal método permite avançar no campo de estudos das Políticas Públicas criando novas perspectivas com uma abordagem de pesquisa que pode ser classificada como um teoria de médio alcance, intermediária aos estudos mais abrangentes sobre Estado e mais ampla que os estudos e análise de Políticas Públicas específicas.

Antes de prosseguir cabe explicar o papel do pesquisador – observador ao analisar as estruturas elementares:

As estruturas elementares resultam, no fundo, de uma combinação entre um ‘olhar’ subjetivo do observador que, em função de seus próprios valores seleciona os aspectos objetivos da realidade que irá observar, indagando sobre sua coerência, organicidade e a probabilidade de configurarem uma estrutura (Di Giovanni, 2009:19).

Esta metodologia está de acordo com os conceitos de referenciais para as políticas públicas explicitados por Pierre Muller (2002). Os referenciais significam um conjunto de imagens e representações em que os atores envolvidos vão organizar suas percepções sobre o

sistema, confrontar suas soluções e definir propostas de ações. Os referenciais globais são representações de um conjunto de ideias onde se ordenarão diferentes representações setoriais. O referencial setorial é a representação de um conjunto de ações de política pública para determinado setor. Ressaltando que nesta interação global – setorial existem os mediadores, que são os atores que realizam a operação de interação e a luta de poder que estão em jogo (MULLER, 2002).

1.3 Da territorialidade à segmentação e à fragmentação das Políticas Públicas

As sociedades tradicionais eram organizadas a partir da sua territorialidade, em que esta conferia a identidade dos indivíduos. Como eram sociedades formadas por territórios autônomos e auto suficientes, não existia nenhuma necessidade de se constituírem em um conjunto social coerente (MULLER, 2002). Por isso, o método utilizado pelos reinados era de manter este conjunto de pessoas através da força e da repressão, e por meio de políticas territoriais, ou seja, destinadas à determinado território.

Ao longo do processo de transformação histórica que o capitalismo trouxe nos séculos XVIII e XIX, o crescimento da industrialização e a divisão social do trabalho, a identidade a partir da territorialidade fica enfraquecida e a identidade em relação ao papel desempenhado por cada ator no campo profissional e seu respectivo setor se torna padrão. As sociedades se tornam segmentadas, pois para Muller este processo transforma as políticas de territoriais⁶ para setorializadas (IDEM). Cada setor constrói uma identidade corporativista em que pressiona o Estado para realizar políticas voltadas para seus setores. O ponto é que, estes setores não são auto-suficientes, dependem de outros setores para se reproduzir.

Lo propio de una sociedad sectorial es manejar permanentemente una infinidad de desfases y desajustes entre los sectores cuyos modos de reproducción se entrecrocán constantemente. De ahí esta obsesión del "cambio" de la "modernización" o de la "adaptación", típica de estas sociedades. En efecto, de una manera o de otra, el objeto de las **políticas públicas** consiste siempre en frenar o

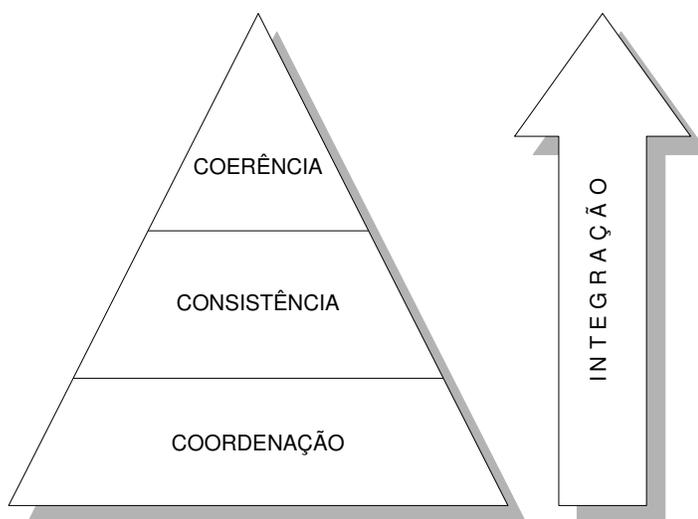
⁶ A territorialidade a que Muller se refere é a de sociedades feudais. Existe um movimento recente de retornar as políticas públicas para uma referência territorial, no entanto, estas acontecem de outra forma, em que há uma nova relação entre a identidade social ainda fragmentada pelas profissões e uma nova relação com o território.

acelerar la transformación del sector que tienen a su cargo. Al hacer eso, provocan inevitablemente, otros desfases que, a su vez es necesario manejar, y así sucesivamente (MULLER, 2002:24).

Para o autor, a sociedade setorializada está ameaçada de desintegração se não encontra meios para manejar os antagonismos intersetoriais. Está ameaçada de não coesão social. Por isso, as políticas públicas são a forma de reduzir este risco de cisão. Muller capta as políticas públicas como um processo de mediação social em que o objeto da política pública é atuar sobre a relação global – setorial (IDEM). Este processo de mediação conduz à tendência do Estado se estruturar de forma fragmentada e segmentada, em que as informações das políticas que estão sendo executadas para cada setor não são amplamente conhecidas pelo conjunto de atores, dependendo do nível em que estes se encontram na burocracia administrativa. Pode-se citar como exemplo deste processo quando duas ou mais políticas públicas podem estar sendo executadas para determinado público-alvo sem o diálogo intra-governamental e sem a integração de suas ações, principalmente em casos dos gestores e atores envolvidos com as políticas tiverem dificuldades de dialogar entre si. As disputas entre os diversos atores da sociedade em torno da alocação de recursos também são momentos que ampliam a tendência à fragmentação das políticas públicas.

Segundo Martins (2003), a fragmentação da política pode ser atribuída à falta de *coordenação, consistência e coerência*. Coordenação é quando as diversas áreas institucionais e gerenciais trabalham juntas, mesmo as que são responsáveis pela formulação das políticas como aquelas que são relacionadas com estas. Uma política tem consistência quando não é contraditória internamente e quando outras não se opõem a fim de evitar atingir seu objetivo final. E por fim, a coerência “*envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nos diferentes órgãos do governo, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos*” (OCDE, 2003:11 Apud MARTINS, 2003). Portanto, a coerência é um processo final de promoção da integração da política pública, como demonstra a figura abaixo.

Figura 1.2 – A coerência como um processo



Fonte: OCDE, 2003 APUD MARTINS, 2003.

É difícil mensurar a fragmentação, porém é possível determinar qualitativamente o seu grau a partir da análise dos fatores estruturais, tanto de convergência como de baixa integração.

O Estado em geral pode se configurar nas contradições e correlações de forças existentes em nossa sociedade. Sua configuração interna pode conter diversas forças políticas em nossa sociedade, e a fragmentação das políticas públicas pode ser um bom motivo para que governos consigam atender às demandas de setores diferentes sem exacerbar o conflito social entre estes grupos, acomodando lutas e dando mais para uns e menos para outros.

1.4 Algumas considerações

Como foi apresentado um panorama geral do estudo das Políticas Públicas, esta pesquisa seguirá sua análise a partir de alguns elementos aqui apresentados. Os principais são a adoção da metodologia das estruturas elementares para uma visão estática das Políticas Públicas de Economia Solidária, e a do neo-institucionalismo histórico para compreender sua dinâmica e

caminhos percorridos, conflitos de poder e suas instituições. O conceito de *path dependence* aqui não será utilizado no sentido de naturalizar a influência do passado no presente como algo determinístico e sim como elemento importante para perceber algumas barreiras para mudanças dentro do aparelho estatal. Também serão observadas a *contingência da ação pública* e a análise dos estilos políticos dentro das estruturas elementares.

Capítulo 2 – As Políticas do Ministério do Trabalho e Emprego: 2003 a 2010

As políticas públicas de emprego na história do capitalismo contemporâneo passaram por mudanças de paradigmas nos momentos de crise econômica e social. Desde o início da intervenção dos Estados nacionais, final do século XIX e início do século XX, podemos contabilizar a crise de 1929 juntamente com o contexto do pós II Guerra Mundial e da Guerra Fria, a crise do petróleo da década de 1970 e agora, recentemente, a crise financeira mundial de 2008 como crises de impacto mundial.

A alternância de paradigmas fez com que em cada momento histórico o papel e a atuação do Estado fosse determinado, com influências de diferentes teorias econômicas e argumentos ideológicos para acalmar os ânimos da sociedade insatisfeitos com o aumento do desemprego gerados por estes momentos de crise.

Este capítulo tem como objetivo dar um panorama sobre as políticas de emprego, trabalho e renda do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) nos últimos anos. Contudo, ao analisar o período recente se faz fundamental a compreensão das especificidades do mercado de trabalho e da economia brasileira, das suas peculiaridades e suas complexidades. Entender que o Brasil é um país onde desde a formação do seu mercado de trabalho a heterogeneidade e a desigualdade são uma constante (BARBOSA DE OLIVEIRA, 1998). As raízes históricas produzem até os presentes dias consequências para o seu mercado de trabalho e para a situação social da população brasileira. Por isso, o interesse deste capítulo é também buscar quais foram as evidências da atuação do Estado brasileiro no sentido de romper com esta heterogeneidade, sem considerar neste momento as políticas de Economia Solidária e sim, as políticas tradicionais e outras novas que estão sob a responsabilidade do MTE.

Para cumprir o objetivo proposto, o debate será iniciado com a passagem pelas diversas concepções de Políticas Públicas de Emprego ao longo do século XX no Brasil e no mundo, ao mesmo tempo em que será feito um resgate histórico da formação do mercado de trabalho no Brasil. O segundo item abordará o fenômeno da informalidade e das novas políticas para o mercado de trabalho adotadas nos anos 90, denominadas de políticas de Geração de Trabalho e Renda. A seguir, será realizada uma breve contextualização do mercado de trabalho

brasileiro no período de análise para, por fim, no quarto item, analisar as políticas e programas do Ministério do Trabalho e Emprego no período 2003 a 2010.

2.1 As Políticas Públicas de Emprego e suas tendências históricas no Brasil.

A teoria econômica passou a se preocupar de forma mais incisiva com a temática do desemprego a partir da crise de 1929 e principalmente depois da II Guerra Mundial. No período anterior, a teoria econômica clássica tratava o mercado de trabalho como os outros mercados de bens, em que demanda e oferta se auto-regulavam. O desemprego era considerado como voluntário, pois para os liberais clássicos o trabalhador era o responsável por sua situação pois não aceitava um salário menor para exercer determinada função.

A década de 30 foi importante para construir conceitos e teorias, que ganham força com o final da II Guerra Mundial. Neste momento os países precisavam reconstruir suas fábricas, seus serviços públicos e resolver o problema do desemprego. Para tal, o grau de intervenção do Estado aumentou na economia. Segundo autores como Gimenez (2001), o que se convencionou chamar de “Políticas de Emprego” ou de “Políticas de Pleno Emprego” neste contexto do pós-guerra foi a combinação de um conjunto articulado de políticas de regulação econômica. Isto significou o incentivo ao crescimento econômico, a regulação do mercado de trabalho e às políticas de proteção social.

Eram chamadas “políticas de pleno emprego” porque buscavam garantir postos de trabalho suficientes para absorver o conjunto da mão-de-obra disponível e maximizar a utilização dos recursos produtivos da nação. É fundamental compreender que as coordenadas da política econômica, comprometidas com o crescimento da produção e do consumo, constituíram um eixo central para a obtenção do pleno emprego no pós-guerra, destacando-se aí o gasto público, que jogou um papel decisivo na criação de empregos, seja diretamente, por meio do emprego público, seja indiretamente, expandindo a demanda agregada. (MORETTO, 2003: 236)

O Brasil buscou construir suas políticas de emprego nos mesmos moldes dos países chamados desenvolvidos. Apesar de o Estado brasileiro ter realizado políticas que buscavam o pleno emprego, este nunca existiu em graus parecidos com o da Europa, por exemplo. O crescimento econômico elevado pelo qual o país passou durante os anos 1930 a 1980

proporcionou a criação de empregos e a dinamização da economia, com mobilidade social ascendente para quase todas as camadas da população. No entanto, este crescimento e mobilidade não alteram as características de heterogeneidade do mercado de trabalho.

A história da formação e consolidação do mercado de trabalho brasileiro é marcada pela heterogeneidade e pela desigualdade social. A transição do trabalho escravo para o trabalho livre e assalariado foi feita a partir do incentivo da vinda de grandes contingentes de imigrantes europeus para trabalhar nas lavouras de café. A estrutura social não foi alterada após o fim do sistema escravista, onde a produção essencialmente agrícola estava baseada em grandes propriedades de terras (HENRIQUE, 1999). Esta transformação se deu sem a abertura de espaços na sociedade para os ex-escravos negros, o que resultou na primeira grande desigualdade de nosso mercado de trabalho, ou seja, resultou em uma pesada herança social e cultural onde o negro possui grandes dificuldades de inserção no mercado de trabalho até os dias de hoje.

O monopólio da terra também é um dos fatores onde encontramos as raízes da desigualdade no Brasil. O país não realizou uma ampla reforma agrária. Com o acesso restrito à terra e vivendo em condições de extrema pobreza no campo, populações se deslocaram para as cidades, causando um grande êxodo rural entre as décadas de 1930 a 1980. A relação entre população rural e urbana inverteu-se no período. “*A velocidade dos processos migratórios também determinou a conformação de um mercado de trabalho urbano extremamente desfavorável aos trabalhadores*” (BARBOSA DE OLIVEIRA, 1998: 119). O inchaço nas cidades devido ao grande fluxo migratório gerou abundância de mão-de-obra para a indústria, comércio e serviços, e conseqüentemente a presença de um mercado de baixos salários.

Para agravar o problema, as ações do Estado brasileiro que interferiam no mercado de trabalho foi no sentido de manter as desigualdades e a heterogeneidade, e muitas vezes de ampliá-las (BALTAR et al, 1996 APUD MORETTO, 2003). As primeiras intervenções em que o Estado brasileiro construiu instrumentos regulatórios do mercado de trabalho urbano foram nos anos 1920. No entanto, as iniciativas eram isoladas, fragmentadas para determinadas categorias de trabalhadores. Todo o arcabouço legal construído durante os anos 1920 e 1930 foi reunido e em 1943 foi promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Esse movimento direcionou a estruturação do mercado de trabalho urbano ao reafirmar os direitos trabalhistas e tornar o código a referência para trabalhadores

e empregadores nas questões relacionadas às relações de trabalho. Destaque-se que, mesmo com a CLT, boa parte da legislação não tinha efeito sobre trabalho rural, deixando o trabalhador do campo desprotegido e instituindo a discriminação entre as atividades urbanas e rurais. (MORETTO, 2007:137)

Porém, mesmo dentro do setor urbano o mercado de trabalho não se constituiu homogêneo. O grande contingente de pessoas que vieram em busca de trabalho nas cidades não foi totalmente absorvido no mercado de trabalho formal. Para estes trabalhadores restava ficar na informalidade e realizar pequenas atividades mercantis ou serviços pessoais como o trabalho doméstico, por exemplo. Além dos direitos trabalhistas que os trabalhadores formais possuíam, o acesso aos direitos de proteção social foram criados no Brasil vinculados ao trabalho formal. Ou seja, isto causou mais uma segmentação no mercado de trabalho, agora no âmbito urbano, entre os trabalhadores com carteira assinada⁷ e os trabalhadores sem carteira assinada.

O que cabe destacar em relação às medidas de regulação do mercado de trabalho implementadas ao longo de todo o período de industrialização é que sua aplicação sempre foi muito flexível. Isto é, a intervenção do Estado não se preocupou em garantir um padrão de emprego relativamente homogêneo para todo o território nacional. Também não obrigou os empregadores a negociar com os sindicatos e transferir parte dos ganhos de produtividade para os trabalhadores, nem criou mecanismos eficientes de regulação da oferta e da demanda de força de trabalho para conter a competição no mercado de trabalho e elevar os salários da base da pirâmide. (MORETTO, 2007: 139)

Nos anos 60 e 70, em um contexto de grande crescimento econômico e aumento da produtividade da indústria brasileira, os governos da ditadura militar favoreciam o arrocho salarial e a não democratização dos frutos do progresso material ao conjunto de trabalhadores, reprimindo os sindicatos e movimentos sociais. Em 1966 criou o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) com o discurso de proteger o trabalhador que fosse demitido sem justa causa. O trabalhador deveria optar por ter acesso a esta conta ou a estabilidade no emprego após 10 anos de serviço. O resultado foi a ampliação da rotatividade do trabalho com o fim do instituto da

⁷ Cabe ressaltar que os direitos de cidadania existentes antes da constituição de 88 como saúde pública, por exemplo, eram direitos apenas dos trabalhadores que possuíam carteira assinada.

estabilidade no emprego e a facilidade de rescisão de contrato no momento em que o empregador bem entender (MORETTO, 2003).

Em 1975, o governo brasileiro cria o Sistema Nacional de Emprego (SINE), considerado como um embrião de um Sistema Público de Emprego no Brasil (IDEM). A partir deste momento, o Estado passa a atuar não somente na regulação do trabalho e no fomento ao desenvolvimento econômico a partir dos planos econômicos, mas a se dispor a implementar medidas diretas que tivessem efeitos sobre o mercado de trabalho e o desemprego. O objetivo do SINE era oferecer serviços para melhorar as informações sobre demanda e oferta de trabalho, realizando a intermediação entre trabalhador e empregador; e oferecer cursos para melhorar a qualificação dos trabalhadores desempregados para sua melhor reinserção (IBIDEM). Os resultados do SINE foram pequenos, pois não foram destinados recursos suficientes para implantar o programa.

O SINE tomou como exemplo as políticas acessórias para o mercado de trabalho complementares às políticas de pleno emprego criadas nos países avançados no pós-guerra. É importante enfatizar que este conjunto de políticas para o mercado de trabalho tem efeito em contexto de crescimento econômico. Isto porque os anos de prosperidade econômica mundial se alteram a partir dos anos 1970, causando ondas de crises em praticamente todo o mundo. O Brasil, ao longo dos anos 1980, passou por forte crise da dívida externa devido ao padrão de financiamento dos investimentos realizados pelo Estado na década anterior e à crise mundial. O impacto da recessão econômica sobre o mercado de trabalho foi o aumento do desemprego aberto e do trabalho informal. O país implantou em 1986 o seguro-desemprego, mas de forma restrita, pois não existia capacidade fiscal do Estado para amplas ações de seguridade social.

No mundo, a manutenção do alto nível de desemprego fez com que as políticas de gasto público e de tentativa de manutenção do pleno emprego fossem julgadas ineficientes e abriu espaço para a crítica conservadora e para a mudança de paradigma político-ideológico na execução das políticas públicas e na condução da política econômica. As políticas de emprego começam a partir daí a se modificar para responder ao novo contexto do mundo do trabalho e da economia. A constante intervenção do Estado na economia, a grande rigidez nos mercados de trabalho e o alto poder político dos sindicatos da Europa e dos EUA (que com o aumento dos preços, pressionavam por aumentos salariais) eram apontados pelos conservadores como os

principais fatores geradores da crise e dos desequilíbrios na economia. Além disso, ainda segundo a crítica conservadora, o problema do desemprego estava diretamente associado ao alto custo do trabalho, à legislação trabalhista vigente (que impedia a flexibilidade do mercado de trabalho) e à excessiva proteção aos desempregados advindas dos benefícios pagos pelo governo, o que diminuía a busca por novos postos de trabalho e inflacionava seu custo.

Com a ascensão de governos conservadores de Reagan nos EUA e Thatcher na Inglaterra, o paradigma neoliberal ganha força nos anos 80 e 90 ainda mais no contexto internacional de retomada da hegemonia norte americana⁸. Houve uma separação entre as políticas econômicas das políticas de emprego, sendo que as primeiras passaram a priorizar as políticas monetária e fiscal restritivas. A persistência do desemprego, segundo eles, era um exemplo de desequilíbrio do mercado de trabalho e as reformas de cunho neoliberal foram paulatinamente realizadas nos países desenvolvidos, com avanços maiores nos Estados Unidos e menores em alguns países da Europa. Algumas medidas de flexibilização da legislação trabalhista foram feitas com a justificativa de reduzir as barreiras que impediam o livre ajuste do mercado e diminuir os gastos tributários que aumentavam o custo do trabalho. As políticas públicas de emprego passam a se concentrar em um conjunto específico de programas que atuam apenas sobre os desequilíbrios do mercado de trabalho.

É por esse posicionamento, diante das condições políticas e sociais de funcionamento das economias capitalistas nas últimas décadas, que tão pouco deveríamos chamá-las de políticas de emprego; pela sua circunscrição e pressupostos, mais adequado seria chamá-las políticas liberais de emprego ou ainda, aceitando a terminologia das instituições multilaterais, políticas voltadas ao mercado de trabalho. (GIMENEZ, 2001: 64)

O Brasil nos anos 1980 passava por um processo político de redemocratização e de construção de uma nova constituição. A Constituição de 1988 foi um marco no avanço da universalização dos direitos sociais, de manutenção dos direitos trabalhistas contidos na CLT, de regulamentação do seguro-desemprego, da seguridade social e suas bases de financiamento. Este processo foi no sentido contrário do contexto político mundial de flexibilização e perda de

⁸ Para ver mais sobre o contexto internacional e sobre a retomada da hegemonia norte-americana, ver TAVARES & FIORI (1997).

direitos sociais e trabalhistas. Apesar de nos anos 1990 o país receber influências mais contundentes, a Constituição de 88 permitiu manter um patamar mínimo de direitos.

Como já foi afirmado, partir dos anos 90 o Brasil e a América Latina passou a sofrer maior influência das políticas neoliberais. A dependência causada pelas crises da dívida e constante ajuda das instituições multilaterais fizeram com que os países em desenvolvimento passassem a adotar um conjunto de agenda política recomendada por estas organizações⁹. As políticas liberais de emprego propostas pelas instituições multilaterais se apresentavam como um conjunto de políticas e programas focalizados, voltados para determinado público-alvo. Eram programas que destacavam e incentivavam as políticas denominadas **ativas**, que estimulam os trabalhadores desempregados a um maior esforço na busca por um emprego e qualificação profissional, em prejuízo das políticas **passivas**, as quais apenas transferem renda e são consideradas desincentivadoras na luta por uma nova colocação no mercado de trabalho. As políticas ativas, no entanto, foram transformadas em políticas de controle sobre os desempregados beneficiários de seguro-desemprego, pois segundo estas instituições, o trabalhador sem emprego deve estar constantemente à procura por um novo posto e disposto a aceitar qualquer tipo de trabalho que aparecer.

As políticas de emprego ativas passaram a ter maior prioridade em relação às políticas passivas, mas estas não deixaram de ter seu papel nas políticas liberais de emprego. No entanto, a tendência geral de sugestões foi a de destinar as políticas passivas a um público cada vez mais restrito. Ao final dos anos 1990, a OCDE construiu um conceito que vai de encontro à redução das políticas passivas que se chama *making the work pay* ou *workfare*. Significa que o Estado não deve proteção social integral ao desempregado, mas sim que este deve se lançar no mercado de trabalho e prover parte do seu sustento (BARBOSA, 2006).

O processo de mudança nas políticas de emprego em curso no mundo desde a década de 80 trouxeram à tona a antiga concepção liberal a respeito das causas do desemprego e do funcionamento do mercado de trabalho. Segundo Gimenez (2001):

⁹ O Consenso de Washington é considerado como um importante exemplo de elaboração de agenda de políticas neoliberais para a América Latina.

Está subjacente, aos contornos das políticas liberais de emprego, que o desemprego e as dificuldades de inserção no mercado de trabalho, derivam não do funcionamento do sistema econômico, mas da insuficiência de atributos individuais dos trabalhadores, o que no limite, recoloca sob uma 'nova roupagem' as concepções neoclássicas acerca do desemprego voluntário. (GIMENEZ, 2001:67)

No entanto, a ação realizada em cada país teve grau diferenciado. Por um lado, o Brasil da década de 90, seguiu algumas recomendações, principalmente no sentido de aderir a retórica do discurso neoliberal. A informalidade, a deterioração das condições de trabalho e o desemprego continuaram crescendo. A explicação para isso foi que as políticas de emprego passaram a aceitar a política macroeconômica como dada e a estruturar suas ações a partir do seu restrito orçamento e das mudanças no mercado de trabalho (MORETTO, 2003).

O Ministério do Trabalho direcionou a ação nesse campo para a busca do aumento da eficiência dos programas, deixando de lado os problemas oriundos da política econômica e a busca da equidade no mercado de trabalho. (MORETTO, 2003: 251)

O MTE afirmou as políticas de geração de trabalho e renda como um dos pilares da “nova geração de políticas de emprego”, assim como a estruturação de cursos de qualificação para os trabalhadores, seguindo o discurso de que o problema do desemprego era do trabalhador que não se formava de acordo com as exigências do mercado. O papel do Estado seria, portanto, oferecer estes cursos não só para os trabalhadores desempregados, mas para todos que estivessem à procura por emprego, tendo como prioridade os trabalhadores em desvantagem social (IDEM).

Por outro lado, o Estado Brasileiro foi obrigado a regulamentar as diretrizes da Constituição de 88. Isso possibilitou que nos anos 1990 os gastos com seguro-desemprego e abono salarial ampliassem paulatinamente. Esta é uma evidência de que as políticas passivas possuem um lugar importante dentro do orçamento do Ministério, com a utilização dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)¹⁰. Porém, se observarmos em um sentido geral, a focalização das políticas sociais, a Desvinculação das Receitas da União (DRU) aplicadas ao FAT para pagamento dos juros da dívida e as privatizações demonstraram que o Estado brasileiro

¹⁰ Criado em 1990.

durante os anos 1990 possuía uma maior influência das políticas neoliberais recomendadas pelas instituições multilaterais (FAGNANI, 2005). Percebe-se que a atuação do Estado até o final do século XX não melhorou a estrutura do mercado de trabalho brasileiro, mantendo sua heterogeneidade e desigualdade social.

2.2 Informalidade e as políticas de geração de trabalho e renda

A integração e incorporação da população brasileira no emprego foi limitada durante todo o período contemporâneo. Em contexto de prosperidade econômica, a indústria e as atividades de serviços conseguiram absorver maior parte do exército industrial de reserva, porém mesmo assim nem todos foram integrados. Surge durante os anos 1960 e 1970, o debate das dificuldades de integração ao processo produtivo industrial de pessoas que estavam se deslocando para as cidades nos países subdesenvolvidos e o que estas causavam na estrutura social e do mundo do trabalho, como o fenômeno da informalidade (SILVA,L.; 2003). As interpretações teóricas da temática são diversas naquele contexto histórico, mas com pontos em comum, como a necessidade de incorporar contingentes vindos da zona rural, a indústria e o seu papel dinâmico, o trabalho assalariado como referência, e o pleno emprego como meta ou possibilidade a se alcançar (IDEM).

Nos anos 1970, o mundo passou por profundas crises e recessões econômicas. A lógica da valorização na esfera financeira, com processos como a globalização e a mundialização do capital¹¹, afetaram diretamente o mundo do trabalho. Na esfera da produção, a competição produziu a reestruturação produtiva e tecnológica e conseqüentemente, demitiu trabalhadores e construiu relações mais flexíveis com o trabalho. As taxas de desemprego foram crescentes a partir desta década. A relação típica dentro do capitalismo, ou seja, a relação de assalariamento, sofre um forte abalo. Castel (1999) explica que a sociedade salarial entrou em crise por conta do enfraquecimento da condição salarial. O trabalho assalariado protegido sofreu transformações no papel que desempenhava de coesão social, por isso o trabalho passa a ser mais que trabalho e o não-trabalho passa a ser mais que desemprego, segundo o autor.

¹¹ O termo mundialização do capital foi cunhado por François Chesnais no livro “A Mundialização do Capital” (1996), que caracteriza um novo regime de acumulação capitalista dominado pela internacionalização do capital.

Também a característica mais perturbadora da situação atual é, sem dúvida, o reaparecimento de um perfil de ‘trabalhadores sem trabalho’ que Hannah Arendt evocava, os quais, literalmente ocupam na sociedade um lugar de supranumerários, de “inúteis para o mundo”. (CASTEL, 1999: 496)

No caso do Brasil, as transformações da esfera produtiva afetaram as décadas de 1980 e 1990. Nestes anos, tanto as taxas de desemprego aumentaram como o fenômeno do trabalho informal. Uma proporção que antes era por volta de 40% e 60% para os trabalhadores formais e informais, respectivamente, inverteu-se nos anos 80 e 90. Isto refletiu em um fenômeno denominado desassalariamento, em que ampliou-se indiscriminadamente contratos considerados atípicos, sem cobertura dos direitos trabalhistas (POCHMANN, 2000).

Segundo Cacciamali (2000), o processo de informalidade pode estar associado a dois fenômenos ligados ao mercado de trabalho. O primeiro se refere às relações de trabalho criadas, recriadas ou ampliadas a partir do trabalho assalariado. São formas de trabalho assalariado sem carteira assinada ou com carteira assinada por locadoras de mão-de-obra, empreiteiras e agências de trabalho temporário. O ponto comum são as relações trabalhistas precárias, inseguras, sem direitos trabalhistas e de proteção social. O segundo fenômeno se refere às estratégias de sobrevivência e de auto-emprego, chamado também de conta-própria. Neste caso, são formas laborais que não se baseiam na relação de trabalho assalariada como forma de organização do trabalho (CACCIAMALI, 2000).

O termo informal (...) reporta-se, ao invés de um objeto de estudo, à análise de um processo de mudanças estruturais em andamento na sociedade e na economia que incide na redefinição das relações de produção, das formas de inserção dos trabalhadores na produção, dos processos de trabalho e de instituições – denominado neste trabalho de Processo de Informalidade (CACCIAMALI, 2000: 163).

Luiz Antonio Machado Silva (2003) defende que o debate da informalidade sofreu profundas mudanças a partir dos anos 1980. Segundo o autor, não é possível explicar a informalidade como categoria analítica e oposta da relação salarial (SILVA,L; 2003), como era possível nos anos 60 e 70. São relações de trabalho heterogêneas, multifacetadas, que começa a tomar como sinônimo de flexibilização e precarização do trabalho, que afeta a estrutura social de forma profunda. Além disso, estava associada a outras formas remanescentes de produção e

subsistência, característica de outros modos de produção, e atualmente está tanto associada à estas formas de produção simples mas também à dinâmica da reestruturação produtiva.

O processo contemporâneo de reorganização das relações de produção, ao mesmo tempo componente e resultado do fenômeno mundial que costuma ser denominado reestruturação produtiva, tem sido muitas vezes associado linearmente com uma “informalização” das relações de trabalho, cujo indicador corrente no debate sobre o Brasil, como se sabe, continua sendo uma oposição binária posse/não-posse de carteira de trabalho assinada por um empregador. Na realidade, ela está no centro de um apaixonado debate sobre a política de geração de empregos que tem produzido uma boa quantidade de mitos, todos baseados em uma compreensão dos “informais” que os toma como um bloco homogêneo, com o mesmo estatuto social e os mesmos interesses. (SILVA,L; 2003: 168)

Considerando todas as particularidades do termo e as questões de sua utilização, serão tomadas aqui as considerações pertinentes em que o conceito não caracteriza um processo homogêneo. O processo de informalidade é segmentado, principalmente no que diz respeito aos níveis de rendimentos auferidos pelos trabalhadores. Assim como existiu, durante os anos 1950 e 1960 o início da segmentação do mercado de trabalho formal com a criação dos colarinhos brancos¹², no mercado de trabalho informal esta segmentação também ocorreu, tanto que alguns autores denominam como “nova informalidade”¹³ estas novas ocupações criadas pela reestruturação produtiva e pelo desenvolvimento do setor de serviços.

Pode-se dizer que o alto nível de desemprego e de informalidade nos anos 1990 ampliou a heterogeneidade já existente no mercado de trabalho, pois além das raízes estruturais ampliou-se a segmentação e a diferenciação entre os trabalhadores formais, com direitos trabalhistas, e os trabalhadores informais, sem seguridade social. Pode ser denominado um período em que houve uma “universalização restrita” dos direitos sociais conquistados na Constituição de 1988, pois a cobertura dos direitos trabalhistas e previdenciários, por exemplo, continuou restrita por conta do grande contingente de trabalhadores informais que não possuem direitos previdenciários.

¹² MILLS, 1969.

¹³ Conceito que Patrícia P. Silva (2003) utiliza ao analisar a nova informalidade na Região Metropolitana de Salvador.

Nesse sentido, a expressão “universalização restrita” tem como referência o fato de que a universalidade da cobertura e do atendimento, no que diz respeito ao conjunto das políticas de educação e de seguridade (saúde, previdência e assistência social), não se firmou totalmente, nem como princípio ideológico geral e tampouco como prática do Estado na implementação concreta de tais políticas, passados dezoito anos da promulgação da Carta Constitucional. (IPEA:BPS nº13: 9)

Este fenômeno da “universalização restrita” reafirma a nova lógica de atuação do Estado nos anos 90, de tendência liberalizante. Com a separação da esfera macroeconômica das esferas de trabalho e social dentro do governo, a formulação da política pública ampliou a fragmentação característica do Estado. A prioridade pelo equilíbrio fiscal e pelo pagamento dos juros da dívida pública brasileira produziu restrições financeiras para as outras esferas do governo. Com isso, foram privilegiadas as políticas sociais focalizadas e as universais foram restringidas.

Entendendo o contexto e o movimento geral de atuação do Estado brasileiro nos anos 1990, é possível olhar para as políticas públicas para o mercado de trabalho realizadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e perceber que estas tiveram papel secundário dentro destes governos, apesar de terem existido algumas melhorias. É importante salientar que foi gerado em torno das políticas de emprego, trabalho e renda um mito (SILVA,L; 2003) em que enxerga a simples contraposição entre trabalho com carteira e sem carteira de trabalho e colabora para construir políticas destinadas aos trabalhadores informais sem compreensão da sua complexidade, heterogeneidade, com limitados resultados e efetividade.

Houve avanços no sentido de maior estruturação de um sistema público de emprego, com ampliação dos pagamentos de benefícios do seguro-desemprego e abono salarial. Para tal, foi montado um esquema de financiamento no início dos anos 1990 para proporcionar as bases materiais destes programas e benefícios. O principal foi o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), vinculado ao MTE, em que a principal fonte de financiamento são as contribuições como o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Esses recursos são destinados constitucionalmente ao pagamento dos benefícios de Seguro-Desemprego e Abono Salarial. Além disso, 40% do fundo é destinado ao financiamento de Programas de Desenvolvimento, sob responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Também existiu uma melhor organização do SINE (intermediação principalmente) e ampliação de seus beneficiários. No entanto, o atendimento foi insuficiente para o contexto de alto desemprego e o programa não estava articulado com as outras políticas do Ministério.

Um balanço das ações do SINE, na década de 1990, mostra que seu atendimento ampliou-se significativamente, sobretudo na segunda metade da década. A procura pelo serviço por parte de trabalhadores (em busca de reinserção ou do primeiro emprego) cresceu em todas as regiões como resultado do aumento do desemprego e da ampliação dos postos de atendimento e da maior divulgação do serviço. (MORETTO, 2003: 256)

O programa de qualificação profissional foi desvinculado do SINE e passou para a responsabilidade do Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor) em 1995. O oferecimento dos cursos foi ampliado para além dos trabalhadores desempregados. O quadro novo demonstrava a estratégia de melhorar a “empregabilidade” do trabalhador (MORETTO, 2003: 258).

Para intervir no sentido de reduzir o desemprego, o Ministério do Trabalho buscou fomentar, através de financiamentos e crédito, a criação de empreendimentos individuais ou associativos com o Programa de Geração de Trabalho e Renda (PROGER). Como as micro e pequenas empresas, os pequenos produtores rurais, as cooperativas e associações de produção tinham dificuldade de acesso ao crédito, o programa buscava resolver tal gargalo. Além disso, fomentava iniciativas informais para trazer para a formalidade. (IDEM). A partir de 1995, foram criados o PROGER urbano e rural; o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), para financiamento da agricultura familiar; e o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), para financiamento de empresas de maior porte com potencial de geração de empregos (IPEA:BPS nº13).

Além do PROGER, no final dos anos 1990 surgiu o fomento ao microcrédito com o Programa de Crédito Produtivo Popular. A diferença para o PROGER é que o programa de microcrédito era destinado às pessoas e iniciativas dentro do mercado de trabalho informal, com valores pequenos de financiamento.

Tanto os recursos do PROGER como do programa de Microcrédito eram provenientes da parte do FAT relativa à gestão do BNDES. No caso do PROGER, os recursos eram intermediados através de bancos públicos, que avaliavam e selecionavam os projetos. No

entanto, é preciso questionar a lógica de financiamento destes bancos, em que prevalece as condições de financiamento do mercado privado, onde o menor risco e maior lucratividade são considerados em detrimento das iniciativas com potencial de criação de empregos e segmentos econômicos com dificuldade de acesso ao crédito.

Já no caso do programa de microcrédito, o financiamento foi através de convênios com o BNDES por parte de prefeituras e secretarias estaduais de trabalho e por parte de Organizações Não-Governamentais (ONGs). Porém, o programa foi implantado dentro da lógica e do discurso do “empreendedorismo”, recomendado pelas instituições multilaterais. Este prega a pró-atividade e o sentimento empreendedor, criativo do indivíduo como alternativa de “sucesso” para os desempregados dos países em desenvolvimento. Não resta dúvidas que este tipo de crédito pode gerar inclusão social, retorno ao trabalho produtivo, mesmo que informal, e sobrevivência financeira de um grande contingente de pessoas excluídas do mercado de trabalho formal. No entanto, o discurso, de ordem neoliberal, resgata a responsabilização individual do trabalhador pela sua condição social e econômica, fomentado e ampliado através da atuação de uma parte relativamente grande de ONG’s nos anos 90.

Pode-se dizer que tanto o PROGER, como os Programas de Microcrédito atuaram pela primeira vez no sentido de trabalhar com o mercado de trabalho informal no Brasil. Tanto com o intuito de trazer para o mercado de trabalho formal como no de melhorar as condições de permanência no mercado de trabalho informal e em trabalhos de subsistência. A questão foi o que o Estado fez para reduzir o impacto social da existência dos trabalhadores informais e desempregados. Alguns avanços foram obtidos, porém foram insuficientes para o contexto econômico de baixo crescimento e ampliação da deterioração do mercado de trabalho brasileiro.

2.3 Os anos 2003 a 2010: conjuntura do Mercado de Trabalho

O Brasil passou por um período de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) no período analisado, entre 2003 a 2010, segundo dados do IBGE. Após um período de relativa estagnação econômica que foram os anos 90 com altos índices de desemprego, o país pode retomar o crescimento, reduzir o desemprego, melhorar as condições sociais e diminuir os índices de pobreza.

Inicialmente, a retomada do crescimento em 2003-2004 foi fomentada pelas exportações e pelo contexto econômico mundial. Após estes anos, a liderança do crescimento passou a ser da ampliação do consumo de bens duráveis e do investimento, com o aumento do crédito de 25% a 40% em relação ao PIB (BALTAR, 2010).

A crise mundial de 2008 afetou a trajetória de crescimento econômico pelo qual o país vinha seguindo, com quedas no PIB no último trimestre deste mesmo ano. A indústria da transformação foi a que sofreu maior impacto pela crise mundial, reduzindo o emprego formal em 6% entre setembro de 2008 e fevereiro de 2009 segundo dados da CAGED (IDEM). Em 2009, o PIB volta a cair, mesmo com medidas do governo de isenção fiscal para manter o ritmo econômico e o consumo, retraindo 0,2% em relação à 2008. Porém, no ano de 2010 o PIB volta a crescer, contando com 7,5%, com destaque para o crescimento do setor de serviços¹⁴.

Tabela 2.1 – Variação anual do Produto Interno Bruto (PIB) – em %

2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1,1%	5,6%	3,2%	4,0%	6,1%	5,2%	-0,3%	7,5%

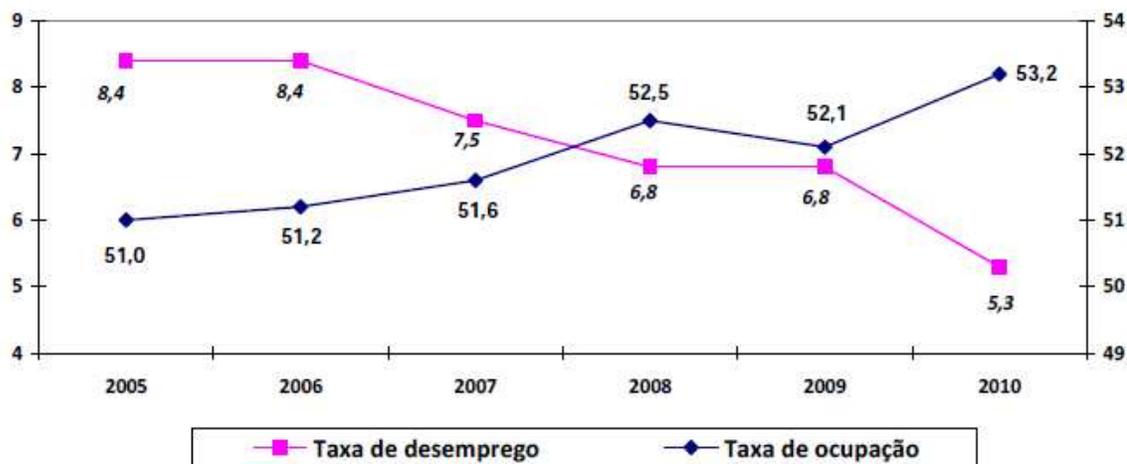
Fonte: IBGE

O movimento da taxa de desemprego se manteve estável entre os anos de 2005 e 2006 e entre os anos de 2008 e 2009 e caiu nos anos de 2007, 2008 e 2010, conforme gráfico 2.1. Neste período, o mercado de trabalho obteve melhoras com o crescimento econômico tanto na redução do desemprego, como no aumento da formalização das relações de trabalho. O gráfico 2.1 mostra a evolução da taxa de desemprego aberto e de ocupação entre os anos 2005 a 2010 e a Tabela 2.2 demonstra ao longo do tempo a melhora dos índices de formalização até o ano de 2010.

¹⁴ Fonte: IBGE.

http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1830&id_pagina=1

Gráfico 2.1: Brasil Metropolitano – taxas de desemprego aberto e de ocupação no mês de dezembro, desde 2005 (em %)



Fonte: IBGE=PME, Elaboração IPEA: Comunicado 76, 2011.

Tabela 2.2 – Mercado de trabalho metropolitano 2003 a 2010

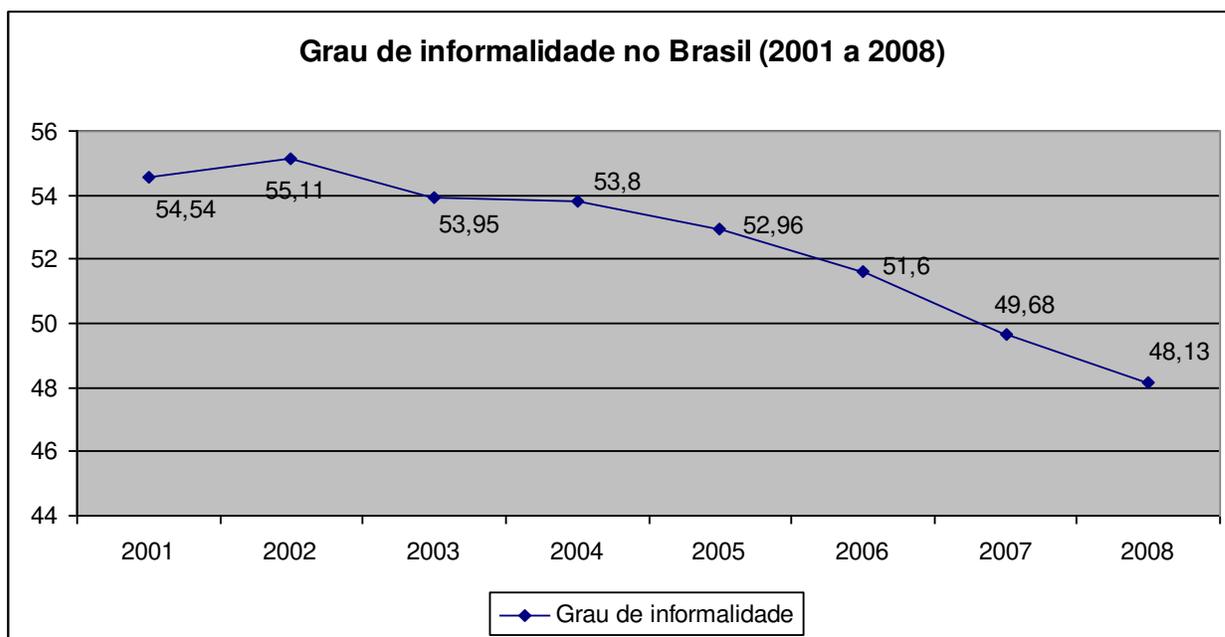
Mês	Ano	Taxa de participação (A)	Mercado de Trabalho (B)	Taxa de desemprego (C)	Grau de Formalização (D)	F=A*B
Junho	2003	57,3	76,8	16,9	70,1	44,0
Setembro	2003	58,2	76,8	16,9	69,6	44,7
Junho	2004	57,1	76,8	15,3	69,3	43,9
Setembro	2004	57,8	76,4	14,3	69,0	44,2
Junho	2005	56,4	77,2	12,2	70,0	43,5
Setembro	2005	57,0	77,0	12,6	70,1	43,9
Junho	2006	56,8	77,5	13,5	71,2	44,0
Setembro	2006	57,8	77,9	12,8	70,5	45,0
Junho	2007	56,8	78,2	12,6	72,1	44,4
Setembro	2007	57,5	77,5	11,6	72,7	44,6
Junho	2008	57,1	77,7	10,1	74,0	44,4
Setembro	2008	57,4	78,0	9,8	73,5	44,8
Junho	2009	56,4	78,2	10,4	75,2	44,0
Setembro	2009	56,8	77,8	9,9	74,6	44,2
Junho	2010	56,9	78,3	8,9	76,2	44,6
Setembro	2010	57,3	78,3	8,0	76,6	44,9

Observações: A=PEA/PIA; B=(EMP+DES)/PEA; C=DES/(EMP+DES); D=EMPFOR/EMP; F=(EMP+DES)/PIA.
Fonte: PME/IBGE. Elaboração Própria. Atualização de BALTAR, 2010.

Além do crescimento econômico, o aumento da formalização do trabalho é creditado ao Ministério Público do Trabalho e órgãos de fiscalização do trabalho, que ampliaram a fiscalização e multaram empresas em que as relações de trabalho não estão em conformidade com a lei, como é o exemplo de muitas empresas terceirizadas que não regularizavam a situação de seus empregados. Com a fiscalização, as empresas contratantes destas terceirizadas levavam as multas por esta irregularidade. Assim, as próprias empresas contratantes passaram a fiscalizar e cobrar regularidade das terceirizadas.

O aumento da fiscalização e da formalização trouxe a conseqüente queda da taxa de informalidade¹⁵ no período, como podemos ver no gráfico 2.2. A redução paulatina da informalidade traz a perspectiva de que esta taxa retornará ao nível anterior ao da década de 1980, ou seja, por volta de 40%, se o crescimento econômico continuar de maneira sustentada.

Gráfico 2.2



Fonte: PNAD / IBGE – tabela 1901. Elaboração própria.

Nota: Até 2003, exclusive a população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

¹⁵ O grau de informalidade considerado foi a proporção de não contribuintes no trabalho principal.

Porém, mesmo no cenário mais otimista, um percentual de 40% da população economicamente ativa fora do mercado formal de trabalho é ainda muito grande, se considerarmos as consequências futuras em termos sociais. Seria necessário que a cobertura da proteção social ampliasse para este contingente da população, que sem direitos previdenciários, sem cobertura dos direitos trabalhistas como seguro-desemprego, e auxílio-doença, ficam à sorte nos momentos de doença, de não-emprego e de velhice.

Um outra política que impactou fortemente no mercado de trabalho e na melhoria do conjunto da população foi a política de valorização do salário mínimo, que recebeu aumentos reais segundo o DIEESE (2010) no período de 2002 a 2010 na proporção de 53,67%. O aumento real do salário mínimo durante o período combinado com as políticas de transferência de renda – como o Bolsa Família, o maior programa de transferência condicionada do governo e que possibilita a transferência de dinheiro para famílias em condições de pobreza e extrema pobreza – impactou na base da pirâmide da estratificação social brasileira. Podemos visualizar (tabela 2.3) os efeitos neste contexto, com o forte crescimento da classe trabalhadora e da classe média baixa e com a redução pela metade do número de miseráveis no país.

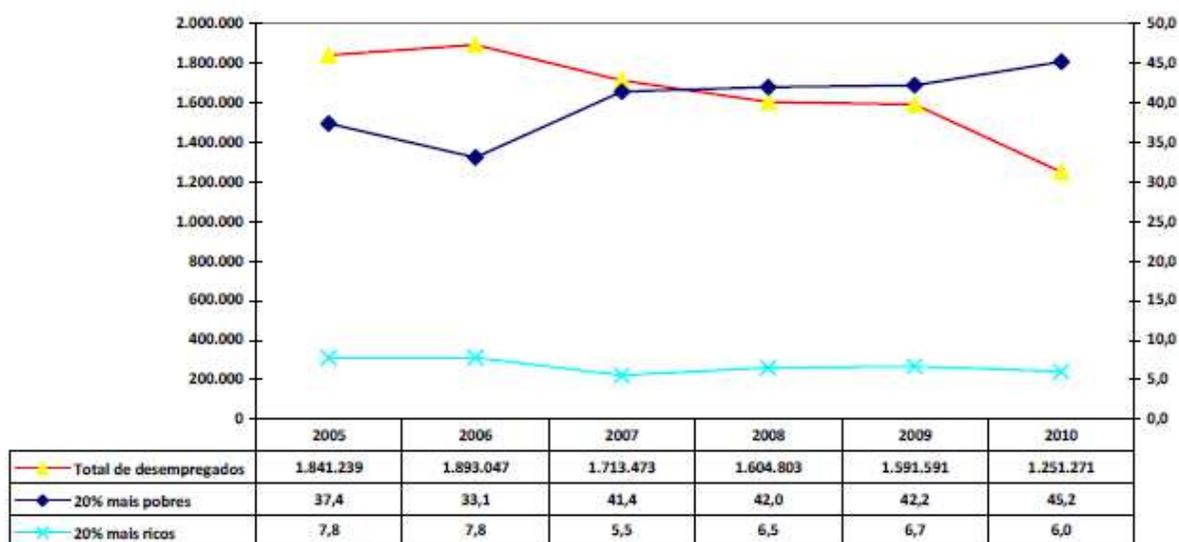
Tabela 2.3 – Estratificação familiar da população – Brasil

Anos	Alta Classe Média	Média Classe Média	Baixa Classe Média	Massa Trabalhadora	Miseráveis	Indigentes
1981	8,3	13,2	36,4	25,3	15,5	1,2
1982	9,2	12,7	35,1	26,3	15,6	1,2
1983	6,9	12,0	28,0	27,4	24,4	1,4
1984	6,3	10,9	29,3	28,2	24,2	1,2
1985	8,5	12,9	31,2	29,3	17,1	0,9
1986	13,7	18,0	36,0	23,1	8,3	0,9
1987	9,3	13,5	32,0	24,7	19,4	1,1
1988	8,5	11,4	29,0	25,4	24,5	1,1
1989	10,6	13,1	28,3	23,8	22,9	1,3
1990	8,6	12,3	30,5	22,5	24,6	1,5
1992	5,9	11,0	28,2	27,5	25,7	1,8
1993	6,6	10,3	27,0	26,1	28,1	1,9
1995	9,3	12,5	30,3	26,6	19,3	2,1
1996	10,0	12,5	31,7	23,0	20,5	2,3
1997	8,6	13,6	29,0	24,4	21,9	2,4
1998	8,6	13,8	29,4	24,6	21,2	2,4
1999	8,0	11,6	31,5	25,6	20,8	2,5
2001	7,9	11,5	30,0	27,1	20,7	2,8
2002	7,2	11,0	29,6	28,4	21,5	2,3
2003	6,8	9,7	30,3	28,4	22,4	2,4
2004	6,4	10,3	29,4	30,7	21,1	2,0
2005	7,0	11,1	33,2	36,7	10,1	1,9
2006	7,8	11,9	34,7	34,4	9,6	1,7
2007	8,2	13,0	36,0	32,6	8,3	1,8

Fonte: PNAD/ IBGE. Elaboração: Quadros, 2008. Obs: Metodologia: Melhor membro remunerado.

No entanto, apesar do crescimento econômico e da melhoria das condições sociais, as tendências estruturais do mercado de trabalho brasileiro se manteve, como por exemplo, a manutenção de taxas de desemprego maiores para os jovens, negros e mulheres em relação ao homem adulto branco. O estudo realizado pelo IPEA demonstra que apesar da melhoria da taxa de desemprego, este não afeta de forma homogênea os diversos estratos sociais. Os trabalhadores mais pobres, com os 10% menor rendimento, obtiveram um crescimento da sua taxa de desemprego em 44,2% entre 2005 e 2010, enquanto os trabalhadores com 10% maior rendimento, o crescimento na taxa de desemprego foi de apenas 2,6% (IPEA: Comunicados nº76, 2011). Apesar do número de trabalhadores pobres reduzir no período segundo o estudo, a sua taxa de desemprego aumentou, como se pode visualizar no gráfico abaixo.

Gráfico 2.3: Brasil Metropolitano – quantidade de desempregados e participação relativa dos 20% mais ricos e 20% mais pobres no total do desemprego aberto no mês de dezembro, desde 2005



Fonte: IBGE=PME, Elaboração IPEA: Comunicados do IPEA n° 76, 2011.

A pesquisa do IPEA também indicou que o tempo de desemprego afetou de forma inversa aos estratos sociais, em que o trabalhador mais pobre demora menos tempo para achar um emprego do que o trabalhador mais rico. Este efeito indica que o trabalhador do decil mais rico pode optar ou não por determinados trabalhos, e que o mais pobre, apesar de encontrar emprego mais rapidamente, encontra trabalhos precários e de curta duração, indicando uma alta rotatividade nos trabalhos ocupados por trabalhadores de baixa renda (IDEM).

Pode-se ver, portanto, que apesar do balanço do período demonstrar melhorias nas condições sociais e de redução da taxa de desemprego geral no país, estas mudanças mantiveram o padrão de desigualdade em que a transição da pirâmide social não ultrapassa a chamada classe C e que amplia a heterogeneidade do mercado de trabalho brasileiro, com o aumento de desemprego para os mais pobres no período.

2.4 A atuação do Ministério do Trabalho e Emprego de 2003 a 2010

Esta sessão analisará mais profundamente os conteúdos dos programas e possíveis resultados da Política Pública de Emprego entre 2003 a 2010¹⁶.

Como foi apresentado no contexto econômico, o crescimento do emprego se deu basicamente devido ao crescimento econômico, primeiramente por conta das exportações, e posteriormente na ampliação do consumo de bens duráveis e do investimento. Este último, o governo teve um papel importante para manter o ritmo da atividade econômica através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em que obras de investimento em serviços públicos como moradia, saneamento básico e logística, foram e estão sendo realizadas em quase todo o país. Além do PAC, a política de crédito adotada pelo BNDES colaborou na ampliação dos investimentos privados.

Porém, o governo analisado manteve de certa maneira a separação entre a política econômica das demais, pois como o Ministério do Trabalho e Emprego está alocado dentro da área social, este teve um papel coadjuvante no processo de determinação das políticas de investimento e de influência na determinação da política econômica. Mesmo com sua participação na política de Valorização do Salário Mínimo, com representantes da classe trabalhadora e do ministério, as decisões dependiam de fato da área econômica para ser aprovada.

Tendo em mente a estrutura do mercado de trabalho brasileiro apresentada, o seu histórico e o contexto recente, será apresentado um balanço da atuação do Ministério do Trabalho e Emprego e seus programas.

É possível afirmar que neste período, o MTE deu continuidade à construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, que tem como objetivos centrais:

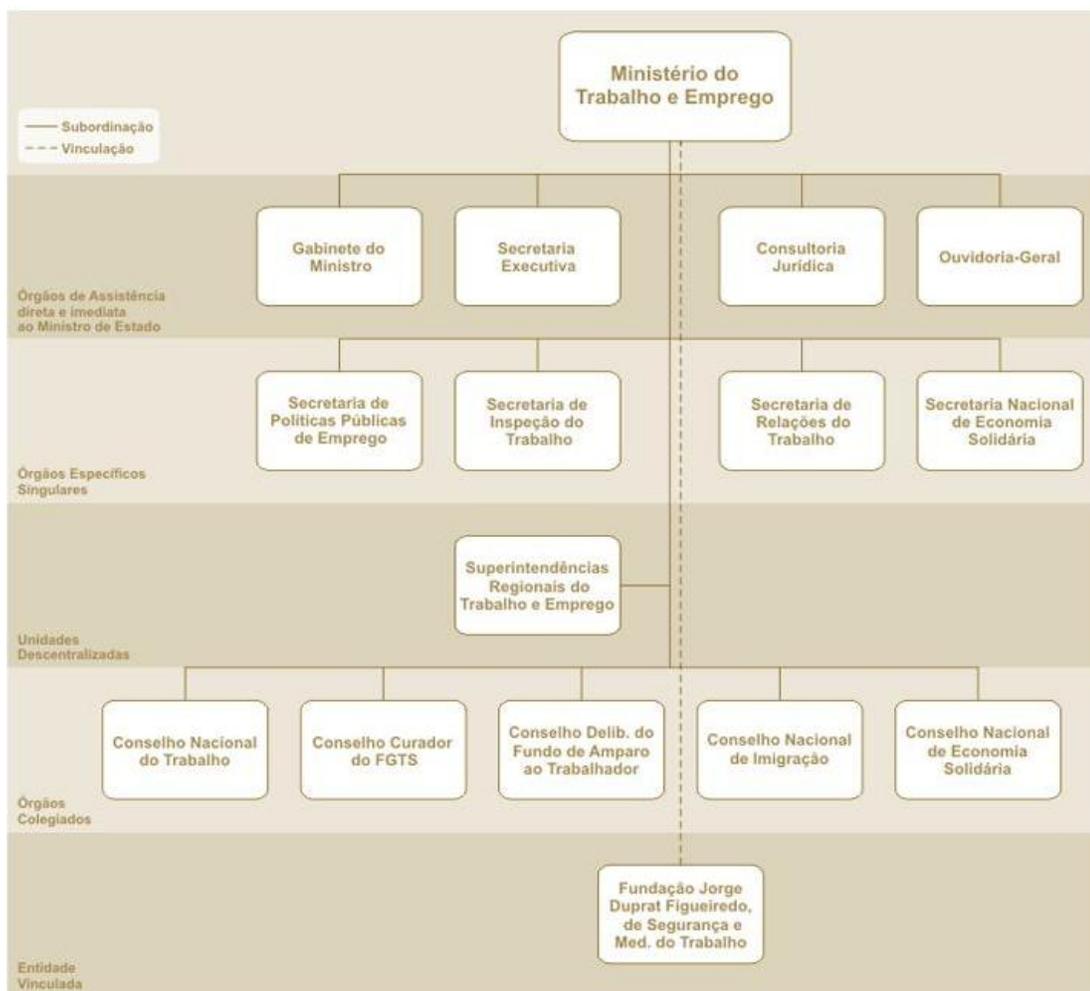
- a)** combater os efeitos do desemprego (por meio de transferências monetárias, como o seguro desemprego);
- b)** requalificar a mão-de-obra e reinseri-la no mercado de trabalho (por meio de programas de qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra);
- e c)** estimular ou induzir a geração de novos postos de trabalho por meio da concessão de crédito facilitado a empresas e/ou

¹⁶ A principal fonte para este item foram os Boletins de Política Social do IPEA (diversos números). Como nem todas as informações estão compiladas para o período de análise deste estudo (2003 a 2010), teremos disponíveis os dados de certas políticas até 2005, 2007 ou 2009.

trabalhadores que busquem algum tipo de auto-ocupação ou ocupação associada/cooperativada. (IPEA:BPS nº13: 201)

A estrutura atual do Ministério se encontra descrita no organograma abaixo:

FIGURA 2.1 - Estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego



Fonte: site do Ministério do Trabalho e Emprego (www.mte.gov.br)

A novidade dentro do organograma em relação à gestão presidencial anterior é a presença da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) e posteriormente seu conselho. Outra mudança foi a nova denominação e conceituação das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE's), onde existiam as antigas Delegacias Regionais do

Trabalho (DRT's)¹⁷. Estas unidades descentralizadas subordinadas diretamente ao MTE são responsáveis por executar, supervisionar e monitorar as políticas públicas relacionadas ao trabalho, ampliando do escopo da fiscalização para todas as áreas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Isto significa que todas as secretarias do Ministério possuem uma seção ou núcleo correspondente¹⁸ em cada um dos 27 Estados Brasileiros, e traz uma maior capilaridade das políticas desenvolvidas pelo MTE.

Basicamente, o financiamento do Ministério continuou sendo dos recursos do FAT, que tem a maior parte destinada ao BNDES e às transferências do seguro-desemprego e do abono salarial. No quadro 2.1 está descrito os principais programas do MTE e quais são as fontes de financiamento.

QUADRO 2.1

Principais programas e principais fontes de financiamento do SPETR/MTE em 2005

Principais programas do SPETR/MTE	Principal fonte de financiamento:
Seguro-desemprego e abono-salarial	FAT: arrecadação primária
Qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra	FAT: retorno das aplicações financeiras
Fiscalização laboral e segurança e saúde no trabalho	Recursos fiscais ordinários
Geração de emprego e renda	FAT: depósitos especiais remunerados
Primeiro emprego e economia solidária	Recursos fiscais ordinários

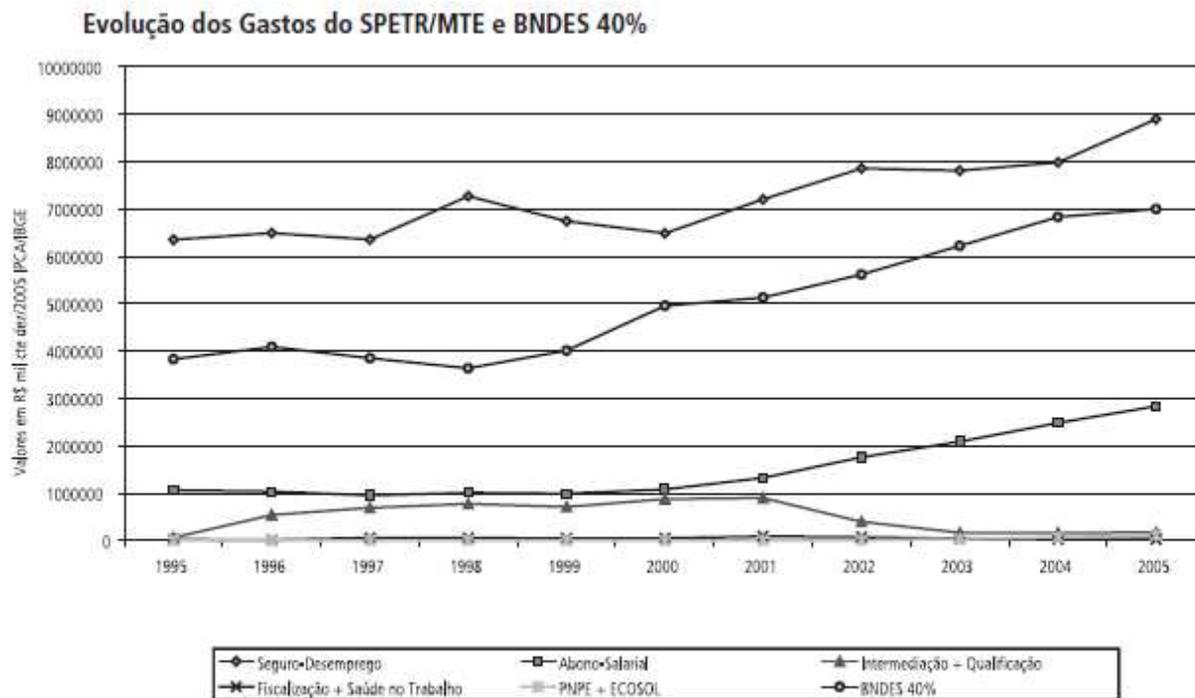
Fonte: IPEA: Boletim de Políticas Sociais, nº 13.

É possível perceber, através do gráfico 2.4, que os programas que recebem recursos fiscais ordinários, fora do âmbito do FAT, acabam tendo menos recursos em geral, se comparados com os outros gastos do MTE.

¹⁷ Decreto nº 6.341 de 3 de janeiro de 2008, que institui a nova denominação e competências das SRTE's.

¹⁸ Os organogramas das SRTE's estão no ANEXO deste estudo.

GRÁFICO 2.4



Fonte: IPEA. Boletim de Políticas Sociais, nº 13.

Este tipo de padrão de financiamento das políticas ligados ao FAT, ao mesmo tempo em que garante o pagamento constitucional do seguro-desemprego e abono salarial, restringe as políticas financiadas pelo retorno das aplicações financeiras e pelos depósitos especiais remunerados do fundo. Isto traz um gargalo nas políticas de intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e geração de trabalho e renda. Além disso, os programas financiados com recursos fiscais ordinários, como a política de Economia Solidária, possuem orçamento baixo e restrito, comparado com os com recursos do FAT.

O significado desse movimento geral é que a principal fonte de financiamento das políticas de emprego está se tornando insuficiente, e o uso das receitas financeiras do FAT para financiar os próprios benefícios constitucionais do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial está impondo um limite à expansão das demais políticas de emprego e de renda do MTE. É preciso lembrar que a intenção à época da criação do FAT era que a arrecadação do PIS/PASEP financiaria não apenas o seguro-desemprego e o abono salarial – suas principais prioridades –, mas também deveria ser suficiente para financiar os programas de intermediação de mão de obra e de qualificação profissional. Ao mesmo tempo,

também se esperava que os depósitos especiais e seus retornos fossem suficientes para financiar os programas de geração de emprego e de renda. (IPEA:BPS nº18: 174)

Assim, segundo periódico do IPEA, caso não seja equacionado o problema de financiamento de programas do MTE com o aumento do pagamento das obrigações constitucionais com seguro-desemprego e abono salarial, corre-se o risco de desmantelamento dos outros programas do ministério (IPEA:BPS nº18).

Nos próximos itens, serão apresentados e analisados todos os programas e políticas contidos no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda do MTE e suas principais atribuições. A Política de Economia Solidária será apresentada nos capítulos 4 e 5.

2.4.1 Seguro-desemprego

O seguro-desemprego é um benefício constitucional integrante da seguridade social, em que o vínculo assalariado contributivo permite a transferência financeira temporária ao trabalhador dispensado sem justa causa. O benefício é concedido em parcelas mensais, que variam de acordo com a média salarial dos três últimos meses trabalhados e do tempo de permanência no emprego. São três parcelas, se trabalhou pelo menos seis dos últimos 36 meses; quatro parcelas se trabalhou pelo menos doze dos últimos 36 meses; e cinco parcelas se trabalhou pelo menos vinte e quatro dos últimos 36 meses.

O benefício também é concedido para pescadores artesanais a partir de 1993. Este recebe o pagamento de um salário mínimo durante o período de defeso, em que é proibida a pesca para fins de preservação da espécie. Para tal, o pescador tem que estar registrado como Pescador Profissional três anos antes da solicitação do benefício. A partir de 2003, o registro anterior caiu para um ano, o que causou um crescimento de 58 mil para 352 mil beneficiários entre 2000 e 2007 (IPEA:BPS nº16).

Os trabalhadores domésticos com carteira assinada passaram a ter direito ao benefício em 2001. Se demitidos sem justa causa, podem receber o pagamento de no máximo três parcelas no valor de um salário mínimo.

Por fim, os trabalhadores resgatados de condições análogas as de escravos também possuem direito ao seguro-desemprego.

A tabela abaixo, porém, demonstra que o número de beneficiários do seguro-desemprego para as três modalidades descritas anteriormente é bem menor em relação ao número de beneficiários com vínculo formal de trabalho.

TABELA 2.4

Número de segurados do seguro-desemprego e de abonos salariais pagos por ano

Ano	Seguro-desemprego (segurados)				Abono Salarial (benefícios emitidos)
	Formal	Pescador artesanal	Trab. doméstico	Trab. resgatado	
1995	4.742.043	15.710	-	-	5.308.749
1996	4.360.917	20.090	-	-	5.023.939
1997	4.400.738	29.127	-	-	4.664.910
1998	4.357.528	30.997	-	-	4.467.820
1999	4.325.867	46.935	-	-	4.512.878
2000	4.185.673	57.861	-	-	4.819.813
2001	4.690.038	73.699	2.105	-	4.837.664
2002	4.811.169	91.973	8.016	-	5.618.806
2003	4.973.676	114.073	9.207	832	6.722.309
2004	4.815.067	185.990	9.490	1.965	7.853.189
2005	5.367.059	188.615	9.888	294	8.390.012

Fonte: MTE. Elaboração: IPEA: Boletim de Políticas Sociais, nº 13.

Notas: 1 Número de segurados da modalidade trabalhador doméstico em 2001 compreende período julho-dezembro.

2 Número de segurados da modalidade trabalhador resgatado em 2005 compreende período janeiro-março.

3 Número de segurados da modalidade formal inclui Bolsa de Qualificação Profissional.

4 O número de abonos pagos em 2005 se refere ao período janeiro-abril.

No gráfico 2.4 é possível visualizar a evolução do gasto com seguro-desemprego até o ano de 2005. Nota-se que, apesar de os anos de 2003 a 2005 o trabalho formal cresceu, a trajetória dos gastos com seguro-desemprego foi ascendente. A explicação do aumento é a alta rotatividade da mão-de-obra do mercado de trabalho brasileiro. Este movimento de ascendência continuou após 2005, principalmente nos anos 2008 e 2009 em que efeitos da crise mundial geraram demissões no país (IPEA:BPS nº 19).

Por ter este caráter de vínculo assalariado contributivo, o acesso ao benefício do seguro-desemprego é restrito ao trabalhador formal, exceto na modalidade de pescador artesanal e de trabalhador resgatado. Em uma sociedade em que, apesar de vir reduzindo, o número de trabalhadores informais ainda é elevado dentro da nossa população economicamente ativa. Isto significa que uma parcela grande da população fica desprotegida nos momentos de desemprego. Um desafio evidente para esta modalidade de política seria a incorporação dos trabalhadores informais e de outras formas de trabalho existentes ao esquema de proteção social ao trabalhador.

2.4.2 Salário Mínimo e Abono Salarial

A política de valorização do salário mínimo foi iniciada em 2005, com uma comissão composta por diversos atores da sociedade civil e do governo. Esta política foi proposta em 2007 com duração até 2023, conjuntamente com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O combinado é que entre 2008 e 2011 o salário mínimo teria reajustes anuais, com base no Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do ano anterior, mais o valor da taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de dois anos antes. Como demonstrado na sessão anterior, esta política realizou aumentos reais no salário mínimo em 53,67% entre 2002 a 2010 (DIEESE, 2010) e foi importante para ampliar a renda dos trabalhadores e reduzir as desigualdades dos rendimentos.

A política de Abono Salarial é um programa em que beneficia com o pagamento de um salário mínimo anual o trabalhador que recebe até dois salários mínimos de remuneração mensal de empregadores registrados no PIS/PASEP.

Entre os anos de 2002 a 2010, o gasto com o programa possuiu significativo aumento¹⁹ devido ao crescimento do número de beneficiários, que é influenciado pelo aumento da ocupação formal observado nestes anos e pelo aumento do próprio salário mínimo, abrangendo mais trabalhadores.

Uma das críticas ao programa é o questionamento da sua efetividade no combate à pobreza e na amenização da desigualdade de rendimentos do trabalho, transferindo apenas um salário mínimo aos trabalhadores formais de baixa renda. (IPEA:BPS nº13)

2.4.3 Sistema Nacional de Emprego (SINE)

O Sistema Nacional de Emprego (SINE) é responsável por serviços como a intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, habilitação para o seguro-desemprego e qualificação profissional. A prioridade do SINE é facilitar a reinserção do trabalhador no mercado de trabalho, promovendo a articulação entre os serviços de sua responsabilidade. Os postos de

¹⁹ Também pode ser creditado o aumento dos gastos devido à trajetória ascendente do salário mínimo.

atendimento do SINE são firmados por convênios com estados e municípios, além de entidades sem fins lucrativos.

Ao longo da década de 2000, o número de inscritos no SINE cresceu. No entanto, apesar do número de vagas oferecidas ter aumentado, o sistema de intermediação possuiu dificuldades em aproveitá-las, refletido na taxa de aderência que caiu nos anos de 2006, 2007 e 2008, como mostra a tabela 2.5. Este fator pode estar associado a um descasamento entre as necessidades das vagas oferecidas pelas empresas e o perfil dos inscritos, além de uma maior competitividade do SINE com as agências privadas de intermediação e colocação.

TABELA 2.5

Evolução da intermediação de mão de obra – Brasil (2000-2008)

(Em %)

Ano	Inscritos		Vagas		Colocados		Taxa de efetividade ¹	Taxa de aderência ²	Taxa de admissão ³
	Número	Variação	Número	Variação	Número	Variação			
2000	4.805.433	27,70	1.281.220	22,70	581.618	37,70	12,10	45,40	6,00
2001	4.687.001	-2,50	1.435.173	12,00	742.880	27,70	15,80	51,80	7,20
2002	5.118.563	9,20	1.648.542	14,90	869.585	17,10	17,00	52,70	8,90
2003	5.444.219	6,40	1.560.767	-5,30	844.693	-2,90	15,50	54,10	8,60
2004	4.872.769	-10,50	1.670.751	7,00	886.483	4,90	18,20	53,10	7,80
2005	4.977.550	2,20	1.718.736	2,90	893.728	0,80	18,00	52,00	7,30
2006	5.148.720	3,40	1.772.282	3,10	878.394	-1,70	17,10	49,60	6,80
2007	5.428.622	5,44	2.060.917	16,40	980.997	11,70	18,07	47,60	6,84
2008	5.987.808	10,30	2.526.628	22,60	1.068.140	8,88	17,84	42,28	6,41

Fonte: MTE, Elaboração: IPEA:Boletim de Políticas Sociais, nº 18.

Notas: 1 Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores inscritos.

2 Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de vagas captadas.

3 Razão entre o número de trabalhadores colocados e o número de trabalhadores admitidos segundo o CAGED.

Além disso, durante a crise financeira, frente ao desaquecimento do mercado de trabalho, o SINE não foi capaz de ampliar a sua captação vagas e reinserir trabalhadores, demonstrando papel passivo do sistema de intermediação na política de trabalho (IPEA:BPS nº18).

2.4.4 Plano Nacional de Qualificação (PNQ)

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor), criado em 1995 , foi substituído em 2003 pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), como política de qualificação social e profissional de trabalhadores. As mudanças foram no sentido de maior controle e monitoramento das ações de qualificação e do uso da verba pública, com o estabelecimento de uma carga horária mínima e conteúdos pedagógicos. O MTE passou a priorizar por cursos de mais longa duração e a integrar progressivamente com as políticas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR).

Os objetivos do PNQ são²⁰:

- Desenvolver novos conhecimentos;
- Ampliar as possibilidades de conseguir emprego;
- Aumentar a chance de permanecer no mercado de trabalho;
- Elevar a produtividade, melhorar o desempenho e a satisfação com o trabalho;
- Dar novas perspectivas de ascensão profissional, de elevação do salário ou renda;
- Contribuir para a formação intelectual, técnica, cultural e cidadã das pessoas e
- Preparar para trabalhar por conta própria ou montar o seu próprio negócio.

²⁰ Fonte: www.mte.gov.br

TABELA 2.6

Evolução da qualificação social e profissional – 2003-2009

Ano	Categorias de análise	Programas	
		PlanSeQ	PlanTeQ
2003	Número de beneficiários	–	139.433
	Recursos liquidados (R\$ mil) ¹	–	62.432
	Número de convênios	–	44
2004	Número de beneficiários	–	147.479
	Recursos liquidados (R\$ mil) ¹	–	81.116
	Número de convênios	–	41
2005	Número de beneficiários	7.816	117.430
	Recursos liquidados (R\$ mil) ¹	4.205	59.734
	Número de convênios	8	37
2006	Número de beneficiários	16.472	114.137
	Recursos liquidados (R\$ mil) ¹	13.030	76.541
	Número de convênios	16	41
2007	Número de beneficiários	13.205	117.532
	Recursos liquidados (R\$ mil) ¹	19.800	67.956
	Número de convênios	16	61
2008 ²	Número de beneficiários	70.181	48.139
	Recursos liquidados (R\$ mil) ¹	83.859	38.923
	Número de convênios	87	61
2009 ²	Número de beneficiários	117.588	65.496
	Recursos liquidados (R\$ mil) ¹	91.499	47.231
	Número de convênios	96	82

Fonte: Base de Gestão de Qualificação MTE. Elaboração: IPEA:Boletim de Políticas Sociais, nº 18.

Notas: 1 Valores corrigidos para 31 de dezembro de 2009 pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

2 Alguns convênios de 2008 e 2009 ainda se encontram em execução em 2010, de forma que o número de beneficiados refere-se ao total previsto nos convênios.

Todo trabalhador registrado no SINE pode participar dos cursos, porém é dada prioridade para os trabalhadores de baixa renda, com menor escolaridade e sujeitos à discriminação social. O PNQ possui três formas de implementação: por Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs); Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs); e Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs).

Segundo estudo do IPEA, o programa possui um problema muito grande de gestão na execução física e financeira, com empecilhos principalmente para firmar convênios (IPEA:BPS nº18). Um exemplo disso é foi que apenas em dezembro de 2008 foram firmados os convênios

relativos ao ano de 2008. Ou seja, estes seriam executados no ano seguinte, em 2009. Embora o programa tenha obtido alguns avanços, tanto em termos de qualidade como em ampliação de educandos inscritos e concluintes, o impacto ainda é bastante pequeno no alcance dos trabalhadores para serem qualificados, número inexpressivo em relação a PEA.

Destaca-se a articulação e criação de linhas dentro dos programas de qualificação como o PlanSeQ Bolsa Família, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) que busca qualificar 91 mil beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), articulando qualificação no setor da construção civil para obras do PAC e no setor do turismo, conjuntamente com o Ministério do Turismo (BPS nº 18), e o PlanSeQ EcoSol, com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). Esta última ação será detalhada no capítulo 4.

2.4.5 RAIS, CAGED e CBO

Uma das atribuições iniciais do SINE era desenvolver um sistema de informações sobre o mercado de trabalho. Na verdade, este foi descentralizado em diversos cadastros, como a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

A RAIS originalmente foi criada para controlar a entrada de mão-de-obra estrangeira no país, dar suporte aos registros do FGTS e subsidiar o Ministério da Previdência e Assistência Social para o controle da arrecadação e concessão dos benefícios. Nos dias atuais, a principal atribuição da RAIS é identificar o trabalhador que possui benefício ao Abono Salarial, além de ser instrumento estatístico para caracterização do mercado de trabalho formal. As cooperativas legalizadas fomentam também este banco de dados.

O CAGED é um registro utilizado para calcular mensalmente o índice de desemprego, flutuação do emprego e rotatividade do mercado de trabalho formal. Toda pessoa jurídica que tenha admitido, desligado ou transferido o trabalhador com carteira assinada é obrigado a declarar no cadastro, que auxilia nas informações para o programa de Seguro-Desemprego.

Por fim, a CBO é uma classificação das profissões do mercado de trabalho brasileiro, sem diferenciação entre as profissões regulamentadas e as de livre exercício profissional (ocupação). Sua função social está no reconhecimento de categorias profissionais como trabalhadores, dando maior visibilidade e inclusão social.

2.4.6 Políticas de Juventude

No ano de 2003, com a entrada do novo governo, foi criado o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude (PNPE). O objetivo era incentivar a inserção no mercado de trabalho de jovens de 16 a 24 anos, de renda e escolaridade baixas, que nunca tiveram algum tipo de vínculo empregatício formal. O PNPE inicialmente oferecia incentivos fiscais às empresas contratantes de jovens nesta faixa etária.

Com a baixa participação do setor privado no PNPE, o programa mudou para o Projovem, que passou a focar em cursos de qualificação, vinculados à transferência de renda aos jovens pobres, contando ainda com os incentivos fiscais às empresas e o apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens. Este passou posteriormente para a responsabilidade da Secretaria da Juventude, vinculada à presidência da república. Possui quatro modalidades: o Projovem adolescente – serviço sócioeducativo; o Projovem Urbano; o Projovem Campo – Saberes da Terra²¹; e o Projovem Trabalhador.

A parte do programa relativa ao Projovem Trabalhador ficou sob responsabilidade do MTE. Dentro do Projovem Trabalhador, existe o Projeto Juventude Cidadã, que busca resgatar a cidadania e valorização dos direitos humanos, além de contribuir para a qualificação profissional do jovem; O Consórcio Social da Juventude, que são convênios com entidades da sociedade civil que trabalham com a qualificação da juventude; O Escola da Fábrica²², que busca a integração entre ações de qualificação social e profissional com o setor produtivo; e o Empreendedorismo Juvenil, que visa fomentar a geração de oportunidades de trabalho e negócios da juventude brasileira.

Além do Projovem, existe a lei da aprendizagem. Esta foi criada em 2000 e regulamentada em 2005, e determina que toda empresa contrate no mínimo 5% e no máximo 15% dos seus empregados, jovens entre 14 e 24 anos que estejam matriculados no ensino médio.

²¹ O Projovem Campo – Saberes da Terra possui forte vinculação com a formação em Economia Solidária, como veremos no capítulo 4.

²² Este programa estava sob responsabilidade do Ministério da Educação, também possui uma modalidade de qualificação social em cooperativismo. Segundo informações de gestores da SENAES, quando passou para a responsabilidade do MTE, não foram realizadas novas ações do “Escola da Fábrica”.

A contratação e acompanhamento dos aprendizes é feita com Entidades Formadoras da sociedade civil, que colaboram na formação e qualificação dos adolescentes antes e durante o trabalho.

A persistência dos índices elevados de desemprego juvenil em relação ao desemprego adulto no país indica que estes programas ainda não conseguiram chegar aos jovens e melhorar suas condições de inserção no mercado de trabalho. Muito provavelmente porque o motivo do desemprego juvenil não seja a falta de qualificação profissional, e sim a estrutura heterogênea do mercado de trabalho em que estes jovens fazem parte.

2.4.7 Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER)

O MTE deu andamento no Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER), com a concessão de crédito provenientes de recursos do FAT para empreendimentos familiares ou do mercado informal, para pequenas e microempresas, cooperativas e associações de produção e pessoas físicas. A captação é através das instituições financeiras credenciadas, ou seja, bancos públicos e agências financiadoras. O processo operacional continua o mesmo do período presidencial anterior, com avaliação do risco, análise da viabilidade do projeto e do plano de negócios. Apesar do aumento expressivo dos recursos destinados à este programa entre 2000 e 2005, as restrições de financiamentos condicionada à utilização dos depósitos especiais do FAT apresentadas anteriormente causaram uma redução do valor destinado à esta política entre 2007 e 2008. Além disto, os dados relativos às áreas atendidas e setores beneficiados são difusos, o que dificulta uma análise geral do desempenho do crédito na economia e em termos de geração de trabalho e renda.

As atuais restrições podem levar à uma retomada dos objetivos principais do PROGER que é conceder crédito a pequenos empreendedores formais e informais, que possuem acesso limitado ao sistema financeiro tradicional (IPEA:BPS nº 18).

2.4.8 Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) foi criado em 2004, dando continuidade às ações de microcrédito do BNDES, agora no âmbito do MTE.

Construído com o objetivo de facilitar e ampliar o acesso ao microcrédito produtivo orientado aos microempreendedores, fortalecer e ampliar uma rede autônoma de financiamento da economia popular e fortalecer pequenas unidades produtivas, como empreendimentos da Economia Solidária. De 2005 a 2010, o programa apresentou trajetória crescente de concessão de crédito.

TABELA 2.7

Evolução do PNMPO – Brasil, 2005-2010

Ano	Quantidade de operações concedidas de microcrédito	Crescimento no ano (%)	Valor nominal concedido (R\$ milhões)	Crescimento no ano (%)	Valor real concedido (R\$ milhões) ¹	Crescimento no ano (%)
2005	632.106	–	602,34	–	466,07	–
2006	828.847	31	831,82	38	671,55	44
2007	963.459	16	1.100,38	32	952,71	42
2008	1.274.296	32	1.807,07	64	1.689,32	77
2009	1.605.515	26	2.283,96	26	2.231,25	32
2010 ²	442.730	–	632,00	–	623,84	–
Total	5.746.953	–	7.257,56	–	6.634,74	–

Fonte: Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado do MTE. Elaboração: IPEA:Boletim de Políticas Sociais, nº 18.

Notas: 1 Valores reais. Base: primeiro trimestre 2010 = 100. Deflator implícito INPC/IBGE.

2 Dados referentes ao primeiro trimestre de 2010.

Destaca-se a atuação consolidada do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) com o programa CrediAmigo, que em 2009 representou cerca de 65% do valor total de recursos liberados para o PNMPO. O volume emprestado para este programa está aquém do permitido, já que os agentes financeiros podem emprestar para este programa os recursos da exigibilidade bancária, o que corresponde à 2% dos depósitos à vista dos bancos. Caso não utilizem estes para empréstimos no PNMPO, estes são recolhidos pelo Banco Central sem remuneração (IPEA:BPS nº18). Segundo estudo do IPEA, o valor deste potencial de recursos era de R\$ 3 bilhões de reais em 2009 (IPEA:BPS nº 19). No entanto, mesmo os recursos emprestados para o PNMPO, existe a dúvida se realmente foram destinados para o microcrédito e para o público-alvo do programa. Excetuando a atuação do BNB, não se reconhece outros agentes financeiros com metodologia de microcrédito consolidada, que possuam taxas de juros menores e exigibilidade de documentos

alternativas aos do sistema financeiro tradicional. Com isto, existe uma dificuldade de acesso e falta de interesse por parte dos agentes financeiros em atuar neste segmento.

Este programa é um dos canais de microcrédito para a Economia Solidária. Para as cooperativas, através do CrediAmigo, para as iniciativas de finanças solidárias em instituições que se regulamentam enquanto OSCIPs de microcrédito e as cooperativas de crédito. No entanto, apenas as cooperativas de crédito (no âmbito da Economia Solidária) tiveram maior acesso à recursos do PNMPO pois conseguiam atender a exigibilidade aos requisitos do programa.

O PNMPO é gerido por um comitê interministerial coordenado pelo MTE e composto pelo Ministério da Fazenda e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Suas funções é a de definir prioridades e condições para implementação do programa, analisar propostas de agentes e acompanhar e avaliar a execução do PNMPO.

2.5 Algumas considerações

O Brasil passou por melhorias sociais nos últimos anos. O emprego formal cresceu e contribuiu para alavancar os outros setores da economia, que mesmo na informalidade, melhoram suas condições de trabalho e de vida com um ambiente econômico favorável. No entanto, mesmo com tal ambiente favorável, a estrutura heterogênea do mercado de trabalho brasileiro não alterou.

Pode-se ponderar que houve melhorias em alguns fatores, porém insuficientes. As desigualdades de rendimentos reduziram devido à política de valorização do salário mínimo, mas continuam bastante desiguais. A ampliação da formalização reduziu o tamanho do mercado de trabalho informal, mas este continua ainda relevante dentro da PEA. A pobreza reduziu e as classes trabalhadora e C aumentaram, indicando uma mobilidade social ascendente, porém que não ultrapassa a classe C.

Vimos que a estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego se dedicou exclusivamente ao trabalho assalariado durante quase 70 anos. As primeiras ações em relação ao trabalho informal foram ainda nos anos 90, mas estas eram pequenas e buscavam inserir estes trabalhadores no assalariamento através do empreendedorismo.

Avanços importantes foram conquistados com as políticas do MTE nos anos 2000, porém sua maior atuação foi limitada aos programas que atuam sobre o mercado de trabalho formal, principalmente. Isto se deu principalmente porque a herança das políticas de fomento ao assalariamento e ao pleno emprego são ainda muito fortes. No entanto, para realizar tais políticas, seria necessário que o MTE estivesse ligado ao núcleo decisório central da política econômica do governo e não está. Assim, se a política central do governo, que comanda todos os ministérios e a política econômica, não for favorável ao emprego e ao trabalhador, não será o Ministério do Trabalho e Emprego que alterará essa condição, como vimos que ocorreu na década de 1990.

Também foi indicado que o setor informal do mercado de trabalho brasileiro existe e é relativamente grande desde a sua constituição. E o Estado, através do MTE tem muita dificuldade em chegar no trabalhador que está no setor informal - na verdade tem muita dificuldade de chegar na população mais pobre e vulnerável - porque estruturou suas políticas de trabalho em torno dos trabalhadores do mercado de trabalho formal. O crescimento econômico pode colaborar para reduzir este grupo, como está acontecendo paulatinamente nos anos 2000. Algumas políticas desenvolvidas pelo MTE conseguem atuar sobre este público, como os programas de qualificação, o PNMPO, o ProJovem, mas os resultados são baixos o que tornam estas políticas marginais em relação às outras tradicionais do MTE.

A partir de 2003 o MTE insere uma nova política dentro de seu ministério, as voltadas para o fomento da Economia Solidária. Estas indicam que conseguem atingir à este público historicamente excluído do mercado de trabalho formal. Veremos nos capítulos seguintes o que é, como funciona e quais são os resultados destas políticas, que quebram o paradigma do assalariamento dentro de uma estrutura consolidada para atuar na relação capital-trabalho.

Capítulo 3 – A Economia Solidária no Brasil

A multiplicidade de ações existentes em torno da Economia Solidária revela um tema controverso, tanto no debate teórico como na explicação de suas práticas. Existe uma diversidade de autores com interpretações distintas a respeito do processo de surgimento dessas iniciativas, bem como de suas políticas públicas. Tal processo pode ser encontrado principalmente na América Latina e na Europa, utilizando cada um, termos diferentes para simbolizar tais práticas.

No Brasil, as iniciativas denominadas da Economia Solidária surgiram de forma mais significativa após os anos 1980, em um contexto em que o desemprego estava tomando proporções representativas dentro de nossa sociedade. Surgiu como estratégia de sobrevivência de homens e mulheres desempregados nos grandes centros urbanos, que buscaram nestas formas organizativas uma possível geração de trabalho e renda, para também trabalhadores que ocuparam suas fábricas que se encontravam em processo falimentar. Algumas iniciativas de Políticas Públicas desta área surgiram em prefeituras municipais no começo dos anos 1990, mas apenas ao final desta década as recém-denominadas Políticas Públicas de Economia Solidária ganharam maior destaque. Estas políticas foram e estão voltadas em sua grande parte para uma população historicamente excluída do mercado formal de trabalho com o objetivo claro de propiciá-las condições de geração de trabalho e renda e melhorias na sua condição social de pobreza.

Tal fenômeno vem ganhando visibilidade dentro e fora do Brasil. O país foi um dos primeiros a criar um órgão nacional responsável por cuidar de ações em Economia Solidária, aqui com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). Isto gerou interesse de jornalistas, especialistas em políticas públicas, acadêmicos e organizações internacionais, inclusive da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que está realizando uma série de debates e cursos sobre Economia Social e Solidária e Trabalho Decente.

Neste capítulo, dedicaremos a primeira parte para um estudo sobre a história do surgimento da Economia Solidária e de suas políticas públicas no Brasil, em nível local e nacional. Realizaremos em seguida, uma síntese a respeito da teoria de Economia Solidária e das diversas interpretações a respeito das suas políticas públicas. Foi tomada a decisão metodológica de abordar as interpretações dadas pelos principais autores brasileiros sobre os significados das

Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil, ou ao menos aqueles que indicam o papel do Estado neste debate. Ao final do estudo teórico, percebemos que alguns autores defendem posições favoráveis e outros, contrárias às práticas de Políticas Públicas de Economia Solidária e que estas dependem intrinsecamente das concepções sobre este fenômeno enquanto tal, a interpretação de suas práticas e o ideal de Estado e de sociedade que estes autores possuem.

O intuito de estudar sua história e sua teoria é primeiro compreender que as práticas de Economia Solidária no Brasil começaram antes do seu fomento enquanto políticas públicas. Segundo, compreender quais são as questões teóricas que envolvem o debate da Economia Solidária e seu papel dentro do Estado e de nossa sociedade. Entender as divergências e as críticas para verificar se estas estão sendo contempladas nas ações das políticas públicas e então melhorá-las. E por fim, reconhecer, nos próximos capítulos, se tais conflitos teóricos se traduzem na realidade e na relação dos atores envolvidos com o Estado.

3.1 A Economia Solidária no Brasil

Segundo dados do Sistema de Informações da Economia Solidária (SIES), os primeiros Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) surgiram no início do século XX, como organizações da economia popular ou organizações coletivas de comunidades tradicionais. Como afirmamos no capítulo 2, a formação do mercado de trabalho brasileiro não incluiu todos os trabalhadores ao mercado de trabalho formal e assalariado, fazendo com que atividades de reprodução simples ou atividades de economia popular informal existissem ao longo desta história.

No entanto, apesar da sua existência poder ser constatada anteriormente, foi a partir do começo dos anos 1980 que ampliaram as iniciativas da Economia Solidária no Brasil. Este contexto foi marcado pelo início de uma grave crise ocupacional que afetou o país durante as últimas décadas do século XX. Neste período, surgiram iniciativas de cooperativismo urbano, principalmente com a população mais pobre e excluída do mercado de trabalho. Estas iniciativas tinham a colaboração de entidades eclesiais de base, como a *Cáritas* nos chamados Projetos Alternativos Comunitários (PACs), realizados principalmente nas áreas urbanas. Na zona rural e em assentamentos, foi constituída em 1992 uma forte organização associativa de pequenos

agricultores e cooperativas de assentados em uma Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), entidade ligada ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST).

Com o agravamento do desemprego e por conta da crise econômica instaurada nos anos 90, mais cooperativas (Agrárias e Urbanas) e associações são criadas. Também por conta da crise, algumas empresas entraram em processo falimentar e para manter seus empregos, os trabalhadores destas fábricas assumiram o controle destas e se organizaram de forma cooperativa e associativa.

Organizações não-governamentais (ONGs) e universidades começaram a apoiar a formação de Cooperativas Populares e da Economia Solidária durante esta década. Movimentos sociais passaram a incentivar a autogestão como forma organizativa dos trabalhadores, tanto na produção quanto na organização política. Os sindicatos apoiaram os operários das fábricas recuperadas, de forma a procurar assessorias e instituições parceiras para formarem os trabalhadores para a gestão destas fábricas. Por conta desta demanda, em meados da década de 90 é criada a Associação Nacional de Trabalhadores em Empresas Autogestionárias e de Participação Acionária (ANTEAG). Estas organizações são chamadas de Entidades de Apoio e Fomento (EAF).

Além disso, surgiram entidades como as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP), ligadas às Universidades. A primeira foi a Incubadora da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e atualmente existem diversas outras universidades que possuem suas ITCP. Estas têm como objetivo apoiar a formação de cooperativas populares de produção ou serviços, colaborando para a autogestão dos empreendimentos pelos trabalhadores, produzir conhecimento e formar estudantes para Economia Solidária. Atualmente existem aproximadamente 120 Incubadoras em Universidade e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETS).

Nos dias de hoje, percebe-se que as iniciativas de economia solidária são diversificadas e ultrapassam a produção de produtos ou prestação de serviços.

(...) as manifestações concretas da ES eram muito diversas: coletivos informais, associações, cooperativas de produção, de trabalho, de consumo solidário ou de serviços; cooperativas sociais (pessoas com deficiência e transtorno mental);

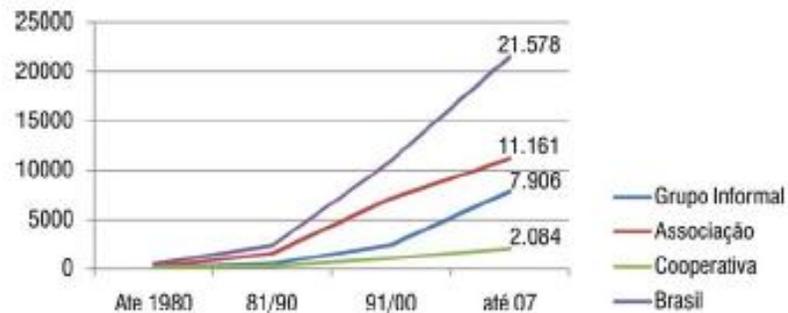
organizações e grupos de crédito solidário, bancos comunitários e fundos rotativos e cooperativas de crédito; redes de empreendimentos, produtores e consumidores; grupos e clubes de trocas solidárias e mercados de trocas solidárias com ou sem uso de moeda social; empresas recuperadas pelos trabalhadores em autogestão; cadeias solidárias de produção, comercialização e consumo; centrais de comercialização, iniciativas de comércio justo, organização econômica de comunidades tradicionais (quilombolas, comunidades negras e terreiros de matrizes africanas, povos indígenas, ribeirinhas, seringueiros, pescadores artesanais e demais extrativistas etc.); cooperativas habitacionais autogestionárias; grupos culturais; agroindústrias familiares, entre outras iniciativas, seja nas áreas urbanas ou no meio rural. (BRASIL, 2011:111)

O Brasil possui sua legislação sobre cooperativismo de 1971, durante a ditadura militar. Neste período foram criadas cooperativas agrárias com o intuito de reduzir impostos para o agronegócio e se constituíram em sua grande maioria de forma organizativa interna como uma empresa normal. Já as cooperativas que surgiram no contexto da Economia Solidária têm um outro aspecto das cooperativas agrárias e hoje em dia, das cooperativas de terceirização. Ao mesmo tempo em que buscam gerar renda e fugir de relações precárias de trabalho, buscam também concretizar relações de trabalhos pautadas no cooperativismo e no associativismo. Elas são denominadas de cooperativas populares ou empreendimentos econômicos solidários para se diferenciar das cooperativas do agronegócio²³. O termo Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) busca representar tal diversidade e concepções, considerando princípios como: organizações supra-familiares, em que a gestão do empreendimento é coletiva, com atividades permanentes e que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, comercialização ou consumo solidário (ANTEAG, 2009).

Segundo dados do Sistema Nacional de Informação da Economia Solidária (SIES) de 2005/2007, foram mapeados 21.859 EES no Brasil. O gráfico 3.1 abaixo demonstra o ano em que estes EES iniciaram suas atividades. É possível perceber que o fenômeno toma força a partir dos anos 80 e que a maior parte foi criada na década de 90 e 2000.

²³ A impressão é que no Brasil existe essa diferenciação entre verdadeiras e falsas cooperativas, existindo uma separação da inscrição jurídica com as práticas da empresa, tanto urbanas como rurais. Em outros países na Europa e até na América Latina, as cooperativas são cooperativas e se organizam enquanto tal.

Gráfico 3.1 – EES por ano de início segundo forma de organização

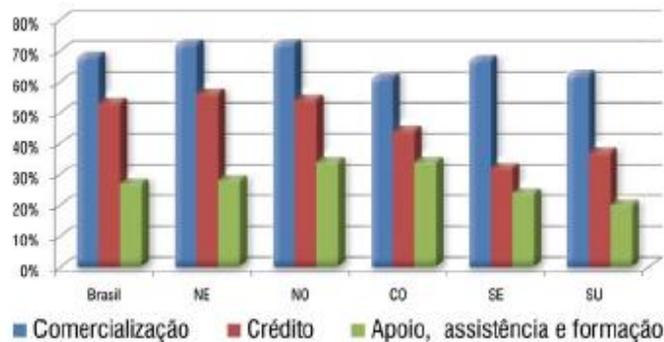


Fonte: Atlas da Economia Solidária (ANTEAG, 2009).

Nesta pesquisa outros pontos fundamentais que retratam a realidade dos EES no Brasil podem ser encontrados. Os principais motivos de criação foram observados pelos empreendimentos na seguinte ordem: 46% “como alternativa ao desemprego”, 44% para “complementar a renda”, 36% para “obter maior ganho”, 27% por conta da “gestão coletiva”, 9% para ter maior “acesso ao financiamento” e 1% para “recuperação da empresa” (IDEM:34). Estas respostas reafirmam o contexto do mercado de trabalho vivido por estes trabalhadores em que o desemprego e o baixo rendimento do trabalho eram a tônica, principalmente dos anos 80 e 90.

Um ponto de suma importância foi descobrir quais as dificuldades enfrentadas pelos empreendimentos. No Brasil, 72% dos EES possuem dificuldades para realizar a comercialização de seus produtos, 56% afirmam ter dificuldades para acessar crédito e 28% não tiveram nenhum tipo de formação, apoio ou assistência técnica (IDEM).

Gráfico 3.2 – Dificuldades dos EES



Fonte: Atlas da Economia Solidária (ANTEAG, 2009).

Conhecer as dificuldades reais dos empreendimentos da Economia Solidária colaboram para obter subsídios na formulação e implementação das políticas públicas direcionadas para este campo.

As políticas públicas municipais

A extrapolação da Economia Solidária para a esfera das políticas públicas começou a partir de 1992, quando alguns municípios da Grande São Paulo iniciaram políticas de apoio à Economia Solidária (ALVES, 2006). Porém, estas foram ampliadas no final dos anos 1990 e no início dos anos 2000. Ao perceber as iniciativas econômicas solidárias como alternativas de geração de trabalho e renda, algumas administrações públicas municipais começaram a incentivar o cooperativismo e o associativismo dentro dos seus programas de governo. Estas prefeituras possuíam em comum o fato de estarem sob a administração do mesmo partido político, o Partido dos Trabalhadores (PT). Podemos citar Porto Alegre (RS), São Paulo (SP), Recife (PE), Belém (PA), Campinas (SP), Santo André (SP), São Bernardo (SP), São Carlos (SP) como exemplos de cidades que implementaram políticas de apoio à Economia Solidária nos anos 90 e 2000.

Apesar da sigla partidária em comum, a forma como estas políticas se estruturaram em cada município dependeu de arranjos políticos locais e das diferentes concepções dos atores envolvidos a respeito do que é Economia Solidária. Algumas administrações colocaram a Política de Economia Solidária em secretarias de trabalho e desenvolvimento econômico, outras em

secretarias de assistência social. Também formularam diferentes estratégias para geração de renda do público-alvo da economia solidária²⁴.

No ano de 2010, cerca de 180 de um total de 5000 municípios brasileiros, e cerca de 14 Estados de um total de 27, possuíam algum tipo de política de Economia Solidária, segundo dados da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária (DUBEUX et al, 2011).

A criação da SENAES

O processo de formação da agenda da Política Pública Nacional de Economia Solidária representado pela criação da SENAES pode ser dividido em dois processos paralelos e complementares entre si. O primeiro descreve como foi o processo organizativo das iniciativas e entidades de Economia Solidária a partir das primeiras edições do Fórum Social Mundial. O segundo relata como foi o processo político no interior do Partido dos Trabalhadores (PT) em que tal temática ganhou sustentação política para se transformar em uma política pública.

Ao longo dos anos 80 e 90, entidades e iniciativas da Economia Solidária foram dialogando, criando redes de cadeias produtivas solidárias, de comercialização e de consumo. Os movimentos sociais, igrejas e sindicatos ligados ao Partido dos Trabalhadores (PT) foram aos poucos se aproximando e construindo este novo campo que seria denominado Economia Solidária. Gestores em políticas públicas municipais também foram realizando trocas de informações sobre suas políticas e fomento à Economia Solidária. Alguns atores foram se articulando em torno das primeiras versões do Fórum Social Mundial (FSM), e este se constituiu no início dos anos 2000 como um espaço político de articulação da Economia Solidária, tanto nacional como internacionalmente.

No I FSM foi criado um Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária (GT Brasileiro) para articular a participação nacional da economia solidária no evento e entre si. Eram doze entidades que participaram deste GT: “Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES); Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul (PACS); Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE); Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas

²⁴ Muitos estudos de caso foram realizados sobre as experiências municipais de política pública de Economia Solidária. Podemos citar estudos como os de CUNHA, 2002 e MARCONSIN, 2008.

em Autogestão (ANTEAG); Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas (IBASE); Cáritas Brasileira; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST/CONCRAB); Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede ITCPs); Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT); UNITRABALHO; Associação Brasileira de Instituições de Micro-Crédito (ABICRED); e alguns gestores públicos que futuramente constituíram a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária”²⁵.

A partir de plenárias e da construção conjunta de uma carta de princípios da Economia Solidária, o GT Brasileiro passa a ampliar a articulação deste mesmo movimento que estava se formando e seria reunido em uma entidade de caráter nacional. Em dezembro de 2002, após a eleição do Luís Inácio Lula da Silva, este GT escreveu uma carta com o título “Economia Solidária como Estratégia Política de Desenvolvimento” e reivindicou a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) no governo federal. Construiu um processo de plenárias da Economia Solidária - a primeira em dezembro de 2002 com a presença de 200 pessoas, a segunda em janeiro de 2003 com a presença de 800 pessoas e a terceira em junho de 2003, que teve processos regionais preparatórios e contou com a presença de 900 pessoas – que culminou, nesta última, na fundação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), no mesmo dia em que a SENAES foi criada.

Paralelamente à organização política das entidades e iniciativas de Economia Solidária, o Prof. Paul Singer conta o processo dentro do PT. Singer, ao final dos anos 90, fazia parte da ITCP da Universidade de São Paulo (USP) e já estava escrevendo textos sobre Economia Solidária. Como também era membro do PT, vinha dialogando com seus companheiros sobre a Economia Solidária e suas propostas para a questão do desemprego.

Segundo relato de Singer, Lula estava profundamente preocupado com o alto desemprego, e ao final dos anos 90 estava organizando uma reunião no Instituto da Cidadania (IC) para discutir tal assunto. Em conversa com Lula, Singer explicou quais eram as propostas da Economia Solidária e este concedeu um espaço nesta reunião para Singer apresentar tais ideias.

²⁵ Fonte: www.fbes.org.br

“Eu sei que foi a partir daí que a ideia da economia solidária começou a se difundir dentro do PT” (Entrevista Singer²⁶).

No ano 2000, foram realizadas uma série de seminários no IC sobre “Socialismo” organizados por Antonio Candido, Singer e Chico de Oliveira. No segundo seminário do primeiro ciclo de palestras, Singer apresentou a Economia Solidária no contexto de uma Economia Socialista.

“Estava presente eu diria toda a direção nacional do PT, José Dirceu, Genuíno, enfim. E caiu bem, Lula já estava bastante convencido que era uma coisa que tinha importância, o movimento já estava acontecendo no Brasil mas ninguém tinha notado. Então a novidade que eu trouxe não era apenas a novidade teórica, apenas mostrei que igrejas, sindicatos, universidades com as incubadoras, já estavam criando a economia solidária com características socialistas pelo Brasil a fora. Eu sei que a partir daquele momento a economia solidária passou a ser uma das bandeiras do PT. Isso foi decisivo.” (Entrevista Singer)

Neste mesmo ano, começa a fortalecer e a se multiplicar as políticas municipais de Economia Solidária nos municípios governados por este partido. Para a campanha presidencial de Lula em 2001, Singer escreveu a parte de Economia Solidária do programa de governo. Segundo ele, com certeza existiria uma Política Pública de Economia Solidária no governo federal. Mas Lula confundia esta com microcrédito e com o acesso dos EES à capital. Por isso achava que a Economia Solidária deveria ficar dentro do BNDES. Surgiu até uma pequena confusão, com a divulgação da notícia que Singer seria diretor da área social do BNDES.

“Lula já tinha no programa uma parte sobre economia solidária, que ele pediu que eu escrevesse. Então ele iria de qualquer forma fazer uma política pública de economia solidária, isso eu não tinha dúvida nenhuma. Só que na cabeça dele, ele confundia economia solidária com microcrédito. Ele achava que a coisa fundamental era dar acesso ao capital para os empreendimentos e isso ele imaginava que deveria ser feito pelo BNDES. Então ele designou ao Lessa, que ia ser o presidente do BNDES, que eu deveria ser o diretor da área social. O Lessa aceitou, saiu da reunião com o Lula e falou para a imprensa: o presidente meu deu carta branca para escolher as pessoas, menos o Paulo Singer que eu gosto muito e tudo bem, ele vai ser o diretor. Eu soube pelo jornal, eu não estava sabendo nada. Nesse meio tempo se deu a transição e veio a carta [do movimento] pedindo a criação da secretaria. E me falaram, você é o nome

²⁶ Esta entrevista, realizada dia 3 de agosto de 2010, se encontra na íntegra nos anexos deste trabalho.

indicado, eu estava aqui em Brasília em uma audiência com o Jaques Wagner, foi alguns dias antes da posse. Eu tive que decidir, não tinha tempo, pensei comigo mesmo é muito mais importante eu estar em uma secretaria dentro do Ministério do Trabalho em Brasília, que é onde está o governo, do que estar no Rio de Janeiro, em uma coisa importante que é o BNDES, mas limitado a área financeira. Muito mais do que isso não conseguiria fazer. Então achei estrategicamente mais importante criar a secretaria. Tenho a impressão que eu estava certo.” (Entrevista Singer)

Singer corroborou com a posição do movimento de Economia Solidária, que ao mesmo tempo estava se articulando e reivindicava uma secretaria dentro do Ministério do Trabalho e Emprego. O local exato da SENAES foi debatido no interior do movimento de Economia Solidária. Uma parte achava que a SENAES deveria ser um departamento dentro da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), integrando as políticas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. A grande maioria achou naquele momento que era melhor ser uma secretaria dentro do MTE. Tal visão foi mais forte neste momento de disputa de idéias²⁷ e concepções da Política Pública de Economia Solidária. A justificativa de estar dentro do MTE é que este deveria realizar políticas de Trabalho, não apenas de Emprego. Assim, por entender que que todos têm direito ao trabalho, assegurado na Constituição de 1988, o MTE, com a presença da SENAES, estaria ampliando suas políticas de emprego assalariado para também as políticas de trabalho associado e cooperativo. Outro motivo importante e estratégico foi por conta da capilaridade do MTE nos Estados, possibilitando a presença da Economia Solidária nestes locais.

A SENAES foi criada em 24 de junho de 2003²⁸. E as organizações reunidas da Economia Solidária indicaram o prof. Paul Singer como o secretário desta pasta. Que foi aceita pelo governo. Lula, como bom sindicalista que era, sabia o conflito que poderia ser gerado com a opção de abrigar a SENAES dentro do MTE, uma instituição de mais de sete décadas e que nesse período foi responsável apenas pelo trabalho assalariado²⁹. Mas também sabia dos possíveis avanços que poderiam ocorrer.

²⁷ Segundo Fábio Sanchez, em comentários no exame de qualificação deste trabalho, no dia 25 de maio de 2011. O organograma que demonstra a estrutura final do MTE está representado na figura 2.1 apresentada no capítulo 2.

²⁸ Criada no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e instituída pelo Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003.

²⁹ Segundo Fábio Sanchez, em entrevista concedida no dia 03 de agosto de 2010.

3.2 O debate teórico da Economia Solidária e de suas Políticas Públicas

O debate teórico da Economia Solidária é recente e repleto de controvérsias. Alguns autores dizem que o termo é em si contraditório. Outros diversos propõem novas interpretações, novos nomes, como Economia Popular Solidária, Economia Social, Sócio-economia Solidária, Economia Neo-Humanista, Solidariedade Autogestionária. Além disso, o debate sobre as experiências da Economia Solidária também possuem divergências, incluindo as diferentes perspectivas sobre suas Políticas Públicas.

Para a Análise dos significados de Economia Solidária neste item, serão realizados estudos das interpretações de autores que buscam explicar e compreender as Políticas Públicas de Economia Solidária. Assim, suas visões sobre o que é Economia Solidária influencia consequentemente no que consideram que deveriam ser a ação do Estado.

Serão abordadas as interpretações de Paul Singer, Antonio Cruz, Genauto França Filho e Rosangela Barbosa de forma mais aprofundada. Após este estudo inicial, serão apresentados alguns outros autores que colaboraram com a temática, para por fim, construir um panorama geral dos estudos sobre as Políticas Públicas de Economia Solidária.

Paul Singer

Paul Singer foi professor da USP e aposentado antecipadamente durante a ditadura militar. Economista, seu campo de estudo foi inicialmente em Economia Regional e Urbana. No começo dos anos 1990, dado o contexto de avanço neoliberal, iniciou seus escritos com as preocupações macroeconômicas e os efeitos desta sobre o desenvolvimento (CRUZ, 2006a). Assim, passou a se preocupar com os altos índices de desemprego no Brasil. No seu livro *Globalização e Desemprego* (SINGER, 2003a), Singer propõe reunir os desempregados das periferias dos grandes centros urbanos e montar cooperativas. *“Uma maneira de criar o novo setor de reinserção produtiva é fundar uma cooperativa de produção e de consumo, à qual associarão a massa dos sem-trabalho e dos que sobrevivem precariamente com trabalho incerto”* (SINGER, 2003a:122). A idéia era que estes grupos poderiam criar mercados protegidos com uma moeda social e se articular em redes para gerar sua viabilidade econômica. Tal proposta

vinha contra um certo *establishment* governamental e sindical em que as propostas de solução para o desemprego eram pautadas na qualificação profissional (CRUZ, 2006a).

Singer possui uma visão marxista da economia, que procura mostrar que o capitalismo é o modo de produção dominante, mas que não engloba todos os modos de produção existentes das economias contemporâneas (SINGER, 2004a). A chave para o entendimento da compreensão de diferentes modos de produção está em sua entrevista para Loureiro (2008) em que comenta sua interpretação do livro “A Acumulação do Capital” de Rosa Luxemburgo:

Mas a segunda parte d'A acumulação do capital é entusiasmante, porque ai ela tira as consequências político-históricas do que considera um erro de Marx, e dá uma contribuição teórica, para mim, absolutamente decisiva – que é mostrar que nunca houve um modo de produção único no mundo. Sempre houve diferentes modos de produção que interagem. E é muito fácil você dizer 'Bom, mas esse aqui é o passado. Isso aqui são modos de produção pretéritos que ainda sobrevivem'. Não é verdade. Na realidade o campesinato, o artesanato – a pequena produção de mercadorias precede o capitalismo e convive com o capitalismo até hoje. Isso eu percebi graças à Rosa.

Então todo o meu trabalho teórico a partir daí pressupõe múltiplos modos de produção. Isso tem a ver com a economia solidária, obviamente. Quer dizer, eu entendo a economia solidária como um modo de produção, entre outros, que existe dentro do capitalismo, já há duzentos anos, com maior ou menor força, mas que pode, diante das contradições que o capitalismo apresenta, ter um desenvolvimento. (LOUREIRO, 2008:18)

Como foi exposto, o autor entende que a Economia Solidária é um desses modos de produção e distribuição, que convive com o capitalismo mas possui princípios alternativos à ele.

A unidade típica da economia solidária é a cooperativa de produção, cujos princípios organizativos são: posse coletiva dos meios de produção pelas pessoas que as utilizam para produzir; gestão democrática da empresa ou por participação direta (quando o número de cooperadores não é demasiado) ou por representação; repartição da receita líquida entre os cooperadores por critérios aprovados após discussões e negociações entre todos; destinação do excedente anual (denominado 'sobras') também por critérios acertados entre todos os cooperadores. A cota básica do capital de cada cooperador não é remunerada, somas adicionais emprestadas às cooperativas proporcionam a menor taxa de juro do mercado. (SINGER, 2000:13)

Busca entender a Economia Solidária nos dias atuais, estudando suas semelhanças e raízes na história das lutas operárias e na formação social do socialismo (SINGER, 1998), no

movimento cooperativista no século XIX (SINGER, 2002) e com os teóricos do socialismo utópico. Relaciona que as iniciativas cooperativistas cresceram em momentos históricos de crise do capitalismo.

Singer é defensor de uma sociedade socialista³⁰, mas pondera que a Economia Solidária vai conviver com o capitalismo ainda por um tempo. *“Porque o capital só pode ser eliminado quando os trabalhadores estiverem aptos a praticar a autogestão, o que exige um aprendizado que só a prática proporciona”* (SINGER, 2000:18). Ou seja, a Economia Solidária para o autor é uma espécie de revolução cultural a partir do trabalho³¹, em que os EES realizam pequenas revoluções locais que alteram seus relacionamentos com a sociedade, tanto no nível individual como social. Estas ações entram em constante conflito e contradição com o sistema capitalista, mas também pode ser acomodada dentro dele. Defende que o papel da Economia Solidária na construção do socialismo é provar, a partir das experiências concretas, que é possível realizar a “autogestão generalizada da economia e da sociedade” (IDEM).

O caráter revolucionário da economia solidária abre-lhe a perspectiva de superar a condição de mero paliativo contra o desemprego e a exclusão. Para os que desconhecem este caráter, as cooperativas são meros substitutos dos empregos com carteira assinada, que as recessões vêm aniquilando. Se a retomada do crescimento fizer o número de empregos formais voltar a crescer, os que têm este ponto de vista esperam que as cooperativas deixem de ser necessárias e entrem num processo de definhamento. Há uma boa possibilidade, no entanto, de que estejam enganados. É muito comum cooperadores recusarem empregos porque, como costumam dizer, 'já não aguentam mais trabalhar para patrão'. (SINGER, 2000:28)

Tal hipótese pode ser comprovada com os dados do IBGE e do SIES, com o crescimento nos anos 2000 do trabalho assalariado formal ao mesmo tempo em que aumentou o número de cooperativas e pessoas dentro da Economia Solidária (gráfico 3.1). O autor defende que a Economia Solidária surgiu como estratégia de sobrevivência em resposta à crise do mundo do trabalho, mas que hoje, com o crescimento econômico, as pessoas podem optar por qual tipo de trabalho preferem se inserir.

³⁰ O socialismo nos seus princípios, não as experiências de socialismo real em que o planejamento central da economia era *“imposto por uma pseudo-'ditadura do proletariado”* (SINGER, 2002: 111).

³¹ Entendendo a centralidade do trabalho na constituição das identidades sociais.

“Colocaram para mim a questão de o que fazer quando as fábricas não fecham? A resposta é essa, melhor pra economia solidária, porque nós entrevistamos em uma situação de profunda crise social. Eu me lembro que quando criamos a SENAES, a primeira prioridade nossa era engatarmos no fome zero. Quer dizer, engatar a economia solidária no combate à pobreza extrema, que foi o bolsa família e tantas outras coisas mais que se fez e que foram muito boas. A economia solidária efetivamente foi, não sei se é majoritária ou não, mas foi causada por uma estratégia de sobrevivência e encontraram, graças às ações da igreja e outras entidades, o auto emprego coletivo, ou seja, juntos as pessoas conseguem ter muito mais chance de criar algo economicamente viável do que isoladamente. Esta foi eu diria, o primeiro grande impulso da economia solidária no Brasil, nos anos 90.

A coisa virou no Brasil no ano de 2004, começamos a crescer com mais consistência e hoje em 2010, seis anos depois, o desemprego praticamente desapareceu, estamos já próximos a pleno emprego. (...) Então esta motivação da economia solidária vir como estratégia de sobrevivência ainda existe muito porque há bolsões enormes de pobreza nas áreas periféricas e atrasadas do país. Nas metrópoles, nas áreas urbanas um pouco mais industrializadas a situação se inverteu. Isso pra economia solidária ao meu ver é muito positivo, porque a economia solidária vai crescer agora com as pessoas que querem começar porque tem vantagem, que é melhor ser dono coletivo de um empreendimento do que subordinado, esta é a motivação que interessa. E como diz você a economia solidária continua crescendo, de uma forma muito diferente da época da grande crise, mas continua crescendo.” (Entrevista Singer)

Enquanto o desenvolvimento capitalista gera riqueza e pobreza, o desenvolvimento solidário, não divide a sociedade entre ganhadores e perdedores. *“Então, é um desenvolvimento que tem um impulso, que tem uma lógica, mas que carece de apoio e esse apoio vem, em geral, do Poder Público”* (SINGER, 2006: 39). O papel do Estado e das políticas públicas de Economia Solidária são para fortalecer tais ações que vieram e fazem parte da sociedade civil.

O programa da economia solidária se fundamenta na tese de que as contradições do capitalismo criam oportunidades de desenvolvimento de organizações econômicas cuja lógica é oposta à do modo de produção dominante. O avanço da economia solidária não prescinde inteiramente do apoio do Estado e do fundo público, sobretudo para o resgate de comunidades miseráveis, destituídas do mínimo de recursos que permita encetar algum processo de auto-emancipação. Mas, para uma ampla faixa da população, construir uma economia solidária depende primordialmente dela mesma, de sua disposição de aprender e experimentar, de sua adesão aos princípios da solidariedade, da igualdade e da democracia e de sua disposição de seguir estes princípios na vida cotidiana etc. (SINGER, 2002: 112)

Por conta de ser uma invenção da sociedade civil, Singer acredita que mesmo se não tivesse tido o apoio estatal, a Economia Solidária também cresceria nesses últimos anos na sociedade. No entanto, considera que esta não prescinde do Estado, tanto que aceitou ser o Secretário Nacional de Economia Solidária em 2003. Reconhece a importância da criação SENAES dentro de uma estrutura destinada à proteger os direitos dos assalariados, em que anteriormente os trabalhadores informais não possuíam políticas para si. *“Por isso, o surgimento da Senaes representou uma ampliação significativa do âmbito de responsabilidades do MTE, que passa a incluir o cooperativismo e associativismo urbano”*³² (SINGER, 2004b:3). Ao ser questionado sobre a precarização das relações de trabalho, Singer defende que esta não é culpa das cooperativas e sim do desemprego em massa (IDEM).

No entanto, as Políticas Públicas de Economia Solidária não estão suficientemente institucionalizadas, tanto em termos de legislação como em termos de legitimidade na sociedade civil para que tais políticas existam. Singer diz que *“Enquanto houver isso, quer dizer, enquanto jornalistas veteranos, inteligentes, interessados, não têm idéia quase nenhuma do que se trata [a economia solidária], não dá pra dizer que tá institucionalizada”* (Entrevista Singer).

Por fim, o autor reconhece a disputa política existente pelo Estado, inclusive as divergências internas entre forças conservadoras e movimentos sociais. Por muitos momentos foi crítico da política econômica adotada pelo governo Lula, especialmente a fase Palocci. Mas defende que *“Efetivamente o governo Lula é o [governo] mais representativo que já teve por trazer a parte oprimida em luta. Porque a outra sempre está. Inevitavelmente sempre está. Você não governa contra a classe dominante, isso não existe. Ou você a esmaga ou ela te esmaga, não dá para fazer diferente”* (Entrevista Singer). O Estado reflete estes conflitos que existem em nossa sociedade, e nestas contradições e embates políticos que são construídas suas políticas públicas. Ao trazer as lutas e movimentos emancipatórios que praticam a autogestão e introduzem práticas democráticas para dentro do governo, forçam a alterarem suas instituições – principalmente o Estado – a banir as práticas autoritárias (SINGER, 2002).

³² O cooperativismo rural ficou uma parte sob responsabilidade do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) – principalmente o cooperativismo ligado ao agronegócio, e uma parte sob responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), no caso deste último o cooperativismo ligado à agricultura familiar.

Antônio Cruz

Para Cruz, a Economia Solidária é um termo com seus significados em disputa (CRUZ, 2006a). O autor, em sua tese de doutoramento (2006a), a partir de uma pesquisa aprofundada sobre o debate de autores marxistas e da teoria econômica, das interpretações de Singer, Coraggio e Razeto, e a partir do estudo de algumas experiências empíricas, desenvolve um conceito Economia Solidária:

o conjunto das iniciativas econômicas associativas nas quais (a) o trabalho, (b) a propriedade de seus meios de operação (de produção, de consumo, de crédito etc.), (c) os resultados econômicos do empreendimento, (d) os conhecimentos acerca de seu funcionamento e (e) o poder de decisão sobre as questões a ele referentes são compartilhados por todos aqueles que dele participam diretamente, buscando-se relações de igualdade e solidariedade entre seus partícipes. (CRUZ: 2006a: 69).

Constata neste e em outros trabalhos, que a Economia Solidária nasce no Brasil a partir da crise do trabalho assalariado. *“É a falta de empregos que tem levado milhões de trabalhadores/as do continente americano à busca de alternativas de sobrevivência, que desemboca na informalidade, na delinquência, ou na economia solidária”* (CRUZ, 2006b: 4).

Sua interpretação coincide com a de Singer sobre os diferentes modos de produção, porém Cruz parte de uma interpretação de Marx.

Marx referia-se às *formações sociais* ou *formações econômico-sociais*, que a cada tempo histórico enfeixavam a presença de diversos modos de produção, submetidos à lógica e à dinâmica prevaletentes de um modo de produção hegemônico. (CRUZ, 2006a: 53; grifos do autor)

A Economia Solidária é um modo de produção subordinado à formação social capitalista, com sua produção hegemônica. Podem os EES construir práticas solidárias no interior de suas organizações, mas estes estabelecem relações com o capitalismo de forma concorrencial, até mesmo com outros EES (CRUZ, 2011). Apesar destas dificuldades, afirma que a Economia Solidária está realizando sua “acumulação primitiva solidária” nas últimas décadas,

acumulando força econômica e social³³. No entanto, este processo não é nem será, segundo o autor, sustentado por formas de transferências compulsórias – e violentas - de riqueza entre os modos de produção.

Não há para a economia solidária algo que corresponda ao estado absolutista (na acumulação primitiva capitalista) ou ao estado soviético (na acumulação primitiva socialista), mas ao contrário: a economia solidária pressupõe a existência de um grau razoavelmente avançado de democracia formal, e exige – para que possa aspirar a tornar-se hegemônica numa outra formação social – um grau mais avançado ainda de democracia, que permita aos trabalhadores exercerem pressão e controle efetivos sobre o Estado. (CRUZ, 2011:16)

Cruz é um crítico do governo Lula e de suas contradições como o crescimento da concentração do capital ao mesmo tempo em que houve um crescimento da Economia Solidária. Alega que mesmo os setores mais críticos estão caindo em contradição nos seus discursos cada vez mais:

(...) criticam o capitalismo e sua lógica destruidora, mas acreditam que as políticas sociais e os arranjos macroeconômicos vigentes estão melhorando e vão melhorar ainda mais a vida dos mais pobres (independentemente do quanto elas melhoram a vida dos mais ricos...); reconhecem a estreita relação entre o grande capital global e o Estado contemporâneo, mas crêem que o *seu governo* tem o dom de submeter os interesses do capital às necessidades dos trabalhadores. Os mais informados comparam os números orçamentários destinados aos interesses do grande capital (juros da dívida pública, recursos para financiamento de grandes empresas, financiamento de grandes obras de infra-estrutura etc.) e aqueles destinados à área social: percebem o abismo que há entre uma coisa e outra, mas pensam que *é o melhor que se pode fazer nas atuais circunstâncias...* (CRUZ, 2011: 3; grifos do autor)

Em relação às Políticas Públicas de Economia Solidária, Cruz levanta também suas contradições, apesar de defender que o Estado colabore para este campo disponibilizando fundos públicos e fortalecendo seus atores. As práticas estatais estão fortemente pautadas por políticas

³³ Da mesma maneira que o capitalismo realizou sua “acumulação primitiva do capital” em um período em que seu modo de produção não era hegemônico.

compensatórias em que busca organizar desempregados em cooperativas³⁴, de cima para baixo. Segundo o autor, em avaliação à um programa de governo do Rio Grande do Sul, as práticas que deram mais certo foram as que fomentaram grupos que já existiam anteriormente.

É professor da Universidade Federal de Pelotas e foi membro da ITCP da Universidade Católica de Pelotas (UC-Pel). Acompanha e critica a forma como a SENAES vem realizando e implementando o Programa Nacional de Incubadoras (PRONINC), principalmente a atuação e visão dos outros ministérios sobre este programa³⁵.

Genauto França Filho

França Filho³⁶ defende a compreensão da Economia Solidária a partir de um modo de concepção de Economia Plural, em que autores como Karl Polanyi e Fernand Braudel são pilares para esta visão da dinâmica econômica geral (FRANÇA FILHO & LAVILLE, 2004). Nesta, são encontradas quatro princípios de comportamento econômico como a *domesticidade*, a *reciprocidade*, a *redistribuição* e o *mercado* (IDEM).

Segundo o autor, a Economia Solidária é composta por:

(...) grupos organizados que desenvolvem uma dinâmica comunitária na elaboração das atividades econômicas, porém com vistas ao enfrentamento de problemas públicos mais gerais, que podem estar situados no âmbito da educação, cultura, meio ambiente, etc. Com isto, estamos sugerindo a idéia de que a economia solidária tem por vocação combinar uma dimensão comunitária (mais tradicional) com uma dimensão pública (mais moderna) na sua ação. (FRANÇA FILHO & LAVILLE, 2004:18).

O autor defende que esta dinâmica comunitária com a dimensão pública cria “espaços públicos de proximidade”, em que a busca por resoluções coletivas de problemas cotidianos passa para a esfera pública, ao invés de soluções no âmbito individual (IDEM:104). Criam

³⁴ As pessoas geralmente nunca trabalharam de forma coletiva. Quando se encontram desempregadas, alguns governos reúne estas em um grupo sem possuírem identidade e afinidade alguma. Claro que esta não será uma política que trará resultados no curto espaço de tempo que é o período eleitoral.

³⁵ Tal crítica será abordada no capítulo 4, quando abordarmos o PRONINC.

³⁶ Em seu livro escrito juntamente com Jean-Louis Laville.

espaços de participação cidadã com práticas de reciprocidade e solidariedade. O que parece ser a vocação da economia popular é justamente esta atuação sobre o espaço público, melhorando o nível de renda e a qualidade de vida individual e coletiva da comunidade em que existem. São iniciativas (cooperativas, associações) geralmente relacionadas com o desenvolvimento local e comunitário.

Sobre o surgimento da Economia Solidária no caso brasileiro, o autor defende que não se trata de um fenômeno emergente, pois na história do país existem raízes de diversas ações coletivas populares e de reciprocidade. Além disso, sua interpretação sobre o mercado de trabalho brasileiro é que aqui não faz sentido falar em sociedade salarial³⁷.

O circuito formal do trabalho, essencialmente baseado nas esferas do mercado e do Estado, jamais conseguiu absorver o conjunto dos trabalhadores. A expressão sociedade salarial nunca vingou neste cenário de sociedade. Ao contrário, sempre convivemos com as mais diversas formas de ocupação. (FRANÇA FILHO & LAVILLE, 2004: 158)

França Filho (2006) realizou estudos sobre políticas públicas municipais de Economia Solidária e desenvolveu duas tipologias diferentes para caracterizar estas políticas. Estas tipologias consideram as Políticas Públicas de Economia Solidária como políticas de geração de trabalho e renda. São denominadas pelo autor como: *insercional-competitiva* e *sustentável-solidária* (FRANÇA FILHO, 2006).

A concepção *insercional-competitiva* é uma visão que se pauta na melhoria da qualificação profissional, centrada em uma maior organização e estruturação da economia informal. Nesta interpretação a visão de empreendedorismo é recorrente, com a articulação das iniciativas observando as tendências do mercado e a pressão sobre os micro e pequeno empreendedores para se inserirem de forma eficiente na economia. Além das Instituições Governamentais e programas públicos, esta concepção pode ser também encontrada em muitas instituições do terceiro setor, representantes da Responsabilidade Social de grandes empresas.

Trata-se de uma visão que acredita nas possibilidades de promoção do desenvolvimento via inserção da massa de desempregados e subempregados,

³⁷ França Filho se refere ao termo “sociedade salarial” de POLANYI, 1980.

sobretudo o público vivendo precariamente na economia informal, na economia de mercado sob a forma de novos micro e pequenos empreendedores. A visão, neste caso, está centrada numa maior organização e estruturação da economia informal, sobretudo em termos de reforçar sua lógica de eficiência econômica enquanto negócio produtivo. Pensa-se, assim, numa política de geração de trabalho e renda numa perspectiva inclusiva, entendida no sentido da acomodação dessa economia informal nos marcos institucionais regulatórios de uma economia de mercado, prescindindo da incorporação de uma estratégia efetiva de desenvolvimento diferenciado ou inovador em relação à centralidade dessa mesma economia de mercado como mecanismo de desenvolvimento local. (FRANÇA FILHO, 2006: 262)

A outra concepção de política pública é a denominada *sustentável-solidária*. Esta interpretação reconhece a importância das ações de qualificação bem como a relação com as demandas do mercado de consumo. Porém, adotam estratégias de atuação em que desenvolvem um certo território, fortalecendo circuitos produtivos e as relações sociais e culturais destes locais.

Mais do que simplesmente uma política de geração de trabalho e renda para parcelas marginalizadas da sociedade, trata-se, portanto, de uma concepção de política estratégica, na medida em que pensa o desenvolvimento centrado em contextos territoriais específicos. (FRANÇA FILHO, 2006: 262)

Estas duas tipologias possuem a diferença de que a segunda tem uma preocupação sobre o local, a comunidade ou território, enquanto a primeira está mais preocupada com a inserção profissional do grupo no mercado. Por conta das concepções apresentada de Economia Solidária, percebe-se que o autor possui maior afinidade com a segunda tipologia de Política Pública de Economia Solidária, por conta da dimensão territorial e a ação em espaços públicos e comunitários.

Segundo França Filho (2006), existe uma heterogeneidade de ações em nome da Economia Solidária. São ações que podem ser enquadradas como ações de empreendedorismo, fomentadas pela responsabilidade social de empresas capitalistas e suas ONGs, ou como ações de fomento à empreendimentos coletivos e autogestionários e de desenvolvimento local, fomentados por outros atores diversos da Economia Solidária. Esta heterogeneidade a caracteriza como uma “política em construção” (FRANÇA FILHO, 2006). Isto indica que a Economia Solidária não alcançou um consenso sobre seus significados, muito menos sobre suas ações dentro dos espaços públicos.

Rosângela Barbosa

Em sua tese de doutoramento, Rosângela Barbosa (2007) contesta que a Economia Solidária seria outro modo de produção, pois a partir de sua compreensão de Marx, o modo de produção capitalista só pode ser entendido na sua totalidade.

As atividades de economia solidária podem até apresentar um *modo de produzir*, mas não um *modo de produção* diferente, e só podem ser compreendidas como totalidade. Essa é uma perspectiva por vezes incipiente na ideação da economia solidária, quando não se envereda teórica e ideologicamente pela visão de mercados e economias heterogêneas convivendo com lógicas próprias. (BARBOSA, 2007:27; grifos da autora)

Juntamente com um estudo sobre a reestruturação produtiva e os efeitos das transformações do neoliberalismo no mundo do trabalho, defende que a Economia Solidária se desenvolveu nesse processo de mudanças e crise do capitalismo. Neste processo em que a política neoliberal reduz os direitos sociais dos trabalhadores assalariados, esta – a Economia Solidária – enquanto ação, colabora para aprofundar as relações de precarização do trabalho.

Ainda que a narrativa central da economia solidária preconiza cooperativização e valores anticapitalistas, trata-se de uma vertente pouco crítica e esclarecedora, o que pode redundar, por meio do discurso anticapitalista, no desvio do conflito social ou mesmo na definição de estratégias pouco claras de enfrentamento e ganhos de posição na luta das cooperativas por acesso e apoio do Estado para fazer frente às grandes empresas. (BARBOSA, 2007:27)

O desvio do conflito social a que Barbosa se refere pode ser tanto compreendido como o desvio da luta sindical, por melhorias de condições de trabalho visando a manutenção do paradigma do assalariamento protegido pelo Estado de Bem-Estar Social, como o desvio da luta de classes, tomando como horizonte a construção de uma sociedade socialista. Sua argumentação não expõe tal horizonte de sociedade, porém, a partir da defesa do paradigma do assalariamento pode-se compreender maior importância para a primeira opção.

Para organizar os fundamentos morais dessa cultura, usa-se da artimanha de revalorizar demandas, trocando seus referenciais ideopolíticos, provocando aquilo que chamamos de *transformismo* das bandeiras de luta dos trabalhadores,

passivizadas na acomodação desse reconceito do trabalho à funcionalidade da dinâmica contemporânea. O grande exemplo disso é a própria idéia de solidariedade e autogestão submersas nessas práticas econômicas que viram direito social por meio da política pública que vem sendo construída pela SENAES. Antiteticamente, há fragilização da solidariedade social advinda da seguridade social pública e das próprias lutas dos trabalhadores. A relação chega a ser perversa, pois a afirmação desse campo de trabalho é a negação do próprio assalariamento e das bases de solidariedade social que amparavam a seguridade pública, sobretudo se considerarmos que um dos feitos da vitalidade da nova cultura é disseminar a idéia de que não há saída para a precarização do trabalho, esvaziando o próprio sentido político da política, das escolhas que se fazem socialmente. (BARBOSA, 2007:196; grifos da autora)

Portanto, para a autora a afirmação de uma Política de Economia Solidária é a negação de políticas de assalariamento, colocando o paradigma do trabalho como o principal e único paradigma a ser alcançado pelas políticas públicas do MTE. Apesar de reconhecer que o mercado de trabalho no Brasil não possuiu o assalariamento como prática generalizada em toda sua história contemporânea, mantém sua defesa nas políticas públicas que fomentam e fortalecem - apenas - as relações de trabalho assalariada. Considera a “(...) *política de economia solidária no Brasil como uma das estratégias do governo para suprir os descaminhos tomados pelas políticas de emprego e desenvolvimento dos anos 90*” (BARBOSA, 2008:90).

Consequentemente, as Políticas Públicas de Economia Solidária corroboram com as políticas de cunho neoliberal que incentivam a precarização do trabalho, a ampliação do mercado de trabalho informal, a subordinação ao capital e apazíguam a luta dos trabalhadores. E a SENAES seria a institucionalização de “*práticas amenizadoras de não-assalariamento*”, ou de forma mais clara, a institucionalização da precarização do trabalho.

Por isso, consideramos as políticas públicas para a economia solidária uma das muitas mediações que vêm conformar esse novo contexto das relações de trabalho e subordinação. A interação entre economia solidária e produção capitalista tende a se realizar em dois sentidos: a) por meio de relações de subcontratação; e, b) para redução de custos de reprodução do trabalhador. Nesse processo, viabilizam-se o consentimento ideológico, a ampliação de espaço econômico para a iniciativa privada e o acesso aos fundos públicos. (BARBOSA, 2007:28)

A autora salienta a subordinação dos EES ao capital e às relações de mercado, principalmente por meio de contratos precarizantes.

Outros autores e pesquisas

Além destes quatro autores, outros estudos podem ser indicados sobre o papel das Políticas Públicas de Economia Solidária e que colaboram para a construção de um panorama geral de interpretações.

Para o autor José Henrique de Faria (2009), a Economia Solidária e sua política pode ter uma relação “forte e perigosa” com as políticas públicas assistenciais. Defende o surgimento da Economia Solidária amparado nas entidades de apoio e fomento (EAF) e a forte dependência dos EES à estas instituições. A Economia Solidária não é outro modo de produção e possui relações subordinadas ao capitalismo. Suas Políticas Públicas possuem baixo impacto sobre o mercado de trabalho e *“na forma de organização da produção do país, atingindo, mais propriamente, não o núcleo da transformação, mas a periferia do sistema”* (FARIA, 2009: 179). Por conta disto, não terá efeitos sobre o modelo de desenvolvimento econômico e social atual.

Outros autores que constroem críticas à Economia Solidária são Ribas e Debiazi (2007). Estes consideram a partir de leitura dos proponentes da Economia Solidária, que esta indica como objetivo central a reintegração de “excluídos” pelo neoliberalismo, com a geração de trabalho e renda. Indicam fatores positivos como o apelo ecológico e a preservação ambiental no discurso desta temática. No entanto, levantam como limites a confusão ideológica que este debate suscita:

Ao propor a economia solidária como caminho para superação do capitalismo, seus ideólogos promovem uma mistificação dotada de efeito destruturante na organização da luta política historicamente consequente com a construção de uma nova ordem. (RIBAS & DEBIAZI, 2007)

Em um estudo encomendado pelo governo federal para o IPEA, em parceria com a ANPEC, sobre as Políticas Públicas de Economia Solidária com estudos de caso nas políticas municipais, Araújo e Silva (2005) realizaram considerações importantes sobre a temática. Ao se

deparar com diferentes ações e concepções de Políticas Públicas de Economia Solidária³⁸, desenvolveram duas tipologias para classificá-las, a *Utilitarista* e a *Solidarista*.

Dentro da primeira interpretação, a visão *Utilitarista* mantém a inclusão social via assalariamento como padrão e conceitua as Políticas Públicas de Economia Solidária, de forma implícita, como ações complementares do Sistema Público de Emprego, para atingir pessoas que este sistema não alcança. Assim, a ampliação da cidadania social e do Estado de Bem estar Social seriam ampliadas.

Na segunda interpretação, a visão *Solidarista* considera a Economia Solidária como um espaço de mediação do Estado, Mercado e comunidade, e se nutre de todos para trilhar caminho autonomia (ARAUJO & SILVA, 2005). “A economia solidária teria como fundamento as iniciativas de base local e promoção comunitária do bem-estar, sendo Estado e mercado, subsidiários das dinâmicas comunitárias.” (IDEM: 32).

Moretto é um pesquisador das Políticas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Em um de seus estudos (2010), faz considerações sobre o período recente de redução da informalidade e da discriminação dentro do mercado de trabalho brasileiro. Pontua que ao mesmo tempo em que a Economia Solidária, em contexto de baixo dinamismo econômico, é uma alternativa defensiva de trabalhadores ao desemprego, ela pode abrir espaço para a ampliação de “falsas” cooperativas e ampliar a precarização do trabalho dos cooperados, devido a uma baixa regulação e fiscalização por parte do poder público (MORETTO, 2010). Apesar dos ganhos do campo do mercado de trabalho formal nos últimos anos, pondera seus limites.

Por outro lado, o contingente de trabalhadores mais vulneráveis dificilmente conseguira incorporar-se a um emprego assalariado formal, mesmo que o bom desempenho da economia se mantenha pelos próximos anos. Assim, a ação das políticas de geração de emprego e renda e da economia solidária pode criar oportunidades de inserção em atividades produtivas que geram renda para o trabalhador, porém em condições adequadas. A ideia central é que o Estado, por meio das políticas de mercado de trabalho, crie condições para esses trabalhadores que não são absorvidos no emprego assalariado regulamentado e protegido, encontrem condições dignas para o exercício de uma atividade produtiva, garantindo-lhes o suporte necessário para o desenvolvimento como profissionais e como cidadãos. (MORETTO, 2010:28)

³⁸ Estas tipologias são parecidas com as desenvolvidas por França Filho (2006) apresentadas anteriormente e que foram desenvolvidas por este mesmo estudo de caso.

O autor explicita que nos contextos de desenvolvimento local e regional as iniciativas de Economia Solidária possuem mais estímulo à inserção de trabalhadores, caracterizados como vulneráveis ou inempregáveis.

Os limites e as possibilidades da Economia Solidária e de suas políticas públicas são debatidos também por Pochmann (2004). Este indica que houve avanços, principalmente com as políticas que fomentam princípios éticos e autogestionários (POCHMANN, 2004). No entanto, é fundamental o apoio do Estado para a superação dos seus limites.

Seja qual a resposta, dependendo de onde se queira chegar, torna-se inegável reconhecer o espaço de oportunidades da economia solidária no Brasil. Mesmo no âmbito da atual fase inicial da economia solidária, cabe chamar a atenção para seus limites enquanto não houver a concretização de um conjunto amplo de políticas públicas. (POCHMANN, 2004:31)

Indica cinco grandes lacunas para o desenvolvimento da Economia Solidária: 1) a sua regulação pública; 2) o financiamento apropriado para os EES; 3) a “*constituição de uma rede de produção, difusão de tecnologia e extensão técnica no âmbito da economia solidária*”; a , 4) a incorporação da agenda da Economia Solidária na pauta das políticas voltadas para a indústria e comércio exterior para “*incluir a economia solidária sob novos paradigmas éticos de produção e exportação*”; 5) e compras públicas dos produtos da Economia Solidária, apoio à comercialização e distribuição (IDEM:31).

Como o Estado é apoiador fundamental, para o autor, é essencial que se faça um planejamento de como se desenvolverá e fortalecerá as Políticas Públicas de Economia Solidária. Se esta continuará a se reproduzir diante da crise do sistema capitalista ou se estruturará enquanto formulação estratégica de políticas para este campo (como exemplo, cita a França e o Canadá), mesmo que de forma dependente do capitalismo.

3.3 A busca de uma Síntese

Um esforço de síntese pode ser realizado a partir de autores e opiniões públicas sobre os significados da Economia Solidária e de suas Políticas Públicas apresentados. Como já foi

salientado, as visões a respeito dos significados da Economia Solidária influencia de forma direta o formato e as interpretações de suas políticas públicas.

A primeira grande controvérsia encontrada nos autores estudados é se a Economia Solidária é ou não outro modo de produção, alternativo ao capitalismo. A segunda é a respeito de suas práticas, se estas colaboram para o ganho de autonomia dos trabalhadores ou se estas contribuem para aumentar sua dependência em relação ao capital e ao mercado. A terceira grande divergência é, a partir da interpretação das duas primeiras controvérsias, se estas práticas devem ser fomentadas e apoiadas pelo Estado ou não. O esforço de sínteses desta sessão se deterá na terceira e última grande controvérsia descrita. Dentro do debate a respeito das práticas em relação ao Estado, foi possível verificar quatro campos de posicionamentos. São duas contrárias e duas a favor das Políticas Públicas de Economia Solidária.

A primeira contrária é uma vertente que interpreta esta como incentivo ao trabalho precarizado e ao empreendedorismo da responsabilidade social, como exposto por Barbosa. Mantém o paradigma do trabalho assalariado como principal relação social e enfatiza a ausência do Estado na proteção social dos trabalhadores. Esta perspectiva toma o Estado de Bem Estar Social e o pleno emprego como horizontes a serem alcançados.

A segunda vertente contrária é aquela que defende que a Economia Solidária é um colchão da luta de classes e que esta desvia os trabalhadores da luta política para a construção de uma nova ordem social. São encontrados nos textos de Ribas e Debiazi, por exemplo, e possuem geralmente como horizonte a construção de um Estado Socialista.

A primeira linha de concepções a favor das Políticas Públicas de Economia Solidária é aquela que defende estas como políticas complementares das falhas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, com o assalariamento como papel principal nestas políticas; e/ou como políticas complementares às políticas da Assistência Social, principalmente nas ações de combate à pobreza. O Estado de Bem Estar Social pode ser considerado o horizonte desta vertente. São encontradas nos exemplos estudados em nível municipal, em que as políticas foram classificadas como Insercional-Competitiva (FRANÇA FILHO, 2006) ou Utilitarista (ARAUJO & SILVA, 2005), e nos textos de autores que estudam o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, como Moretto (2010). Também pode ser apontada esta linha interpretativa nos atores que defenderam a entrada da SENAES dentro da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE)

do MTE ou dentro do MDS. Nesta linha está a defesa pela ampliação dos direitos dos trabalhadores cooperados para evitar a precarização das suas condições de trabalho na sociedade capitalista.

A última vertente a favor são aquelas que defendem o direito ao trabalho associado e cooperado e acreditam que as Políticas Públicas de Economia Solidária podem colaborar na construção de outras estratégias de desenvolvimento, na perspectiva de superação do capitalismo. Seja esta através de estratégias locais e territoriais, seja pelo fortalecimento dos empreendimentos e suas redes de colaboração. As tipologias Sustentável-Solidária (FRANÇA FILHO, 2006) e Solidarista (ARAUJO & SILVA, 2005) podem ser encaixadas nesta vertente. Além disso, autores como Singer, Cruz e França Filho são exemplos de defesa, cada um à sua maneira, das Políticas Públicas de Economia Solidária como construção de um outro desenvolvimento, sem perder de vista a questão da geração de trabalho e renda.

O quadro abaixo busca resumir estes posicionamentos:

Quadro 3.1 – Campos de posicionamentos a respeito da Economia Solidária enquanto Política Pública

	Posicionamento Contrário	Posicionamento a Favor
Estado Bem Estar Social	Economia Solidária como política de precarização do trabalho. Manutenção do paradigma do assalariamento e do pleno emprego	Economia Solidária como política complementar ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, atuando nas suas deficiências; e/ou complementar às Políticas da Assistência Social de Combate à Pobreza
Estado Socialista	Economia Solidária como prática que amortece a lutas de classes e desvia o foco da construção de uma nova ordem social	Economia Solidária como política que pode colaborar para a construção de uma outra economia e outro desenvolvimento

Elaboração própria.

Como vimos no primeiro capítulo, a história e a teoria das políticas públicas se confundem e se interpenetram. Ao analisar a teoria das Políticas Públicas de Economia Solidária, percebe-se que este é um campo ainda repleto de controvérsias. Os autores em geral possuem seus posicionamentos teóricos claros, tanto a favor como contra. Tendem a se aproximar mais de um quadrante do que de outros. Porém, quando suas práticas são estudadas, a realidade se torna mais complexa, demonstrando que estas são diversas e difíceis de serem generalizadas de forma pragmática, muitas vezes contraditórias entre si. Assim, os posicionamentos levantados no quadro síntese não são absolutos e é possível perceber que suas divisões não são claras, podendo-se levantar tanto as virtudes como os limites destas políticas. E este estudo sobre os limites, as críticas, os avanços e as possibilidades da Economia Solidária colaboram para a construção das suas Políticas Públicas.

Faz-se necessário salientar que, apesar de perceber que no quadro síntese os quadrantes possuem o mesmo tamanho, pode-se encontrar uma quantidade maior de autores falando a favor da Economia Solidária do que contra. Além disso, os autores e estudos sobre Economia Solidária possuem na sua grande maioria o posicionamento do quadrante desta enquanto política que pode colaborar para outro desenvolvimento. Existem outros estudos que não estão representados neste diagrama, pois não foram alcançados pelos limites deste trabalho. Porém, a partir deste panorama e síntese inicial, já é possível analisar quais foram as práticas da SENAES e dos atores envolvidos com a Economia Solidária, nos dois próximos capítulos. A partir disto, será possível visualizar se tais posicionamentos teóricos estão presentes tanto na formulação das políticas públicas de Economia Solidária, como em suas práticas e na atuação dos atores que buscam influenciar tais políticas.

Capítulo 4 – A Política Pública de Economia Solidária: estrutura formal e material

No capítulo anterior, vimos que o processo de criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) foi próximo aos atores que fazem parte deste movimento. Da mesma forma, a construção dos eixos de atuação da Política Pública Nacional de Economia Solidária foram dialogados e construídos com os atores da sociedade civil, bem como a partir das experiências de políticas municipais. Neste e no próximo capítulo, analisaremos os diferentes aspectos e estruturas elementares da Política Pública de Economia Solidária no governo federal entre os anos de 2003 a 2010. Neste quarto capítulo, nos ocuparemos em analisar, a partir da metodologia das Estruturas Elementares das Políticas Públicas, os aspectos formais e materiais desta política. No quinto, as estruturas simbólica e substantiva da Política Pública de Economia Solidária.

No primeiro item deste capítulo, serão analisados os aspectos formais das Políticas Públicas de Economia Solidária. A teoria, as práticas e os objetivos estão dentro desta estrutura elementar. Serão apresentadas as diversas políticas que a SENAES realizou nos seus primeiros oito anos de existência. As políticas desenvolvidas foram bastante diversas, destinadas à formação, comercialização, desenvolvimento local, divulgação, entre outros.

Por se tratar de uma política nova que possibilita transversalidade, a Economia Solidária foi foco de interesse de outros Ministérios e Órgãos Públicos, no sentido que estas políticas poderiam se apoiar mutuamente para alcançar resultados desejados tanto para o público-alvo da Economia Solidária, mas principalmente para o destas instituições. Por conta desta forte intersectorialidade, após analisarmos as práticas, serão analisadas também as parcerias institucionais com órgãos e ministérios federais que apoiaram ou executaram – conjuntamente ou independentemente da SENAES - determinadas políticas para este setor. Esta análise indica que apesar de a SENAES ser o lócus exclusivo dentro da estrutura governamental responsável por tais políticas, estas não foram executadas apenas por esta secretaria.

A partir da análise destas políticas, faremos no terceiro item um estudo sobre a estrutura material das Políticas Públicas de Economia Solidária. O orçamento, os recursos, o suporte material e pessoal de acompanhamento destas políticas.

Este conjunto de aspectos – formais e materiais - demonstram uma estrutura institucional reveladora das Políticas Públicas de Economia Solidária nestes oito anos de existência, colaborando para entender o papel destas políticas dentro do Ministério do Trabalho e Emprego e dentro dos dois governos Lula.

4.1 Estrutura Formal

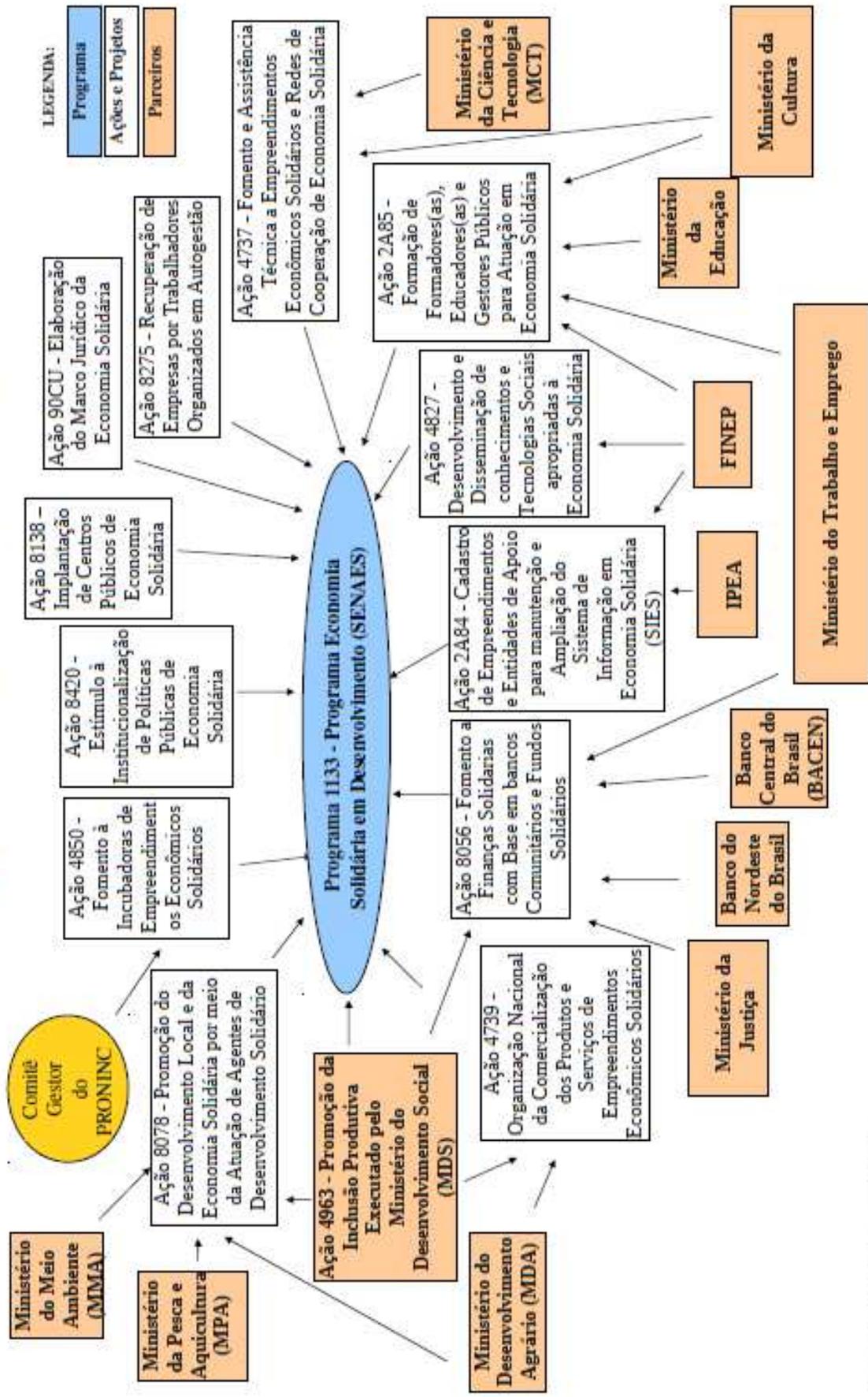
A maior parte dos projetos desenvolvidos pela SENAES então dentro do **Programa Economia Solidária em Desenvolvimento**, criado no ano de 2004, seis meses depois da criação da secretaria. A decisão de unificar todas as ações da secretaria em um único programa foi por questão estratégica e tática, já que se tratava de uma nova política em âmbito federal. O programa entrou no PPA 2004-2007 e suas linhas de ações foram ampliadas no PPA 2008-2011.

Para iniciar o estudo sobre as ações da SENAES, foi importante criar uma forma que pudesse demonstrar como está desenhada internamente a Política Pública de Economia Solidária no governo federal. Este mapeamento inicial possibilitou conhecer a estrutura do *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento*, os projetos desenvolvidos dentro do seu escopo, seus conteúdos e principalmente, as instituições públicas que estão envolvidas diretamente no Programa. É como se fosse um retrato estático para o ano de 2010 (figura 4.1). As dinâmicas e relações dos projetos desenvolvidos serão relatadas brevemente dentro das práticas de cada projeto, os seus objetivos, histórico e atividades executadas e demais aspectos formais.

A figura 4.1 compreende os projetos que estão vinculados ao *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento* pelo PPA 2008-2011³⁹. São doze ações com destinação de recursos e uma ação não orçamentária (caixas em branco). As setas indicam que existem parcerias e relações entre os Ministérios ou órgãos públicos com cada ação de política da SENAES. Pode-se encontrar o apoio de um mesmo Ministério às diversas políticas de economia solidária ao mesmo tempo.

³⁹ Todas as ações do PPA 2004/2007 foram continuadas e ampliadas no PPA 2008/2011. Apenas a ação “Campanha Nacional de Divulgação da Economia Solidária” que entrou como “publicidade de utilidade pública” no PPA 2004/2007 não foi colocada no PPA 2008/2011.

Mapa das Políticas da SENAES e das parcerias com Ministérios e Órgãos Governamentais – Ano Base: 2010



A aplicação da metodologia das Estruturas Elementares (Di Giovanni, 2009) será iniciada pela Estrutura Formal da Política Pública de Economia Solidária. Dentro da estrutura formal, a teoria, os objetivos e as práticas são considerados.

A SENAES descreve o **conceito** de Economia Solidária como “*o conjunto de atividades econômicas de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito, organizadas sob a forma de autogestão*” (Site www.mte.gov.br , acesso no dia 01 de maio de 2010). Autogestão é quando:

“os/as participantes das organizações exercitam as práticas participativas de autogestão dos processos de trabalho, das definições estratégicas e cotidianas dos empreendimentos, da direção e coordenação das ações nos seus diversos graus e interesses, etc. Os apoios externos, de assistência técnica e gerencial, de capacitação e assessoria, não devem substituir nem impedir o protagonismo dos verdadeiros sujeitos da ação.” (Site www.mte.gov.br , acesso no dia 01 de maio de 2010)

A Economia Solidária possui quatro características: Cooperação, Autogestão, Dimensão Econômica e Solidariedade. Podem ser organizadas enquanto cooperativas, associações, clubes de troca, bancos comunitários, fábricas recuperadas, redes de cooperação, entre outros.

“Considerando essas características, a economia solidária aponta para uma nova lógica de desenvolvimento sustentável com geração de trabalho e distribuição de renda, mediante um crescimento econômico com proteção dos ecossistemas. Seus resultados econômicos, políticos e culturais são compartilhados pelos participantes, sem distinção de gênero, idade e raça. Implica na reversão da lógica capitalista ao se opor à exploração do trabalho e dos recursos naturais, considerando o ser humano na sua integralidade como sujeito e finalidade da atividade econômica.” (Site www.mte.gov.br , acesso no dia 01 de maio de 2010)

A descrição da SENAES e de sua política demonstra as concepções teóricas a respeito do papel da Política Pública de Economia Solidária. De acordo com esta, a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) em 2003 dentro do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) implica em uma nova lógica, em um novo olhar das políticas públicas federais de geração de trabalho e renda devido à nova configuração do mercado de trabalho e a situação

de exclusão em que muitos trabalhadores se encontram. Isto significa o reconhecimento por parte do governo de outras formas de trabalho além do campo assalariado, como o trabalho associado e cooperado.

“O Ministério do Trabalho e Emprego passou a assumir, para além das iniciativas de emprego e de proteção dos trabalhadores assalariados, o desafio de implementar políticas que incluam as demais formas de organização do mundo do trabalho e proporcionem a extensão dos direitos ao conjunto dos trabalhadores.” (Site www.mte.gov.br , acesso no dia 01 de maio de 2010)

Portanto, passa a reconhecer que existem outras formas de inserir o trabalhador além do mercado formal de trabalho, garantindo a sobrevivência de trabalhadores excluídos em outras formas de organização, que resgatem a cidadania e ampliam a sua autonomia.

A teoria explicitada pela secretaria se aproxima no quadrante em que considera a Política Pública de Economia Solidária como promotora de outro tipo de desenvolvimento (quadro 3.1). Esta pode ser percebida pelo **objetivo** geral do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, que *“é promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário”* (IDEM).

Os objetivos específicos são:

- “difundir e fortalecer os empreendimentos autogestionários, por meio de ações de fomento, assistência técnica e promoção de tecnologias adequadas ao desenvolvimento da economia solidária;
- apoiar materialmente as entidades e agências de apoio e fomento à economia solidária;
- elaborar e propor medidas para a articulação de ações de incentivo às finanças solidárias, principalmente nas modalidades de bancos comunitários e fundos rotativos, ampliando a escala de suas operações, os serviços financeiros prestados e legitimando novas institucionalidades econômicas;
- intervir na reformulação do arcabouço legal que regula as cooperativas e propor a adoção de um Estatuto do Empreendimento Autogestionário, que permita consolidar sua identidade, implementar um sistema de proteção a seus trabalhadores/as e orientar as ações de fiscalização;
- articular cadeias produtivas, ampliando a produção, distribuição e consumo dos produtos da economia solidária, apoiando o consumo ético e responsável e contribuindo para a construção de um Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário;
- estimular e promover a produção de conhecimentos e tecnologias voltados à Economia Solidária, articulando-os às políticas de educação e de pesquisa;
- manter o Sistema de Informações em Economia Solidária, ampliando e atualizando periodicamente suas informações;

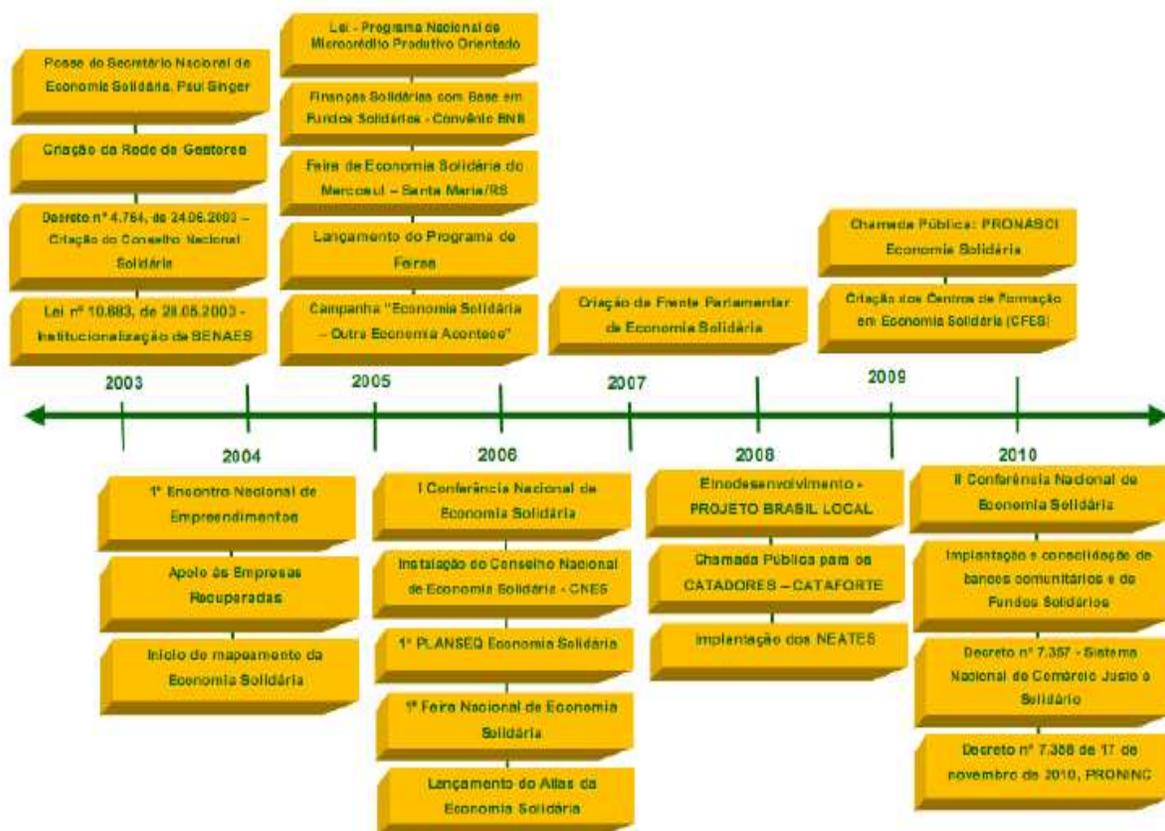
- fortalecer os espaços de organização e de participação da sociedade civil e dos demais entes governamentais para a formulação de políticas públicas para a economia solidária, em especial o Conselho Nacional de Economia Solidária implantado em 2006.” (Site www.mte.gov.br , acesso no dia 01 de maio de 2010)

Através dos objetivos pode-se perceber uma amplitude de ações da SENAES para executar as Políticas Públicas de Economia Solidária. São diversas responsabilidades para talvez atender a um público e ações bastante diversificadas, que estão dentro do **Programa Economia Solidária em Desenvolvimento**, representado na figura 4.1. Ao todo são 13 ações. Doze sob responsabilidade da SENAES/MTE:

- 1) Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária;
- 2) Formação de Formadores(as), Educadores(as) e Gestores Públicos para Atuação em Economia Solidária;
- 3) Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária;
- 4) Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos Econômicos Solidários;
- 5) Desenvolvimento e Disseminação de Conhecimento e Tecnologias Sociais apropriadas à Economia Solidária;
- 6) Fomento a Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários;
- 7) Fomento a Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários;
- 8) Promoção do Desenvolvimento Local e da Economia Solidária por meio da Atuação de Agentes de Desenvolvimento Solidário;
- 9) Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão;
- 10) Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária;
- 11) Estímulo à institucionalização de Políticas Públicas de Economia Solidária;
- 12) e Elaboração do Marco Jurídico da Economia Solidária (ação sem recurso orçamentário).
- 13) E a ação de Promoção da Inclusão Produtiva, sob responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

A linha do tempo apresentada na figura abaixo demonstra algumas ações que marcaram a construção desta política no período analisado.

Figura 4.2 – Linha do Tempo da SENAES



Fonte: BRASIL, 2011.

A complexidade de ações em torno no âmbito da Economia Solidária exigiu criatividade da SENAES e dos atores envolvidos para atuar sobre estruturas já consolidadas de Políticas Públicas dentro do Estado brasileiro.

Ao longo desses oito anos, desenvolver uma política de fomento que fortalecesse o caráter econômico dos empreendimentos demandou da SENAES a adoção de estratégias que fizessem dialogar os instrumentos da política com as necessidades próprias dessa diversidade. (BRASIL, 2011: 82)

A avaliação dos resultados obtidos pelos PPA é um exemplo de diálogo desta nova política com um sistema com indicadores tradicionais. Durante o período, a SENAES possuiu

grande dificuldade de sistematizar seus resultados no Sistema de Informações Gerais e de Planejamento (SIGPLAN) do governo federal. Esta dificuldade era no sentido de inserir indicadores novos que dessem conta das particularidades da Economia Solidária, uma política nova que estava sendo criada. Assim, os termos foram colocados nos PPA da forma mais genérica possível, como por exemplo: “*fomento à geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária*” atendiam ações como formação, capacitação, assessoria técnica, incubação (BRASIL, 2011: 35).

Os indicadores de desempenho para o PPA 2008-2011 foram: Ampliação do número de trabalhadores inseridos social e economicamente por meio de Empreendimentos Econômicos Solidários (EESs); Redução do percentual de trabalhadores da Economia Solidária que recebem menos de um salário mínimo; e Ampliação da taxa de participação da Economia Solidária no PIB.

Serão apresentadas as **práticas** que envolvem cada ação do *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento*:

4.1.1 Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES)

Uma das primeiras ações após a criação da SENAES em 2003, foi criar um Sistema de Informações que possibilitasse um maior conhecimento da sociedade do que é e quem faz parte da Economia Solidária. “*O conhecimento da realidade era fundamental para o seu reconhecimento enquanto prática social inovadora e de seu potencial transformador*” (BRASIL, 2011: 106).

O Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES) contou com a colaboração dos atores da própria Economia Solidária durante todo o processo de busca pelas informações. Inicialmente, a SENAES contou com a colaboração do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) em um Grupo de Trabalho (GT) do Mapeamento. A primeira ação deste GT foi estabelecer consensos conceituais sobre os significados comuns à “Economia Solidária”, “Empreendimento Econômico Solidário” e “Entidade de Apoio e Fomento” (IDEM:112) para que fosse possível identificar os atores e sujeitos sociais que realizavam tais práticas.

Quadro 4.1 - Critérios para inclusão e exclusão no Conceito de EES

QUADRO 7 - CRITÉRIOS DE INCLUSÃO E EXCLUSÃO.

Critérios inclusivos	Critérios exclusivos
<i>Organizações coletivas de trabalhadores:</i>	<i>Organizações:</i>
<ul style="list-style-type: none">• dedicadas à produção, comercialização, serviços, crédito ou consumo;• informais ou com registro legal (diverso);• singulares ou complexas.	<ul style="list-style-type: none">• de natureza (primordialmente) econômica;• permanentes;• suprafamiliares;• formadas e dirigidas por trabalhadores;• com gestão coletiva das atividades e presença minoritária de trabalhadores não sócios.

Fonte: BRASIL, 2011

Após a definição dos conceitos, decidiu-se que seria realizado um mapeamento para construção de uma grande base de dados permanente sobre os EES. A metodologia adotada não foi censitária nem por base amostral. A idéia era atingir as iniciativas de Economia Solidária na medida que o mapeamento fosse constantemente realizado e atualizado.

Foram realizadas três pesquisas de campo do SIES. Nos anos de 2004/2005, de 2006/2007 e de 2009/2010, este último ainda com os resultados não divulgados por atrasos na realização dos seus convênios e conseqüentemente, das pesquisas de campo. O primeiro mapeamento teve seu convênio firmado com a Fundação Banco do Brasil (FBB) em todos os Estados com valor total de R\$ 2.700.000,00 (dois milhões e setecentos mil reais). Neste foram identificados 14.954 EES e 1.120 Entidades de Apoio e Fomento (EAF). O segundo mapeamento, de 2006 e 2007, foi conveniado através da FINEP com valor total de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) (BRASIL, 2011). A base de dados do primeiro mapeamento foi ampliada para 21.859 EES existentes⁴⁰ em 2.934 cidades brasileiras⁴¹.

A novidade do SIES 2009/2010 é a inclusão de um complemento do questionário dos EESs para ser respondido por mulheres dos empreendimentos e de um formulário específico para verificação de políticas públicas de apoio à Economia Solidária. Sua metodologia tem como meta

⁴⁰ É importante frisar que o SIES 2006/2007 não voltou aos EES mapeados durante o SIES2005/2006 para verificar sua continuidade ou fechamento.

⁴¹ Este valor corresponde à 52% dos municípios brasileiros (BRASIL, 2011: 120).

a verificação da continuidade dos EESs mapeados nos outros SIES, das EAFs, e na possível ampliação para 8 mil EESs e 500 políticas públicas de Economia Solidária (IDEM).

Para buscar as políticas públicas existentes, o SIES 2009/2010 desenvolveu qual a compreensão destas como *“ações, projetos ou programas que são desenvolvidos ou realizados por órgãos da administração direta e indireta das esferas municipal, estadual ou federal com o objetivo de fortalecimento da economia solidária”* (BRASIL, 2008:4). Suas características são:

a) Os beneficiários diretos são trabalhadores(as) e/ou sócios(as) de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), considerando-se tanto os que já estão constituídos quanto os que estão em processo de constituição;

b) As ações podem ser caracterizadas como de:

- Incubação de Empreendimentos Econômicos Solidários;
- Assistência técnica e organizativa aos Empreendimentos Econômicos Solidários, inclusive o apoio técnico para formalização (registro), formulação de projetos, planos de negócios, diagnóstico, estudos de viabilidade econômica etc.;
- Fomento e apoio à constituição de Redes de Cooperação entre os Empreendimentos Econômicos Solidários e/ou à articulação de arranjos e cadeias produtivas solidárias;
- Apoio a processos e mecanismos de comercialização de produtos e serviços (feiras, exposições, centrais de comercialização etc.) dos Empreendimentos Econômicos Solidários, incentivando práticas de Comércio Justo e Solidário e de Consumo Consciente;
- Incentivos e implantação de mecanismos para ampliação da participação dos EES nos processos de compras e aquisições governamentais de bens e serviços;
- Fornecimento de crédito para apoio às iniciativas econômicas dos Empreendimentos Econômicos Solidários;
- Apoio, assessoria e fomento às iniciativas de finanças solidárias (cooperativas de crédito solidário, fundos rotativos solidários, bancos comunitários etc);
- Formação, capacitação e qualificação social e profissional de trabalhadores/as e/ou sócios (as) dos EES;
- Formação de educadores, agentes comunitários e de gestores públicos para atuação em economia solidária;
- Desenvolvimento e disseminação de conhecimentos (estudos, pesquisas e tecnologias sociais) apropriados às necessidades e demandas de fortalecimento dos Empreendimentos Econômicos Solidários;
- Disseminação e divulgação (campanhas) da Economia Solidária para sensibilização de trabalhadores/as visando a adesão e participação dos mesmos em processos de constituição de novos Empreendimentos Econômicos Solidários;
- Apoio a processos participativos de desenvolvimento e formulação de marco jurídico apropriado à economia solidária (reconhecimento, formalização, tributação e acesso às políticas públicas);
- Apoio à estruturação de fóruns, redes, conselhos e outros espaços de formulação, participação e controle social de políticas públicas de economia solidária.

c) As políticas públicas de economia solidária são institucionalizadas por meio de instrumentos, tais como:

- Previsão em marco jurídico regulatório (lei, decreto, portaria etc.) ou
- Previsão de programa ou ação em Plano Plurianual (federal, estadual ou municipal) ou
- Previsão em estrutura regimental de órgão(s) público(s) executor da política pública de economia solidária.

d) As ações possuem previsão ou dotação orçamentária própria ou oriunda de financiamentos, acordos e convênios com outras instâncias governamentais, organismos multilaterais e outras organizações nacionais e internacionais de cooperação. (BRASIL, 2008:5)

Em todos os mapeamentos foi utilizado o modelo de gestão participativa, em que gestores, empreendimentos, universidades e entidades de apoio e fomento em geral faziam parte. Logo no primeiro SIES o GT do Mapeamento foi substituído pela *Comissão Gestora Nacional* (CGN) do SIES. E nos estados foram criadas *Comissões Gestoras Estaduais* (CGE). Estas comissões tinham um caráter mais político de colaboração e controle social da pesquisa. A coleta de dados e sistematização das entrevistas eram realizadas pelas *Coordenações Técnicas Estaduais* (CTE), conveniadas através de editais.

Os dados do SIES colaboram para as informações de acompanhamento e indicadores de avaliação do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento inseridos no SIGPLAN.

4.1.2 Campanha Nacional de Divulgação da Economia Solidária

Por se tratar de uma novidade dentro da estrutura estatal e para a sociedade, a SENAES buscou divulgar as diversas experiências e significados de Economia Solidária por meio de uma Campanha Nacional de Divulgação da Economia Solidária.

As atividades se iniciaram em 2004 com a constituição de um GT de Comunicação em parceria com o FBES. Esta ação foi incluída no PPA 2004-2007 como publicidade de utilidade pública.

O GT de Comunicação definiu como slogan o lema “Economia Solidária: Outra economia acontece”. Em 2006 foi produzido um KIT em que continha material de apoio gráfico e audiovisual para divulgação e para formação em Economia Solidária.

A partir de 2008 a secretaria passou a fazer boletins informativos periódicos denominado “Boletim Acontece SENAES” para divulgação de suas ações.

4.1.3 Formação de Formadores(as), Educadores(as) e Gestores Públicos para Atuação em Economia Solidária

O aspecto da formação para Economia Solidária era considerado de suma importância para o fortalecimento de suas iniciativas. Foram adotadas duas estratégias de atuação. A primeira, dentro do governo, com a articulação com os demais órgãos governamentais em atividades de formação e educação. A segunda, com o movimento de Economia Solidária, no fortalecimento das iniciativas de formação e educação já existentes (BRASIL, 2011).

Logo nos primeiros anos de SENAES, foram realizados cursos de formação em Economia Solidária para **gestores públicos**. Os cursos realizados para gestores públicos federais possibilitou a ampliação da interlocução tanto dentro do próprio MTE como para com os outros ministérios do governo federal. Constituiu-se um espaço de diálogo entre as ações mútuas desenvolvidas por cada representante governamental no âmbito da geração de trabalho e renda, economia solidária e desenvolvimento local territorial (IDEM). Destas formações, geralmente surgiam parcerias intragovernamentais com a Economia Solidária como eixo transversal das ações⁴². Singer conta como foi esse processo:

(...) nós começamos desde o início deliberadamente a difundir a economia solidária no governo federal. Nós estávamos convencidos que isso era muito necessário. As pessoas tinham simpatia pela economia solidária mas não sabiam direito o que é. E não é simples dizer o que é, é uma coisa complexa, diversificada. Então nos primeiros dois ou três anos demos cursos de formação para servidores públicos do governo federal em Brasília. Abrimos inscrições e quase sempre tínhamos que formar duas turmas. Havia muito interesse e as pessoas interessadas já tinham algum conhecimento da economia solidária. Digo isso porque todos esses cursos eu dava pelo menos uma palestra e depois um debate. E o debate era fascinante, era gente de esquerda, pessoas que vinham principalmente de ministérios que depois se tornaram parceiros nossos. (Entrevista Singer)

Outros cursos foram oferecidos para gestores públicos estaduais e municipais com o objetivo de ampliar a compreensão da temática e construir diálogos para implementação de políticas públicas municipais e estaduais de Economia Solidária. Estes aconteceram com a

⁴² Estas parcerias serão relatadas no próximo item.

parceria da “Rede de Gestores Governamentais de Políticas Públicas de Economia Solidária” e das SRTEs.

Ao todo, foram realizados cursos de formação para os gestores municipais e estaduais; cursos de formação para gestores federais em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e em que foram formados aproximadamente 200 gestores de 26 órgãos públicos; duas edições de cursos de formação com funcionários do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) de 88 horas cada uma, com a participação de 100 gestores; e cinco edições de cursos de formação de 40 horas cada com agentes da SRTE formando cerca de 300 gestores.

No ano de 2005, o Departamento de Estudos e Divulgação da SENAES elaborou um Termo de referência com princípios orientadores para “Formação de **Agentes de Desenvolvimento Solidário**” (BRASIL, 2011: 138). Estas formações foram realizadas para pessoas de EESs e agentes comunitários do Projeto Harmonia da Usina de Catende, de assentamentos rurais e do Fórum Gaúcho de Economia Solidária. Além disso, foram realizadas formações dos agentes do Programa de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES), ação que está dentro do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento e que será detalhado mais adiante. Também a formação de agentes de desenvolvimento urbano do Projeto Desenvolve em Salvador/BA com parceria da então DRT local e com o Instituto Mediterrâneo.

Ainda na formação de agentes de desenvolvimento, foram realizadas duas formações em parceria com outros ministérios. Uma formação de agentes do projeto Talher do Fome Zero, que depois se tornou a Rede Educação Cidadã (RECID), projeto ligado à secretaria-geral da presidência da república. E a segunda em seminários regionais em conjunto com a então SEAP (Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca) para agentes de desenvolvimento solidário da pesca.

As formações de agentes de desenvolvimento local foram sistematizadas por seus educadores e pela SENAES dentro de um Comitê Metodológico, que colaborou com subsídios para o processo de implementação dos **Centros de Formação em Economia Solidária (CFES)**.

Em 2005 foi construído um GT de Formação entre a SENAES e o FBES. Desta articulação, foram realizadas duas oficinas nacionais de formação. No ano de 2007, a SENAES formulou a proposta do CFES com uma Chamada Pública de implantação de um Centro Nacional

de Formação em Economia Solidária e cinco Centros Regionais. O objetivo principal era que o CFES representasse o espaço da implantação da política nacional de formação em economia solidária, com a formação de educadores/as e gestores públicos, sistematização de metodologias de formação, publicação de material pedagógico e formação de uma rede nacional de formadores em economia solidária⁴³. As atividades se iniciaram em 2008 e têm previsão de serem desenvolvidas até 2012. A gestão administrativa do projeto é feita pela entidade executora, enquanto que a gestão e orientação política são realizadas através de um **Conselho de Gestão** do CFES, em que representantes da SENAES e dos Fóruns e Redes de Economia Solidária fazem parte.

Por fim, foram realizadas formações em conjunto com a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do MTE – no âmbito do **Plano Nacional de Qualificação (PNQ)** - e com o Ministério da Educação (MEC) – no âmbito do **Programa de Educação de Jovens e Adultos (EJA)**. Estas serão detalhadas no item sobre as articulações com ministérios. As atividades de qualificação do PNQ específica para a economia solidária estão prevista no programa Economia Solidária em Desenvolvimento.

4.1.4 Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária

A constituição de redes de cooperação e de cadeias produtivas⁴⁴ faz parte dos princípios da Economia Solidária, em que se trabalhando coletivamente é possível superar problemas comuns aos EES. Quando estes EES estão organizados e articulados, aumentam seu poder de negociação com compradores e fornecedores, melhoram a distribuição dos rendimentos dentro da cadeia produtiva e ampliam sua autonomia em relação ao mercado.

Em 2005, a SENAES colaborou com o fornecimento de 60 mil bolsas para o Fórum Social Mundial através da articulação de uma **Cadeia Produtiva Solidária do Algodão Agroecológico**. Esta cadeia de produtores se articulou durante o evento e constituiu no mesmo ano a marca Justa Trama em que fazem parte produtores de algodão agroecológico do Ceará,

⁴³ Fonte: Site www.mte.gov.br, acesso 01 de maio de 2010.

⁴⁴ A fonte para a descrição nesta sessão das redes e cadeias produtivas constituídas com a colaboração da SENAES está no relatório parcial BRASIL, 2011.

produção do fio e do tecido em São Paulo e Minas Gerais, costura em diversas cooperativas do Sul e Sudeste do país. No ano de 2006 a SENAES apoiou novamente esta rede através de um projeto com a UNISOL Brasil, entidade que se responsabilizou na articulação e assessoria desta rede.

A **Cadeia Produtiva da Apicultura** é fomentada através da Rede Abelha do Nordeste que surgiu em 1990 com agricultores familiares e entidades de apoio para realizar trocas de experiências sobre a criação de abelhas. A SENAES colaborou com a implantação de Casas do Mel, local onde realiza-se todo o beneficiamento, envasamento e distribuição do mel para comercialização. Desde 2005 foram criadas seis Casas do Mel e um entreposto de apicultura no nordeste brasileiro, com o investimento total de R\$ 411.615, 20 (quatrocentos e onze mil, seiscentos e quinze reais e vinte centavos), com 2.729 pessoas beneficiadas.

Outro apoio da secretaria foi para a constituição da **Cadeia Produtiva da Música Independente**, com o fomento da produção cultural valorizando o local e a música independente. Esta articulação se iniciou nos anos de 2005 e 2006 com a realização de diversas atividades que resultaram na criação da Associação dos Festivais de Música Independente (ABRAFIN). A idéia é articular estes festivais com a realização de feiras de economia solidária e o fornecimento de bens e serviços solidários para os festivais. Alguns festivais, como o Festival CONTATO, realizado anualmente na cidade de São Carlos/SP, possuem sua própria moeda social circulante local para induzir o consumo dentro do próprio festival, gerando retorno para os EES locais.

Como já foi relatado, a SENAES atuou também na formação de agentes de desenvolvimento da pesca solidária, em parceria com a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP) e com o SOLTEC/UFRJ, no ano de 2005. Esta formação visava fomentar associações e cooperativas de pescadores para implantação de fábricas de gelo e frigoríficos coletivos, iniciando condições para a constituição de uma **Cadeia Produtiva da Pesca Artesanal**. Após este projeto, a SENAES articulou comunidades de pescadores artesanais beneficiadas por programas de incentivo à pesca, juntamente com outros ministérios (MTE, MDA, MC, MMA, SEAP) para colaborar na criação de uma Rede Solidária da Pesca (RSP).

A **Rede Mandioca** e **Rede Sabor Natural do Sertão** são duas redes no nordeste brasileiro apoiadas pela secretaria. A primeira está no Estado do Maranhão e articula mais de 70 comunidades rurais situadas em 35 municípios com a participação de mais de 10 mil famílias

beneficiadas. Nesta destaca-se a importância da cultura da mandioca em famílias da agricultura familiar de baixa renda, para consumo próprio principalmente. O apoio da SENAES se concretizou na assessoria técnica para o processo produtivo. A segunda está no norte e nordeste da Bahia e articula a produção e beneficiamento de frutas nativas da caatinga. A secretaria apoiou com qualificação social e profissional e assessorias técnicas e para autogestão da rede.

Outras iniciativas de apoio à redes foram dadas para a agricultura familiar. Em parceria com a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), a SENAES apoiou a criação de **redes de Agroecologia e Extrativismo Sustentável** através da formação de agentes de desenvolvimento local e de apoio com assessoria técnica para os assentados.

Uma rede importante e apoiada fortemente pelo governo Lula foi a da **Coleta e Reciclagem**. Suas ações serão vistas mais adiante, no âmbito do programa CATAFORTE, ação “Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos”.

As ações de **formação e assistência técnica** são essenciais para melhorias do processo produtivo e gestão, constituição de redes e fundamental para obter a viabilidade econômica dos EES. Além do apoio e assessorias técnicas para as redes de cooperação fomentadas pela SENAES, outras atividades do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento entram no âmbito da formação e assistência técnica, como a incubação de EES, a qualificação social e profissional, o apoio à redes de comercialização, de finanças solidárias e desenvolvimento local (BRASIL, 2011). O que caracteriza a temática como transversal dentro do próprio programa.

Em 2008 a SENAES buscou estruturar esta política através de uma Rede Nacional de Assessoria Técnica a EES com a construção de Núcleos Estaduais de Assessoria Técnica (NEATES). Foi realizada uma Chamada Pública para seleção de projetos para a constituição dessa rede, porém com a implantação de novas regras⁴⁵ para firmar convênios com a sociedade

⁴⁵ A partir de 2008, a Controladoria-Geral da União (CGU) determinou que todos os convênios firmados pelo governo federal com outros órgãos de administração pública e entidades não governamentais deveriam passar pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (SICONV), sem tempo de teste do sistema e sem tempo de treinamento das entidades para se adaptar às novas regras burocráticas. Veremos no próximo item deste capítulo esta questão mais detalhadamente.

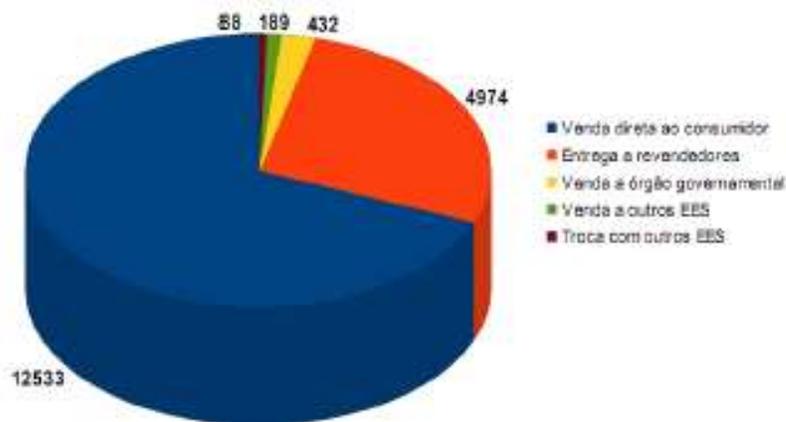
civil apenas quatro convênios estaduais foram celebrados no ano de 2009. Com a dificuldade de estruturar uma política nacional de Assistência Técnica devido a dispersão de suas ações e problemas em celebrar convênios, esta política provavelmente passará por reestruturação nos próximos períodos.

4.1.5 Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos Econômicos Solidários

Um dos maiores gargalos dos EES se refere à comercialização dos produtos e serviços da economia solidária. Para responder à tal demanda, a SENAES estruturou uma política de organização nacional da comercialização dos produtos e serviços dos EES através da promoção de Feiras de Economia Solidária locais, estaduais e nacional. Durante o período de 2004 a 2010, estas foram realizadas em parceria com a FBB, o FBES, o Instituto Marista de Solidariedade (IMS) e o Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário (FACES). O IMS foi contemplado por Chamada Pública em 2008 para apoiar os projetos de feiras de economia solidária.

As feiras são estratégicas para aproximar produtores de consumidores, trazendo uma relação pessoal para o produto e serviço, gerando viabilidade econômica aos EES e valorizando a cultura local. Segundo pesquisa do SIES de 2007, as principais formas de comercialização dos EES é a venda direta ao consumidor. Isto possibilita com que os empreendimentos tenham maior rendimento sobre seus produtos, retirando os intermediadores e atravessadores que geralmente impõem um preço menor ao produto.

Gráfico 4.1 – Formas de Comercialização dos EES



Fonte: SIES 2007. Elaboração: BRASIL, 2011.

A política de fomento à realização de feiras para os produtos da Economia Solidária também teve o incentivo do MDA e do MDS, como formas de valorização e escoamento dos produtos da agricultura familiar e melhoria da segurança alimentar. Houve um importante fomento à comercialização dos produtos da economia solidária através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e no Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), valorizando a produção de alimentos agroecológicos.

Outra atividade importante que a SENAES desempenhou, em colaboração com entidades da sociedade civil, foi a estruturação de um Sistema Nacional Comércio Justo e Solidário (SCJS). No ano de 2010, foi assinado o decreto presidencial nº 7.358 que instituía o SCJS, seus objetivos e atribuições.

O Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS) é um sistema ordenado de parâmetros que visam promover relações comerciais mais justas e solidárias, articulando e integrando os EES e seus parceiros colaboradores em todo o território brasileiro. Sua finalidade é orientar e disciplinar a implantação, estabelecer competências e responsabilidades na gestão, definir as formas e procedimentos de habilitação e permanência dos participantes e nortear a geração de credibilidade. (BRASIL, 2011: 188)

O sistema passa a ser responsável pelo reconhecimento e promoção das práticas de comércio justo e solidário no Brasil. Além de ser uma referência para outros países o Estado Brasileiro instituir uma política pública no campo do Comércio Justo e Solidário, sendo o primeiro país no mundo a realizar tal feito, este decreto foi importante pois passa para o reconhecimento legal o termo Empreendimentos Econômicos Solidários e suas formas organizativas e sociais na Economia Solidária.

Está previsto no decreto a constituição de uma Comissão Gestora Nacional do SCJS com representantes do MTE, MDS, MDA, dos EES, EAF e redes de Economia Solidária.

4.1.6 Desenvolvimento e Disseminação de Conhecimento e Tecnologias Sociais apropriadas à Economia Solidária

Uma necessidade dos EES é o desenvolvimento de tecnologias que sejam facilmente apropriadas pelos seus integrantes e que melhorem o processo de produção, de gestão e de comercialização dos produtos de forma a fortalecer a autogestão destes empreendimentos.

Para tal fomento, a SENAES passou a integrar a Rede de Tecnologias Sociais (RTS) e inserir a discussão de Tecnologias Sociais no seu PPA 2008-2011. Segundo esta rede,

Tecnologia Social compreende produtos, técnicas e/ou metodologias reaplicáveis, desenvolvidas na interação com a comunidade e que represente efetivas soluções de transformação social. Dessa forma, a aplicação de critérios sociais, culturais e ambientais suplementares aos critérios técnicos e aos interesses econômicos, possibilita que uma tecnologia possa ser apropriada por determinados grupos sociais e selecionada de acordo com a adaptação ao contexto social e às capacidades culturais locais. (BRASIL, 2011: 161)

Além disso, a FINEP e o MCT são grandes parceiros nesta temática, como será verificado na relação com estas organizações governamentais no próximo item. O MCT possui uma ação de “Fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão e Desenvolvimento Social”.

No ano de 2009, a SENAES em conjunto com a FINEP, lançou uma chamada pública para o desenvolvimento de tecnologias em contextos produtivos dos EES que contribuam no desenvolvimento territorial e na redução da pobreza e desigualdades sociais (BRASIL, 2011). Foram contemplados 13 projetos em cadeias produtivas diversas.

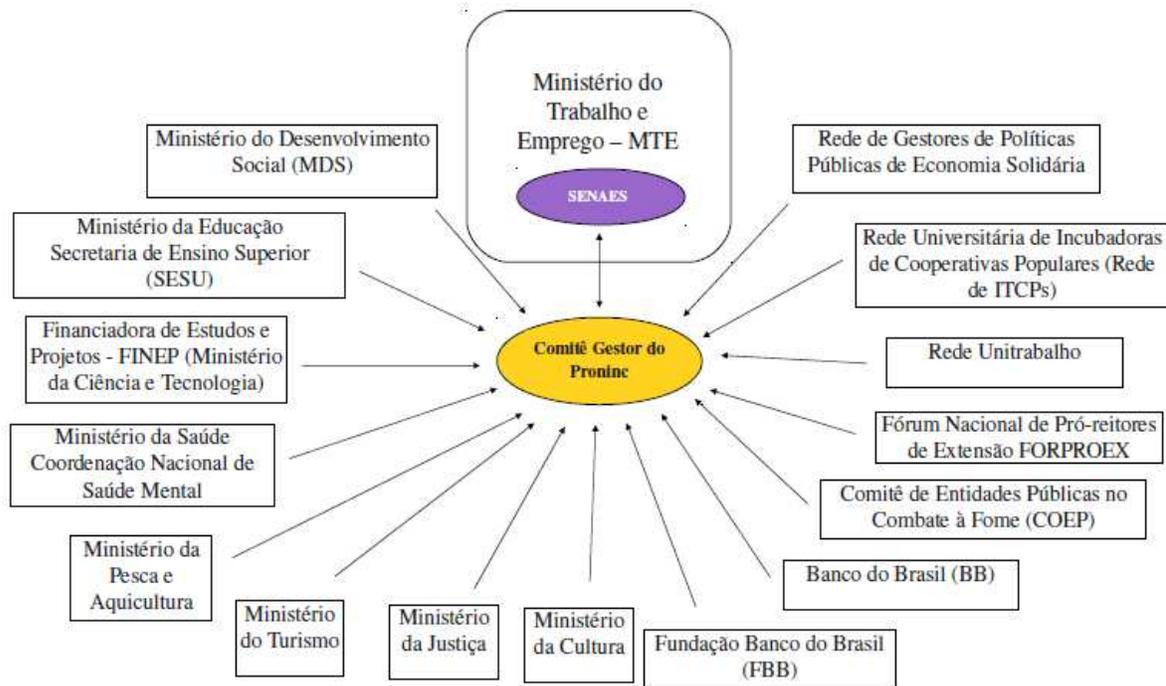
4.1.7 Fomento a Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários

O Programa Nacional de Incubadoras (PRONINC) surgiu em 1998 no governo Fernando Henrique Cardoso, com a participação da FINEP, Fundação Banco do Brasil, Banco do Brasil, Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e pela Vida (COEP), e pela primeira ITCP/COPPE da UFRJ. Naquele momento foram contempladas cinco universidades: Universidade Federal do Ceará (UFC), Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE), Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Universidade Estadual da Bahia (UNEB) e Universidade de São Paulo (USP) (BRASIL, 2011).

Em 2003, depois da criação da SENAES, a FINEP procurou a secretaria e propôs a retomada do PRONINC. Além disso, propôs que esta fosse coordenada pela SENAES. Com o objetivo de mobilizar recursos e parcerias, Singer comenta que foi até outros Ministérios para fazer o convite de participarem do PRONINC. Foram realizados debates internos e com o movimento de Economia Solidária. Formou-se um Comitê Gestor do PRONINC com a composição do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério da Educação (MEC), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Ministério da Saúde (MS), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA), Ministério do Turismo (MTUR), Ministério da Justiça (MJ), Ministério da Cultura (MINC), Comitê de Entidades Públicas no Combate à Fome e Pela Vida (COEP), Fórum de Pró-Reitores de Extensão (FORPROEX), Fundação Banco do Brasil (FBB), Banco do Brasil (BB), Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Mundo do Trabalho (UNITRABALHO), Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede de ITCP's), e mais recentemente pela Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária.

O Comitê Gestor (figura 4.3) possui tanto a representação de órgãos do governo como de organizações da sociedade civil envolvidas com o trabalho de Incubação de EES.

Figura 4.3 – Organização do Comitê Gestor do PRONINC – 2010



Fonte: Site Ministério do Trabalho e Emprego: www.mte.gov.br. Elaboração Própria.

Foram lançados editais de apoio ao PRONINC em 2005/2006, 2007/2008 e 2010. Os objetivos expostos pelo programa são a consolidação e ampliação das incubadoras, para que estas colaborem na criação e acompanhamento de empreendimentos econômicos solidários. São esperadas ações das incubadoras no fomento à geração de renda pela organização de trabalhadores em regime de autogestão; a construção de referenciais metodológicos de incubação e de tecnologias sociais, a articulação com outras políticas públicas de economia solidária na localidade, a formação de discentes universitários e a criação de disciplinas na temática da Economia Solidária nos cursos de Ensino Superior (BRASIL, 2011).

O programa possuiu três modalidades no edital de 2007 em parceria com a FINEP. A *Modalidade A* para apoio às incubadoras já existentes e apoiadas pelo PRONINC, a *Modalidade B* para apoio às incubadoras novas e a *Modalidade C* para realização de Núcleos Temáticos e Regionais de Incubação para disseminação de novas tecnologias apropriadas para os EES. Na modalidade B, além da SENAES, realizaram aportes financeiros o MDS, a FINEP, a FBB e o

MEC (IDEM: 148). A gestão de acompanhamento dos projetos específicos ficou a cargo da FINEP, FBB, MDS e da própria SENAES. Com a ampliação do apoio e financiamento ao longo dos anos, o número de incubadoras universitárias foi crescendo.

A partir deste segundo PRONINC, a participação e apoio financeiro de outros ministérios foi aumentando. Foi possível ilustrar uma maior explicitação do público-alvo da Economia Solidária e dos ministérios interessados na temática. Segundo as chamadas públicas, os novos EESs que serão incubados por estas incubadoras devem compreender: Pessoas com perfil de vulnerabilidade social; Usuários dos programas de saúde mental, álcool e drogas; Egressos de sistema penitenciário; Beneficiários dos programas sociais do MDS e do MTE/SENAES entre outros (Chamada Pública MTE/SENAES – 01/2007⁴⁶).

Esta mudança por parte dos outros ministérios trouxe um foco na política e no público-alvo deles (por exemplo, pescadores, trabalhadores do turismo, beneficiários do Programa Bolsa Família) sem a necessária compreensão das demandas dos EES, do apoio às incubadoras e suas estruturas em si, que faz parte da formulação e objetivos do PRONINC. Além disso, interpretam estas como mera executoras das políticas públicas de economia solidária, sem considerar o papel da pesquisa, ensino e extensão⁴⁷. Apesar destes conflitos, o PRONINC é um programa importante pois colabora para o fortalecimento dos EES e da Economia Solidária dentro das Universidades e institutos de pesquisas.

Segundo Cruz, as fortalezas do PRONINC residem justamente em ampliar as ações de extensão universitária e a produção de conhecimentos que contribuem no trabalho com os EES e com o campo da Economia Solidária. Já suas fragilidades residem nas diversas interrupções do financiamento dos projetos; na exigência de prazos que não contam com a realidade dos EES e nem com a realidade do processo de incubação; constrói objetivos e metas a serem alcançadas formulados por outros órgãos/ministérios que não necessariamente são objetivos das incubadoras e dos EES; além da precarização do próprio trabalho dentro das incubadoras pois seus contratos dentro das universidades são geralmente frágeis e colaboram para uma grande rotatividade de seus trabalhadores, prejudicando a continuidade do processo de incubação (CRUZ, et al; 2011:

⁴⁶ Fonte: www.mte.gov.br

⁴⁷ No próximo capítulo será abordada a relação da política pública de economia solidária como um todo com a sociedade civil.

9). Este último argumento demonstra uma fragilidade e baixa legitimidade interna das incubadoras em suas universidades, caracterizando suas relações de forma precária e com baixa institucionalidade nas instituições de ensino superior.

No ano de 2010, o então presidente Lula assinou o decreto presidencial nº 7.357 instituindo o Programa Nacional de Incubadoras (PRONINC) e seu Comitê Gestor em ato solene de uma reunião do Conselho Nacional de Economia Solidária.

4.1.8 Fomento a Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários

A falta de acesso ao crédito é a segunda maior dificuldade manifestada pelos EES segundo o Atlas da Economia Solidária (ANTEAG, 2009). O mercado bancário tradicional possui grandes restrições de dar crédito aos empreendimentos da economia popular e solidária, por acreditar que existe um risco muito grande de calote pois são empreendimentos geralmente informais e que necessitam de créditos em valores pequenos para os bancos operarem. Os bancos tradicionais no Brasil possuem dificuldade em lidar com o microcrédito por este também ser muito pequeno, apesar que nos últimos anos os bancos têm ampliado esta linha de crédito por perceber a lucratividade, mesmo que baixa, nestes empréstimos.

Sabendo da demanda por crédito dos EES, a SENAES estruturou uma política de acesso a crédito através do fomento às finanças solidárias articulada com desenvolvimento territorial de comunidades pobres. São iniciativas de economia solidária no campo das finanças solidárias os bancos comunitários de desenvolvimento⁴⁸, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito por exemplo. Toda a discussão para implantação das políticas de finanças solidárias foram realizadas dentro de um Grupo de Trabalho (GT) de finanças solidárias em que participam representantes da SENAES e das entidades da sociedade civil.

Foram apoiados projetos específicos de fomento à fundos rotativos solidários e de microcrédito no nordeste, com parceria do Banco do Nordeste do Brasil. O Ministério do

⁴⁸ São bancos geridos pela comunidade que combinam a emissão de uma moeda social circulante local para induzir o consumo na localidade com microcrédito para fomentar a produção popular e solidária local. Estes bancos são instrumentos de desenvolvimento territorial de comunidades pobres e de maior organização política e comunitária.

Desenvolvimento Social (MDS) também apoiou com recursos financeiros o projeto de fundos no nordeste.

Em 2005 existiu uma parceria com a Fundação Banco do Brasil e o Instituto Palmas para a expansão de Bancos Comunitários, o que possibilitou o avanço e constituição de uma Rede Nacional de Bancos Comunitários de Desenvolvimento. O Banco do Brasil também apoiou com recursos para microcrédito e linhas de crédito para o Instituto Palmas e a SENAES com colaboração técnica na organização e gestão destes bancos (BRASIL, 2011). Em 2010 foi feita uma chamada pública nacional para fomento a Bancos Comunitários e Fundos Rotativos Solidários. No caso dos Bancos, a chamada foi dentro do PRONASCI em parceria com o Ministério da Justiça (MJ) para criar mais 115 novos bancos comunitários de desenvolvimento nos chamados Territórios da Paz.

Todo este apoio permitiu que durante o período de existência da SENAES fossem criados 63 bancos comunitários em todo o Brasil. Desta forma, com exceção do Banco Palmas, pioneiro desta metodologia (criado em 1998), todos os demais foram criados após 2004. Embora a maioria dos bancos comunitários ainda se concentre no estado do Ceará (35), já existe uma distribuição regional destas experiências: Amazonas (1), Bahia (4), Espírito Santo (4), Maranhão (1), Mato do Grosso do Sul (1), Pará (2), Piauí (3), Paraíba (1), Rio de Janeiro (4), Rio Grande do Sul (1) e São Paulo (5). (BRASIL, 2011: 180)

Para cada projeto executado ou dialogado pela secretaria foi criado um comitê gestor em que representantes da sociedade civil faziam parte. Os espaços de participação e articulação para Finanças Solidárias e Microcrédito foram:

- Comitê Gestor do Projeto Produtivo Solidário PAPPS, do convênio SENAES-BNB (2005 - 2011);
- Comitê Gestor do Fundo de Apoio Social – FAS (2005 -2006);
- Comitê Gestor ampliado para a Política Nacional de Fundos Solidários (2005 - 2011);
- Grupo Interministerial de Microfinanças, Microcrédito e Cooperativismo de Crédito que criou entre outros atos normativos, a Lei 11.110/2005, que trata do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (2005 - 2006);
- GT Interministerial para o Ano Internacional do Microcrédito (2005);
- Comitê Gestor do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, na função de secretaria executiva do referido comitê (2006 – 2009);
- Comitê Temático de Finanças Solidárias e Crédito do CNES;
- Sub-Grupo de Apoio aos Fundos Solidários do Comitê Temático de Finanças Solidárias e Crédito do CNES; e

- Comitês Gestores específicos das finanças solidárias com base em Bancos Comunitários e em Fundos Solidários (2010 – 2011). (BRASIL, 2011: 169)

Além dos parceiros já citados como a FBB, o BB, o BNB, o Instituto Palmas, o MDS e o MJ, os projetos de finanças solidárias também tiveram como parceiros a ABCRED, a Cáritas Brasileira, a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Na área do microcrédito, a parceria principal se deu com o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), executado pelo MTE. Já foi exposto como funciona tal programa no capítulo 2 e no próximo item sobre as relações com os ministérios, será aprofundado como se deu a relação deste projeto com a economia solidária.

4.1.9 Promoção do Desenvolvimento Local e da Economia Solidária por meio da Atuação de Agentes de Desenvolvimento Solidário

Em 2005, a SENAES iniciou um Projeto de Etnodesenvolvimento Econômico Solidário em parceria com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) em comunidades remanescentes de quilombos para fomento à geração de renda e organização coletiva do trabalho. Como estratégia adotada, o projeto contratou Agentes de Desenvolvimento Solidário nestas localidades.

Com a experiência exitosa deste projeto, a secretaria desenvolveu em 2006 o Projeto Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES) com o intuito de ampliar para outras comunidades a experiência do projeto de Etnodesenvolvimento. Os objetivos deste projeto era fomentar o desenvolvimento local de comunidades pobres, com a geração de trabalho e renda e de iniciativas da Economia Solidária. Assim, realizou cursos de capacitação para os agentes de desenvolvimento solidário e coordenadores, que geralmente faziam parte da própria comunidade beneficiada pelo projeto. Foram investidos R\$ 8.400.000,00 (oito milhões e quatrocentos mil reais) nas ações do PPDLES nos anos de 2006 e 2007 (BRASIL, 2011).

A partir de 2008 o programa passa a se chamar Programa Brasil Local – Desenvolvimento e Economia Solidária por questão de reformulação das estratégias do projeto anterior, *“buscando dar foco cada vez maior na participação das comunidades nos processos de*

promoção do desenvolvimento local solidário e sustentável” (IDEM: 72). As modalidades do projeto eram:

- Modalidade A: Projeto Brasil Local – Desenvolvimento e Economia Solidária;
- Modalidade B: Projeto Brasil Local – Etnodesenvolvimento e Economia Solidária;
- Modalidade C: Projeto Brasil Local – Economia Solidária e Economia Feminista;
- Modalidade D: Projeto Brasil Local – Articulação Nacional das Ações.

Neste primeiro ano, o Brasil Local possuía 510 agentes, de todos os estados brasileiros.

4.1.10 Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária

A política de Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária tem como estratégia a constituição de um espaço que possa integrar tanto as políticas públicas de Economia Solidária com os EES, como com as outras políticas públicas de geração de trabalho e renda em níveis municipal e estadual. Tem como objetivo ser um espaço de formação e organização dos EES e de formação de quadros técnicos dos governos locais. Esta proposta foi desenvolvida no Grupo de Trabalho (GT) de Políticas Públicas do FBES e da Rede de Gestores de Economia Solidária, com participação da SENAES.

Foram propostos 32 projetos de Centros Públicos, mas somente 23 foram aprovados, entre 2004 e 2006 (BRASIL, 2011). Destes, 19 foram conveniados com os municípios mas alguns foram cancelados por mudanças nas administrações municipais e falta de interesse destas em continuar com o projeto.

A gestão dos Centro Públicos deve ser feita através de um Conselho de Gestão com participação majoritária da sociedade civil. Em 2005 a SENAES instituiu que deveria existir audiências públicas para os projetos pré-aprovados como condição de promover participação dos EES, das instituições da sociedade civil para maior transparência e controle social desta política.

4.1.11 Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão

O processo de recuperação de fábricas falidas ou em crise falimentar por trabalhadores em regime de autogestão possui o apoio da SENAES e de diversas entidades de apoio e fomento (EAF) da Economia Solidária. A maior demanda pelos trabalhadores é assessoria técnica para realizar atividades administrativas, de gestão, planejamentos e planos de negócios, lidar com fornecedores e clientes, conhecer o mercado em que estão inseridos; e crédito para novos investimentos e capital de giro.

Ao longo dos oito anos, a SENAES apoiou empresas como a Usina de Catende, em Pernambuco, principalmente no diálogo dentro do governo para esta acessar o crédito do PRONAF e vender açúcar para o PAA/MDS/CONAB. (BRASIL, 2011). Outro diálogo importante foi feito com o INCRA que desapropriou as terras da Usina e realizou reforma agrária com os trabalhadores e moradores destas terras, resolvendo a questão da propriedade e consequentemente, o acesso à crédito.

No ano de 2007 foi disponibilizado pela SENAES a assessorias técnica para 54 empresas recuperadas. Em 2008 e 2009 foram continuadas estas assessorias e ampliadas para 120 empreendimentos por meio de chamadas públicas e o ano de 2010 foi firmado um convênio de parceria para assessoria a mais 26 empreendimentos (IDEM).

4.1.12 Promoção da Inclusão Produtiva (MDS)

As ações de Promoção à Inclusão Produtiva, dentro do *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento*, estão sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). As ações de Inclusão Produtiva realizadas pelo o MDS não foram exclusivas ao fomento de iniciativas da Economia Solidária. Estas foram ações de Inclusão Produtiva articuladas de alguma forma com as atividades complementares do Programa Bolsa Família (PBF) e com as políticas de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), incentivando tanto empreendimentos coletivos como individuais, familiares e populares.

Por conta de esta ação estar muito próxima às políticas desenvolvidas pelo próprio MDS, tomou-se a decisão metodológica de analisá-las no próximo item, quando a relação entre o ministério e a SENAES será tratada.

4.1.13 Estímulo à Institucionalização de Políticas Públicas de Economia Solidária; e Elaboração do marco jurídico da Economia Solidária

Dois programas buscaram ampliar o espaço da Economia Solidária nas políticas públicas e na legislação brasileira: o programa de “Estímulo à Institucionalização de Políticas Públicas de Economia Solidária” presente nos dois PPA analisados, e o de “Elaboração do marco jurídico da Economia Solidária”, este último como ação não orçamentária do PPA 2008-2011. O fortalecimento institucional da Economia Solidária dentro da SENAES passa por três eixos: a própria inserção desta temática nas políticas públicas do governo federal; a criação de leis sobre o assunto; e o incentivo aos espaços de participação social e de diálogo sobre a política (BRASIL, 2011: 28).

A institucionalização da política pública de Economia Solidária começa com o Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003, instituindo no governo federal a SENAES dentro do MTE. Após isso, a sua inserção nos temas dos PPA colaborou para a adoção do termo nunca antes adotado enquanto política pública federal.

Uma importante ação no sentido de fortalecer esta institucionalização foram os cursos de Economia Solidária para servidores federais, que colaborou que fossem articuladas outras políticas com a temática da SENAES. Os cursos para gestores estaduais e municipais também possibilitou a ampliação da Economia Solidária como política pública destas administrações locais.

Ocorreu também a expansão de políticas públicas de economia solidária nos governos estaduais e municipais, inclusive com a criação de legislações e a implantação de conselhos. Em 2010, as ações de ES estavam presentes em nada menos que 17 governos estaduais, com a homologação de 9 leis estaduais, e em aproximadamente 200 municípios com dezenas de leis municipais homologadas. No período 2004 - 2010, a SENAES celebrou convênios com 23 municípios e 3 governos estaduais. (BRASIL, 2011: 50)

Logo em 2003, a SENAES foi convidada a participar e coordenar o “Grupo de Trabalho nº 8 de Micro e Pequenas Empresas, Autogestão e Informalidade”, chamado de GT 8, do Fórum Nacional do Trabalho (FNT) e do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República. O GT conseguiu inserir a temática de que é preciso ter o reconhecimento legal do Estado e da sociedade civil das novas formas de trabalho. Reuniu um

universo amplo de representantes deste segmento diverso como “*artesãos, costureiras, merceeiros, apicultores, garimpeiros, prostitutas, empregadas domésticas, pequenos criadores, agricultores familiares, assentados de reforma agrária, empreendedores populares, biscateiros (camelôs), trabalhadores/as associados/as em empresas recuperadas, taxistas, motoboys, caminhoneiros*” (BRASIL, 2011: 30).

Ao longo dos oito anos a secretaria fez diversas negociações internas no governo para mudanças na legislação. Houve também articulação com a frente parlamentar de economia solidária tanto no intuito de ampliar esta institucionalização, como na parceria para a elaboração do marco jurídico da Economia Solidária.

Outro marco foi a institucionalização do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) em 2006, e a realização de duas Conferências Nacionais de Economia Solidária (CONAES), uma em 2006 e outra em 2010. Dentro dos espaços do CNES foi elaborada uma proposta de lei da Política Nacional de Economia Solidária. Atualmente o FBES está organizando as coletas de assinaturas para que esta seja apresentada como Projeto de Lei de Iniciativa Popular.

As leis debatidas foram: a Lei de Falências, a revisão da lei do cooperativismo no Brasil, a lei do supersimples, a lei de cooperativas sociais, a lei finanças solidárias e a lei da política nacional de economia solidária. Dois decretos presidenciais foram assinados: o Decreto do PRONINC e o do SNCJS.

Assim, houve um avanço em termos institucionais da economia solidária nas políticas públicas do governo federal. No entanto, sem a aprovação de algumas propostas de leis este avanço se tornará cada vez mais limitado, tanto para as políticas públicas de economia solidária, como para os empreendimentos e iniciativas de economia solidária.

4.1.14 Outras ações e programas sob responsabilidade da SENAES

A questão dos resíduos sólidos urbanos se tornou crítica em alguns grandes centros urbanos no Brasil, exigindo uma política integrada e planejada para este setor a fim de reduzir seus impactos sociais e ambientais. Por isso, ao longo dos oito anos do governo Lula, foram realizadas diversas ações no sentido de regulamentar melhor este setor, criar uma política nacional e de fomentar a criação de cooperativas de catadores de materiais recicláveis.

Neste contexto, a SENAES/MTE se responsabilizou pela ação “Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos” dentro do *Programa de Resíduos Sólidos Urbanos* previsto nos PPA 2004-2007 e 2008-2011. Este projeto de fomento e apoio batizado como CATAFORTE é de suma importância para o combate a pobreza e exclusão social através da geração de renda de catadores de recicláveis⁴⁹ que trabalhavam em lixões e pelas ruas das cidades. Esta ação colaborou para a criação de uma rede de empreendimentos da cadeia produtiva da Coleta e Reciclagem.

Como avanços institucionais é possível indicar o Decreto nº 5.940/2006, que institui a separação de resíduos recicláveis provenientes dos órgãos e entidades da administração pública federal e sua consequente destinação para cooperativas de materiais recicláveis, denominado por Coleta Seletiva Solidária; a modificação da lei nº 11.445 em que dispensa licitação na contratação de cooperativas para a coleta de material reciclável, processamento e sua comercialização, contanto que estas sejam compostas por trabalhadores de baixa renda; e a regulamentação da Política Nacional de Resíduos Sólidos em que estabelece como prazo para 2014 o fim dos lixões a céu aberto, institui Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e estabelece prioridade em parcerias com associações e cooperativas de catadores, desde que sejam compostas por pessoas de baixa renda.

A criação de um Comitê Interministerial de Inclusão Social de Catadores de Materiais Recicláveis no ano de 2003 também foi um avanço institucional para o setor. Este possui como objetivo pensar e acompanhar o programa de Coleta Seletiva Solidária, bem como pensar sua destinação e logística para chegar até as cooperativas; desenvolver ações para inclusão econômica e social dos trabalhadores catadores de materiais recicláveis. Fazem parte deste Comitê o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome(MDS), o Ministério das Cidades (MCidades), o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde (MS), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH), a Casa Civil da Presidência da República, a Caixa Econômica Federal, o Banco Nacional de Desenvolvimento

⁴⁹ Segundo o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), o Brasil possui cerca de 800 mil trabalhadores neste setor (BRASIL, 2011: 91).

Econômico e Social (BNDES), a Fundação Banco do Brasil (FBB), a Petrobras e eventualmente, são convidados representantes do MNCR, do Compromisso Empresarial para a Reciclagem (CEMPRE) e do Governo do Distrito Federal⁵⁰.

4.2 A Economia Solidária na agenda de outros Ministérios

Uma das atribuições da SENAES foi promover a intersectorialidade da Política Pública de Economia Solidária. Para tal, a secretaria realizou articulações com o próprio MTE, com outros Ministérios e com órgãos públicos federais. O que colaborou para a construção dessas parcerias intragovernamentais foi que, nos primeiros anos de SENAES, diversos cursos de Economia Solidária para gestores foram realizados. Nesses cursos haviam inscrições acima da capacidade do curso, e foram estes funcionários, que ao entrar em contato com a Economia Solidária, colaboraram posteriormente na construção dessas parcerias.

Além disso, em geral eram estas entidades que procuraram a SENAES, muitas vezes injetando recursos da sua pasta para as políticas de economia solidária. A figura pública e carismática do secretário Paul Singer também colaborou no maior diálogo para construção dessas parcerias.

“Em geral nós fomos procurados. Eu diria, que, nem poderia ser diferente. Nós entramos no governo, temos 37 ministérios e não há nenhuma reunião. Os ministros se conhecem evidentemente porque há reunião entre os ministros, mas entre os secretários não tem. O Gilberto Carvalho, chefe de gabinete do presidente, organizou uma reunião dos secretários executivos dos ministérios e é importante, porque eles é que de fato dirigem administrativa e politicamente os ministérios, claro, sob as ordens dos ministros. Mas os outros secretários que não os executivos não têm nenhum ponto de contato. Então praticamente todos os nossos convênios foram por iniciativa dos nossos parceiros. A única iniciativa que foi nossa, foi exatamente o PRONINC. Eu fui estimulado pela FINEP a ir aos ministérios e oferecer o apoio das incubadoras ao seus planos de economia solidária. Eu consegui então trazer a justiça, cultura, saúde, uma série de ministérios para o PRONINC. Mas as outras, todas até onde me lembro, foram iniciativas deles.” (Entrevista Singer)

A Economia Solidária não foi definida como estratégia central do governo Lula mas conseguiu, a partir de sua existência, articulação e visibilidade, fazer com que o fomento às

⁵⁰ Fonte: www.coletasolidaria.gov.br acesso 28 de dezembro de 2011.

iniciativas de Economia Solidária ganhassem campo dentro das outras políticas desenvolvidas por outros ministérios e órgãos federais (FARIA & SANCHEZ, 2011: 428).

Durante as duas gestões do Governo Lula, as políticas da Senaes interagiram e construíram ações efetivas com vários ministérios e órgãos públicos, além do diálogo constante com as outras Secretarias do Ministério do Trabalho e Emprego. Em vários casos, essa cooperação com outros órgãos de governo resultou em parcerias efetivas através da construção de ações conjuntas e/ou a integração de políticas em andamento. Em outras situações, a interação com a Senaes resultou no estímulo para que outras pautas incorporassem efetivamente nas suas ações e políticas a perspectiva da Economia Solidária. (FARIA & SANCHEZ, 2011:425)

A figura 4.4 busca demonstrar esse mosaico de relações que a secretaria teve ao longo dos oito anos analisados. Por entender a importância das articulações com outros ministérios, tanto para ampliar a estruturação de uma política pública de economia solidária, como para fortalecimento político e institucional, serão analisadas as relações da SENAES com cada ministério⁵¹. Estas relações foram diferentes com cada instituição, dependendo da afinidade entre as políticas e com a temática. O Ministério do Trabalho e Emprego e suas secretarias serão os primeiros da lista de análise. Depois são apresentados 27 Ministérios, 3 Bancos Públicos (BNDES, BB e CEF) , 4 Fundações Públicas (IPEA, FBB e Fundação Caixa), 1 empresa pública (FINEP) e 1 empresa de capital aberto cujo acionista majoritário é o governo (a Petrobras).

⁵¹ Agradeço ao Fábio J.B. Sanchez pela colaboração no levantamento destas informações.

4.2.1 - Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)

O Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) esteve alocado dentro do Gabinete do Ministro do Trabalho. Este programa colaborou com o acesso à microcrédito para os EESs, principalmente por meio do Programa CrediAmigo do Banco do Nordeste Brasileiro (BNB). Também alguns Bancos Comunitários e ONGs de microcrédito conseguiram ter acesso à este programa de financiamento.

Sempre houve propostas de levar o PNMPO para o interior da SENAES, mas esta não foi efetivada. *“Como um programa alojado no gabinete do ministro, o PNMPO sempre teve uma serie de dificuldades de execução, uma vez que não fazia parte de uma área finalística mas sim meio e política, como o gabinete do ministro.”*⁵²

Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT)

Com a secretaria de Inspeção do Trabalho existiram diálogos em duas situações. A primeira para com a fiscalização de trabalho em condições análogas ao escravo, em que existia uma proposta de a SENAES trabalhar nas regiões com altos índices de aliciamento de trabalho escravo, inclusive com estratégia de desenvolvimento territorial nestes lugares e proporcionar a sobrevivência destes trabalhadores e suas famílias. Foi feito um trabalho piloto no sul do Maranhão, porém este projeto não teve continuidade.

A segunda foi em relação aos debates sobre as cooperativas de trabalho e a fiscalização destas. Este diálogo transformou em parte a concepção dos auditores sobre o que são as cooperativas de trabalho, diferenciando as legítimas da economia solidária e as cooperatos ou cooperfraudes, o que possibilitou a construção conjunta do projeto de lei das cooperativas de trabalho.

Secretaria de Relações de Trabalho (SRT)

Durante o Fórum Nacional Trabalho (FNT) foi possível discutir a legislação, a reforma trabalhista e sindical na perspectiva da Economia Solidária e dos trabalhadores não

⁵² Entrevista de Fábio Sanchez concedida dia 03 de agosto de 2010.

assalariados dentro do GT 8. Também indiretamente na discussão da lei das cooperativas de trabalho.

A SENAES possuía uma compreensão contrária ao da SRT sobre o registro sindical de entidades dos cooperativismo. Ao final de 2010 foi dada a concessão de título sindical patronal para a Organização das Cooperativas do Brasil, à contragosto da SENAES.

Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE)

No *Departamento de Qualificação*, foi possível construir políticas conjuntas no âmbito do PNQ. Nos casos do Plano Nacional de Qualificação Profissional em Economia Solidária (Planseq EcoSol) e dos Projetos Especiais de Qualificação (Planesq) a participação da SENAES foi direta nos cursos realizados. O objeto do Planesq foi no sentido de desenvolvimento de metodologia de qualificação profissional para a Economia Solidária.

No caso dos Planos Territoriais de Qualificação (Planteqs) a SENAES apoiou a construção termo de referencia sobre formação e Economia Solidária nos territórios, mas as entidades responsáveis por executar os cursos eram os Estados.

Existiram diálogos com *Departamento de Emprego e Salario (DES)* sobre FAT, principalmente para utilização de crédito para os EESs. Conseguiram criar uma linha para cooperativismo, mas ela não se opera dentro dos termos dos convênios e regras do FAT.

Com o *Departamento de políticas para juventude*, algumas parcerias foram realizadas com o Programa Primeiro Emprego. Quando o programa virou Consorcio da Juventude, foram contratados Agentes de Desenvolvimento Local nos vários territórios do Consorcio, o que colaborou para o fortalecimento da proposta da Economia Solidária para a juventude.

A análise geral da relação da SENAES com o Ministério do Trabalho e do Emprego pode ser descrita nos constantes conflitos que existiram ao longo dos oito anos de secretaria. Os trabalhadores das outras secretarias do ministério afirmavam que estava se institucionalizando a precarização com a inserção da Economia Solidária no MTE. Outros afirmava que o ministério era do Emprego e não do Trabalho. Isto demonstra que uma estrutura, destina há 70 anos a realizar políticas para o mercado de trabalho assalariado estava sendo alterada com a inserção desta nova política, voltada para o trabalho associado e cooperado. O conflito teórico se traduziu

na prática do dia a dia do ministério, com entendimentos diferentes sobre as políticas públicas de emprego e sobre o papel do MTE e da Economia Solidária.

4.2.2 - Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)

DENACOOP/SDC/MAPA

Articulação da SENAES foi realizada em dois momentos com o Departamento de Cooperativismo e Associativismo Rural (DENACOOP) da Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo (SDC) do Ministério da Agricultura. O primeiro no grupo de trabalho interministerial (GTI) do cooperativismo, criado em 2004 pelo Presidente da República com o intuito de definir as atribuições de cada ministério e apresentar um Plano Nacional de Desenvolvimento do Cooperativismo. Este GTI trabalhou a questão do marco legal do cooperativismo e apresentou propostas de alterações e formulações de leis para o Poder Executivo, como a Lei geral do cooperativismo e a Lei das cooperativas de trabalho (BRASIL, 2011).

O segundo momento foi dentro do espaço institucional da Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul (RECM), em que a partir de 2006 participaram a SENAES, a DENACOOP/MAPA, a OCB, a UNICAFES e a UNISOL. Em conjunto com a DENACOOP a secretaria promoveu uma formação sobre cooperativismo para o Mercosul.

A DENACOOP possui projetos de fomento ao cooperativismo ligado à agricultura familiar e de crédito do campo, porém sem articulação com as ações da SENAES.

Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)

Com a Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), empresa pública vinculada ao Ministério da Agricultura responsável por gerir as políticas agrícolas e de abastecimento no país, a SENAES realizou articulação no âmbito do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Foram reuniões e debates para ampliar a participação da Economia Solidária no programa e efetivar compras de agricultores, que tinham que se organizar em associações e cooperativas para a CONAB realizar tais compras. Também trabalharam conjuntamente para a compra antecipada de açúcar de Catende e para a compra de suco de um empreendimento de Belém/PA pelo PAA.

No geral, a relação com este ministério foi de extrema tensão e confronto no primeiro mandato⁵³. No segundo foi possível construir algumas interlocuções por um certo período como a construção do projeto de lei do cooperativismo em conjunto.

4.2.3 - Ministério das Cidades (MCidades)

Entre 2003 e 2010 não existiram ações além de diálogos entre a SENAES e o Ministério das Cidades. No último ano de mandato do governo Lula, foram realizadas reuniões para proposição de ações de geração de trabalho e renda dentro do Programa Minha Casa Minha Vida com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social⁵⁴. Dentro desta discussão a Economia Solidária pode colaborar com as experiências de construção de moradias populares em sistema de mutirão e autogestão, além de contribuir para que as políticas públicas desta área possuam o maior envolvimento da comunidade, definindo aonde se destinarão os espaços públicos e de geração de renda dos conjuntos habitacionais (FARIA & SANCHEZ, 2011)

A SENAES realizou um projeto com verba de emenda parlamentar com a Fundação da Universidade de São Paulo (FUSP) para o fomento de Bancos Comunitários na cidade de São Paulo em conjuntos habitacionais, porém não houve parceria com o Ministério das Cidades.

4.2.4 - Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)

Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social (SECIS)/MCT:

Existiu um bom diálogo com a SECIS em espaços de discussão sobre tecnologia social. Algumas ações do Programa “Ciência, Tecnologia e Inovação para a Inclusão e Desenvolvimento Social” dos PPA 2004-2007 e 2008-2011 executadas pelo MCT tiveram impacto sobre a Economia Solidária e seus empreendimentos. Por exemplo a constituição de Telecentros em comunidades rurais e quilombolas; o apoio ao Desenvolvimento Local e Regional por meio do fomento à Arranjos Produtivos Locais (APL) como o APL da Música Independente e

⁵³ Entrevista de Fábio Sanchez concedida dia 03 de agosto de 2010.

⁵⁴ Por lei, todos os projetos habitacionais devem destinar 5% do valor destinado para ação social, que geralmente são alocados para geração de trabalho e renda.

o do Artesanato e Arte Popular, e de Caprinocultura da região do Sisal/Bahia (Site MCT: www.mct.gov.br, acesso 06 de fevereiro de 2010). Alguns destes projetos tiveram o apoio da SENAES.

Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP):

No ano de 2003, a FINEP procurou a SENAES para reativar o PRONINC e ofereceu a coordenação deste para a secretaria. Foi constituído um comitê gestor em que a FINEP participa deste o começo. A FINEP ajudou com o acompanhamento de diversos convênios do PRONINC com as universidades.

A FINEP colaborou também a partir do segundo SIES e com recursos para o PRONINC modalidade C, de fomento à Núcleos Temáticos e Regionais de Incubação para disseminação de novas tecnologias apropriadas para os EES.

Esta instituição também colaborou, diretamente ou através da Rede de Tecnologias Sociais (RTS), para o fomento à Tecnologias Sociais para os empreendimentos de economia solidária (FARIA & SANCHEZ, 2011), inclusive destinando verbas para estas formas de fomento.

No geral, foi uma das relações mais próximas que a SENAES teve nos oito anos analisados. Foram várias parcerias, tanto nos projetos executados, como na participação da FINEP no Conselho Nacional de Economia Solidária e nas Conferências Nacionais de Economia Solidária.

4.2.5 - Ministério da Cultura (MinC)

A primeira parceria com o Ministério da Cultura foi realizada em 2006 na realização conjunta da primeira feira TEIA em que pontos de cultura e EES expuseram na bienal em São Paulo/SP. Depois houve proximidade do Programa Mais Cultura para a realização da segunda e da terceira TEIA.

Em 2009 foi realizado um seminário de extensão universitária, economia da cultura e economia solidária, de forma conjunta entre a SENAES e o MinC. Também foram lançados editais do PROEXT Cultura para extensão universitária.

Outra proximidade foram com os Pontos e Pontões de Cultura (FARIA & SANCHEZ, 2011), articulando as iniciativas de Economia Solidária com os Empreendimentos e Associações Culturais que geralmente funcionam de forma autogestionária .

Existiram diálogos no período, para lançar um edital conjunto para apoiar EES da área da cultura, mas que não se realizou. O ministério possui em seu PPA um programa de incentivo à Economia da Cultura, e no Programa Cultura Viva o fomento à pontos de cultura e EES da Cultura (BRASIL, 2011). A execução destes não é articulada com a SENAES.

A maior dificuldade em relação à este ministério foi a interlocução com várias pessoas dentro do ministério pois este, segundo relatos, possuía diversos conflitos internos. Com isto, muitos projetos e diálogos não iam adiante.

4.2.6 - Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)

A SENAES realizou diversas ações em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT)

Dentro do Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentáveis de Territórios Rurais (PRONAT) foi possível construir projetos de interface entre a Economia Solidária e a Agricultura Familiar (BRASIL, 2011). Por conta disso, foram realizadas ações em conjunto no Programa Território da Cidadania, no programa de feiras da Agricultura Familiar e Economia Solidária, no sistema de comércio justo e solidário, em programas de feiras e bases de comercialização e na construção da lei geral do cooperativismo.

Secretaria de Agricultura Familiar (SAF)

As parcerias foram construídas também com as feiras da Agricultura Familiar e Economia Solidária, na resolução dos problemas agrário enfrentado por Catende, com a ajuda também do INCRA, e em ações conjuntas nos territórios da cidadania, como nos centros de formação em economia solidária e SIES.

O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) estão sob a responsabilidade da SAF. Estes dois programas foram

importantes para as associações e cooperativas da agricultura familiar pois garantiam demanda antecipada dos produtos que os agricultores plantavam. Foram de suma importância para alavancar a produção de alimentos e geração de renda para este setor.

Esta parceria foi estratégica para a SENAES no sentido de convergência dos objetivos das políticas públicas e construção integrada pois existia uma intersecção do público das duas políticas. Várias foram as formas de execução dos projetos em comum ligados à Economia Solidária (apenas pelo MDS, apenas pela SENAES e em conjunto). A relação foi também uma das mais próximas que a SENAES teve, sendo a principal interlocutora foi a SDT. Em geral, não existia necessidade de ambas as partes de delimitação política das competências, ou seja, não existia a necessidade de possuir a “paternidade” da política pois os créditos eram compartilhados entre as duas entidades⁵⁵.

A SENAES participou da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário e o MDA colaborou para a convocação da I Conferência Nacional de Economia Solidária, com a SENAES e MDS.

4.2.7 - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC):

A SENAES possuiu uma relação pontual com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) no GT8 durante a condução desse grupo até 2004. Discutiu com a área de Micro e Pequenas Empresas o fato das entidades de Economia Solidária entrar na lei do “Simples Nacional”. Outro momento pontual foi durante um seminário de comércio exterior no ano de 2009 em que a SENAES colaborou para montar um *Stand* de Economia Solidária com foco nas fábricas recuperadas. A UNISOL representou estes EES na feira. E por último no âmbito do Programa Artesanato Brasileiro a SENAES dialogou para colocar o artesanato no PPA e teve interlocução neste assunto em momentos pontuais.

⁵⁵ Segundo entrevista realizada com Sanchez, de 3 de agosto de 2010 e segundo o relatório BRASIL, 2011.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES):

O Banco lançou editais de apoio e financiamento às cooperativas de catadores de materiais recicláveis e para as empresas recuperadas. No âmbito do microcrédito (PNMPO) aconteceram alguns diálogos com a SENAES que visava sua ampliação e melhoria de acesso por parte dos EES, mas esta não se efetivou por dificuldade dos EES de atenderem a burocracia exigida para empréstimos. Nos últimos anos do período o BNDES começou também a se aproximar da discussão e apoiar financeiramente os Bancos Comunitários de Desenvolvimento.

O BNDES possui um departamento de políticas sociais onde existe uma gerência para Economia Solidária. Foram realizados dois cursos de formação de gestores específico para a entidade.

4.2.8 - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

A articulação com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) se deu logo no início da SENAES, ainda no âmbito do Fome Zero. Como foi demonstrado, existiu uma parceria muito próxima do MDS em alguns programas e ações do *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento* sob responsabilidade da SENAES, e em parte no Programa Inclusão Produtiva, sob sua competência. No âmbito da ação de Promoção à Inclusão Produtiva, percebeu-se que estas não foram exclusivas para o fomento de práticas de Economia Solidária e sim enquanto ações complementares às desenvolvidas por este próprio ministério, do Programa Bolsa Família (PBF) e de ações de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) com o fomento ao trabalho individual, coletivo, popular ou comunitário.

Como promoção à Inclusão Produtiva na perspectiva da Economia Solidária, existiu cooperação entre as duas instituições para a construção de editais para prefeituras e governos estaduais (FARIA & SANCHEZ, 2011), principalmente para ações de cunho emancipatório para os beneficiários dos programas de transferência de renda. Também foram realizadas parcerias em editais do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) com o MDS e a SENAES.

No caso das ações complementares para os beneficiários do PBF, foram fomentadas pelo MDS ações de microcrédito, em parceria com o Banco Nacional do Nordeste (BNB) em seu

programa CREDIAMIGO. Este programa possui em seu total de clientes, 51,5% de beneficiários do PBF, totalizando 205 mil empreendedores de baixa renda (BRASIL, 2010). Outra ação complementar é a Inclusão Bancária que colabora para ter acesso à serviços financeiros e indiretamente, para que este público tenha acesso à crédito para iniciar um negócio ou um empreendimento coletivo. Estas ações fomentam tanto o empreendedorismo individual como a organização coletiva em empreendimentos da Economia Solidária.

Dentro das políticas do MDS de SAN, podem ser levantadas as atividades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o fomento à Restaurantes Populares, Cozinhas Comunitárias e Bancos de Alimentos, fomento à Agricultura Urbana e Periurbana e à construção de Cisternas no nordeste brasileiro.

O PAA é um programa que além de comprar alimentos para distribuir para entidades carentes, fomenta a produção de agricultores e associações da agricultura familiar. Esta compra garantida de uma parte dos produtos ajudou a alavancar estes empreendimentos.

Os objetivos básicos do PAA visam garantir o acesso aos alimentos em quantidade, qualidade e regularidade necessárias às populações em situação de insegurança alimentar e nutricional, contribuir para formação de estoques estratégicos de alimentos, além de promover a inclusão social no campo por meio do fortalecimento da agricultura familiar. (BRASIL, 2010: 95)

O projeto de restaurantes populares e de cozinhas comunitárias são realizados por meio de conveniamento com prefeituras municipais e estas podem contratar e estabelecer parcerias com EES da área da alimentação ou com empresas tradicionais.

O fomento à Agricultura Urbana e Periurbana visa inserir pessoas na prática destas hortas para autoconsumo e venda do excedente. Algumas destas iniciativas são realizadas com cooperativas e associações.

A construção de Cisternas para agricultores que demandam acesso à água é um projeto realizado no nordeste brasileiro, em geral, e que colabora para a ampliação da produção e geração de renda destes agricultores. No caso, o MDS financia a construção de diversas cisternas em parceria com a ONG Articulação do Semiárido (ASA). Dentro deste programa de construção de Cisternas e melhoria da produção alimentar, o MDS contribuiu para o financiamento de projetos de Fundos Rotativos Solidários no nordeste brasileiro, em parceria com a SENAES.

Além destas ações, o MDS incentiva a articulação de municípios, estados e sociedade civil através dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSADs) e Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social (CNDS) com o intuito de fomentar práticas de inclusão socioprodutiva nos territórios que atuam.

O CNDS possibilita que os estados proponham projetos de inclusão produtiva ao MDS que, em sendo aprovados, recebem financiamento do Ministério e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Foram firmados convênios até outubro de 2010 com os estados do Acre, Alagoas, Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pará, Pernambuco e Sergipe. Esses convênios têm prazo de três anos para serem executados, recebendo investimentos de R\$ 40 milhões para beneficiar por volta de 30 mil famílias em diversas cadeias produtivas. Cerca de 250 municípios são beneficiados com os convênios que visam a constituir e fortalecer o produtor independente de empreendimentos econômicos familiares, bem como dos autogeridos. (BRASIL, 2010: 123)

Destaca-se também diálogos importantes entre as duas instituições para uso do Fundo da Assistência Social para possibilitar crédito aos EES, que não foi efetivado. Além disso, dentro do Comitê Interministerial de Inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis, foram dialogados e fomentados em conjunto, políticas de fortalecimento deste setor (FARIA & SANCHEZ, 2011).

Outras ações foram realizadas por este ministério, como editais para os CRAS trabalharem com Economia Solidária, formação de agentes de desenvolvimento articulados aos CRAS e qualificação profissional para o público do Programa Bolsa Família (PBF) voltado à geração de trabalho e renda. Estes sem a articulação com a SENAES.

De forma geral, a parceria entre a SENAES e o MDS foi estratégica tanto para a política pública de economia solidária, como para a geração de renda e inclusão produtiva dos beneficiários do PBF e para as políticas de segurança alimentar.

Cabe ressaltar que por mais que tenha existido apoio do MDS para muitas políticas da SENAES, e por mais que este tenha dialogado em algumas atividades de Economia Solidária fomentadas por parte deste ministério, este diálogo não foi constante e contínuo, e em diversos momentos o MDS realizou ações de Economia Solidária sem articulação com a SENAES⁵⁶. O

⁵⁶ Segundo entrevista realizada com Sanchez, de 3 de agosto de 2010.

MDS percebeu que a Economia Solidária poderia ser utilizada em ações como “porta de saída” para beneficiários do Programa Bolsa Família e como um colaborador nas ações da Segurança Alimentar e Nutricional. Com isso, as ações do Ministério fortaleceram a Economia Solidária. No entanto, esta foi colocada em segundo plano no grau de importância, pois a inclusão produtiva para o MDS não era realizada exclusivamente pelo fomento à EES.

Em termos gerais, a relação com este ministério foi de suma importância para a SENAES. Percebe-se que a colaboração foi maior no sentido de o MDS realizar ações conjuntas com a SENAES – no caso das políticas do *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento* – do que a SENAES em colaborar com as políticas do MDS. A balança entre as duas instituições pendeu mais para um lado. É possível construir hipóteses para explicar as razões de uma balança desigual de colaboração entre as duas instituições: a primeira é que o MDS possui uma estrutura maior em termos de recursos humanos e financeiros que a SENAES, justificando este maior aporte do MDS; a segunda é que o Ministério necessita produzir e demonstrar resultados das suas próprias políticas por sua alta visibilidade na mídia, resultados estes que a Economia Solidária tem dificuldades em demonstrar em um curto período de tempo e faz com que tenha menos importância dentro do Ministério⁵⁷.

4.2.9 - Ministério da Educação (MEC)

A relação com o Ministério da Educação (MEC) foi importante para as ações de Economia Solidária, principalmente as que possuem caráter de formação e assessoria técnica. A parceria com o MEC foi importante para as ações do PRONINC e do CFES, dentro do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, inclusive com a participação deste ministério nos seus Comitês Gestores.

Nos oito anos de existência da Senaes, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento encontrou nas Secretarias do MEC parcerias importantes e estratégicas para o fortalecimento da Economia Solidária e ampliação do campo do trabalho associado no âmbito das políticas educacionais. (FARIA & SANCHEZ, 2011: 430)

⁵⁷ Com o Programa Brasil sem Miséria da Presidente Dilma, a Economia Solidária amplia sua participação relativa nas ações do MDS, indicando que estas instituições necessitam ampliar o diálogo para fortalecer políticas em conjunto.

Para além destas parcerias em projetos da SENAES, é possível citar parcerias com ações do MEC que visavam aumentar e melhorar escolaridade participantes dos EES e fortalecer a Economia Solidária nos currículos pedagógicos de formações e educação fundamental, médio e superior, ambas ações demandadas pelos atores da Economia Solidária.

Secretaria de Educação Superior (SESU)

Esta secretaria incorporou a pauta da Economia Solidária apoiando, juntamente com o PRONINC, as atividades de Extensão Universitária de Economia Solidária. No período, foram lançados editais de apoio, em parceria com a SENAES, para fomento Programas de Extensão Universitária (PROEXT) que realizam atividades de incubação e fomento à Economia Solidária (FARIA & SANCHEZ, 2011).

Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)

O Projeto Escola de Fábrica tem o intuito de incluir jovens de baixa renda no mercado de trabalho através de cursos de iniciação profissional. No ano de 2007, a parceria entre as duas instituições realizou formações de 10 turmas de 20 alunos em EES. Os Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFET) e as Escolas Agrotécnicas foram envolvidos nestas ações (BRASIL, 2011). Além disso, existiu parceria no Programa de Certificação Saberes Profissionais (FARIA & SANCHEZ, 2011).

Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD)

Parcerias em projetos de Educação de Jovens e Adultos (EJA) foram concretizadas entre a SENAES e a SECAD. Foi realizado um projeto piloto de Formação Inicial e Continuada de Trabalhadores Integrada à Educação de Jovens e Adultos – Ensino Fundamental pela Agencia de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT) entre 2005 e 2007 (BRASIL, 2011), e um Projeto de Qualificação Profissional em Gestão de Economia Solidária e Cooperativismo com Elevação de Escolaridade, na Escola José César de Mesquita, Porto Alegre/RS.

Outra articulação importante no âmbito da EJA foi o Programa Saberes da Terra, no ano de 2005. Neste programa de qualificação e educação para jovens do campo, a Economia

Solidária entrou como eixo estruturante (FARIA & SANCHEZ, 2011). Participaram deste programa o MEC, do MDA, do MTE com a SENAES e a SPPE.

A SENAES participou da Coordenação Pedagógica Nacional do Programa contribuiu diretamente nos processos formativos para os/as coordenadores/as estaduais do Programa, de sistematização de atividades, na elaboração do material didático e na formação de educadores/as, professores/as e coordenadores/as envolvidos no programa. (BRASIL, 2011: 136)

A partir de 2008 este programa foi incorporado na Política Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) passando a se chamar Projovem Campo - Saberes da Terra, mantendo-se sob a responsabilidade do Ministério da Educação (BRASIL, 2011).

A resolução nº 51⁵⁸ do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) buscou institucionalizar a parceria da Economia Solidária com Educação de Jovens e Adultos ao apoiar com recursos do fundo os projetos de EJA articulados com a Economia Solidária, para incentivar a produção de material pedagógico-formativo destas duas áreas. Os editais e chamadas públicas foram lançados via SECAD/MEC.

Instituto nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)

A partir de debates, seminários e encontros realizados entre os Fórum Brasileiro de Economia Solidária e o Fórum Nacional de Educação de Jovens e Adultos, o Instituto nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) contribuiu com a sistematização destes encontros com a publicação da coletânea “Economia Solidária e Educação de Jovens e Adultos” em 2005, com o intuito de possibilitar uma aproximação política pedagógica entre estas duas áreas (BRASIL, 2011).

4.2.10 - Ministério da Fazenda

Como o Ministério da Fazenda é um ministério meio e não fim, houve dificuldade da SENAES construir relações. Alguns diálogos foram realizados para operacionalizar o PNMPO e

⁵⁸ Resolução do Conselho Deliberativo do FNDE nº 51 de 15 de dezembro de 2008.

sobre sua lei. Houve discussão também sobre a questão tributária das cooperativas e da lei geral do cooperativismo, da lei das cooperativas de trabalho e da lei de falências.

No que se referente à gestão financeira, o então Ministro da Fazenda Antonio Palocci, que atuou ao longo dos anos 2003 a 2006, outorgava prioridade ao controle do caixa e tendia a liberar a maioria dos recursos destinados a cada ministério somente no final de cada ano. Já o ministro do segundo mandato, Guido Mantega, manteve esta lógica, porém um rigor um pouco menor que o primeiro, o que possibilitou a execução orçamentária dos recursos da SENAES com menos dificuldades no final de cada ano.

4.2.11 - Ministério da Integração Nacional (MI)

Com o Ministério da Integração Nacional (MI) apenas aconteceram alguns debates no ano de 2004 sobre estratégias de desenvolvimento territorial.

4.2.12 - Ministério da Justiça (MJ)

O Ministério da Justiça (MJ) se tornou um forte apoiador das políticas de economia solidária da SENAES. A iniciativa de procurar este Ministério foi do Singer e da SENAES, após o conflito entre o crime organizado (PCC) e a política de São Paulo.

O MJ apoiou projetos de entidades de apoio e fomento (EAF) da economia solidária para criar cooperativas sociais dentro dos presídios e com egressos do sistema prisional. Colaborou também com a construção do projeto de lei do Programa Nacional do Cooperativismo Social (PRONACOOP-SOCIAL).

No âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI, programa criado pelo MJ no PPA 2008-2011 com objetivo de reduzir a violência em comunidades, a Economia Solidária foi estratégica para ajudar a alcançar os objetivos do programa.

Neste contexto, a parceria firmada entre MTE e o MJ prevê a execução de ações de ES como estratégia de prevenção à violência e construção de alternativas econômicas e de inclusão social, tendo como público prioritário jovens apenados ou egressos do sistema prisional, suas famílias e comunidades. Prevê a estruturação de incubadoras dentro de presídios, o apoio a jovens cumprindo

pena em Regime Semiaberto, Aberto e Condicional, na organização de EES, o apoio na aquisição de máquinas e equipamentos, o fomento à constituição de EES nas comunidades mapeadas nas Regiões Metropolitanas de intervenção do PRONASCI e o estímulo à implantação de Bancos Comunitários nestas comunidades. (BRASIL, 2011: 80)

Em 2009, a SENAES lançou um edital em conjunto com o MJ para seleção de propostas de Economia Solidária como estratégia de prevenção à violência, com recursos do PRONASCI no total de R\$ 14.548.839,50 (quatorze milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, oitocentos e trinta e nove reais e cinquenta centavos) (BRASIL, 2011). Em 2010 foi lançado um edital de apoio e fomento à novos Bancos Comunitários de Desenvolvimento com recursos também do PRONASCI. Os Bancos promovem o desenvolvimento territorial, gerando trabalho e renda e prevenindo a violência nos territórios da paz. Foram destinados para a SENAES em 2010 ao todo R\$ 9.056.986,76 (nove milhões, cinquenta e seis mil, novecentos e oitenta e seis reais, e setenta e seis centavos) do PRONASCI/MJ para desenvolver ações de Economia Solidária nos Territórios da Paz⁵⁹.

No projeto com as cooperativas sociais, a gestão foi compartilhada entre as duas entidades, mas sob a coordenação da SENAES. No caso dos projetos do PRONASCI, a gestão e conveniamento foi feito pela SENAES, com os recursos disponibilizados pelo MJ.

Em termos gerais, a parceria com o MJ foi estratégica para ambas as políticas, tanto de prevenção à violência e reintegração social dos egressos de sistema prisional – política que pode avançar – como para a ampliação de EES e do desenvolvimento local e territorial por meio das finanças solidárias.

4.2.13 - Ministério do Meio Ambiente (MMA)

As parcerias com o Ministério do Meio Ambiente (MMA) foram no âmbito do Brasil Local e do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Com o primeiro, foram articulados Agentes de Desenvolvimento Local nos municípios que estavam sendo implementadas ações da Agenda 21 do MMA. Esta parceria colaborou para a inserção do tema da Economia Solidária nos Planos de Desenvolvimento Sustentável da agenda 21 (BRASIL, 2011). Na política nacional de resíduos

⁵⁹ Agradeço a Valmor Schiochet e Amuramy Freire, ambos da SENAES, pela informação.

sólidos existe o apoio do MMA para as cooperativas e associações de coleta e reciclagem através de recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).

Além destas duas políticas, foram feitos diálogos dentro de um grupo interministerial sobre o debate da BR-163 e seus impactos sociais e ambientais, que a SENAES participou.

Também foram fomentados projetos de extrativismo e de desenvolvimento sustentável em áreas de preservação ambiental por parte do MMA, mas não articulados com a SENAES e sem adotar o conceito de Economia Solidária.

Em geral, as parcerias entre o MMA e a SENAES foram pontuais e fracas durante os oito anos analisados.

4.2.14 - Ministério das Minas e Energia (MME)

Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral

A SENAES construiu diálogos com a parte responsável por políticas de Mineração do MME. O primeiro foi constituído dentro de um grupo interministerial criado para pensar em soluções para a situação de Serra Pelada. Neste, a SENAES propôs formar EES entre os garimpeiros. Este projeto foi executado pelo MME com parcerias pontuais da SENAES. E o segundo, foi por conta do apoio à Cooperminas, empresa recuperada na área da mineração. A SENAES executou o projeto com parcerias pontuais do MME.

Secretaria de Energia Elétrica

Outros diálogos realizados pela SENAES com o MME foram no âmbito do Programa Luz para Todos. Uma das ações foi a parceria com Eletronorte, concessionária de distribuição de energia elétrica, para o desenvolvimento de comunidades quilombolas na região norte do Brasil, com execução do MME.

As parcerias com o Ministério das Minas e Energia (MME) foram realizadas em geral, com diálogos pontuais e acompanhamentos distantes dos projetos executados por cada órgão do governo.

4.2.15 - Ministério da Pesca e Aquicultura – MPA (antiga Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca - SEAP)

Este ministério colaborou com os programas Brasil Local e o PRONINC durante o período analisado, ações estas desenvolvidas pela SENAES dentro do *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento*. No âmbito do Plano de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca desenvolvido pela então SEAP, a SENAES contribuiu na formação de lideranças de comunidades pesqueiras para fomentar cooperativas de pescadores e na implantação de fábricas de gelo e frigoríficos coletivos. Estes projetos foram executados em conjunto.

Em 2008, lançaram um edital, em parceria com o Ministério do Turismo e com a ajuda da SENAES na seleção dos projetos, para a incubação de Centros Integrados da Pesca Artesanal (CIPARs). Este projeto possuía recursos financeiros da SEAP e do Mtur, com o acompanhamento técnico dos convênios pela FINEP.

Dentro do Ministério, existe uma coordenadoria de “Assistência Técnica, Capacitação, Associativismo e Cooperativismo da Pesca e Aquicultura”. Nesta, foram executados diversos projetos e ações para cooperativismo e Economia Solidária.

Os projetos realizados com a MPA foram tanto executados autonomamente por este ministério, com parceria pontual da SENAES; como autonomamente por este ministério, sem parceria da SENAES e também por ambos, mas sob coordenação da SENAES. Em geral foi uma parceria próxima da secretaria.

4.2.16 - Ministério da Previdência Social

Com o Ministério da Previdência Social apenas aconteceram alguns debates sobre cooperativismo social.

4.2.17 - Ministério das Relações Exteriores

Aconteceram algumas parcerias com o Ministério das Relações Exteriores e a SENAES: junto aos encontros da Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul (RECM) e com a parte social do Itamaraty que atuava no Mercosul; no acordo de cooperação Brasil-Itália,

em que presidência da república firmou com quatro regiões italianas, incluindo em uma delas as ações eram voltadas ao cooperativismo; em missões internacionais, como para o Haiti e Timor Leste, por exemplo.

4.2.18 - Ministério da Saúde (MS)

A relação construída com o Ministério da Saúde (MS) foi desenvolvida com a Coordenação-Geral de Saúde Mental, nas discussões e ações voltadas para o cooperativismo social. Este busca criar alternativas para os usuários de saúde mental de geração de trabalho e renda, em um contexto de luta antimanicomial (FARIA & SANCHEZ, 2011). Foi o Ministério da Saúde que procurou a SENAES.

“No começo de 2004, o diretor da saúde mental junto com o secretário executivo do MS, pediram uma audiência comigo. Me explicaram o movimento antimanicomial, e eu não tinha a menor ideia que existisse. É fantástico como existem coisas importantes que a gente desconhece. Me contaram em linhas gerais e eu me entusiasmei na hora. Vamos entrar nessa, criar cooperativas sociais.” (Trecho entrevista Singer)

A parceria foi inaugurada em 2004 com a organização de um oficina que buscou identificar e reunir as iniciativas que já aconteciam de Cooperativismo Social (BRASIL, 2011). Após esta primeira atividade, foi organizado um Grupo de Trabalho Interministerial Saúde Mental e Economia Solidária.

O MS apoiou diversas ações desenvolvidas no *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento*. Por exemplo, sua participação no Comitê Gestor do PRONINC colaborou para incluir como público-alvo dos processos de incubação, além de outros, os usuários de saúde mental. No âmbito do PlanseQ EcoSol, foram formados trabalhadores de cooperativas sociais, em parceria com o MS.

Como atividade desenvolvida pelo MS, com parceria da SENAES, pode-se destacar a formação em Economia Solidária de gestores públicos de Saúde Mental, com posterior conveniamento com a ITCP/UFRJ para acompanhar os planos de ações desenvolvidos pelos gestores que realizaram este curso. Também destaca-se as chamadas públicas deste Ministério para desenvolver ações de Economia Solidária nos Centros de Atenção Psicossocial (CAPS). Por

último, o MS abriu uma linha de apoio dentro do Sistema Único de Saúde (SUS) para geração trabalho e renda com o público da saúde mental. Todos estes projetos foram desenvolvidos autonomamente pelo Ministério da Saúde.

A parceria entre estes dois órgãos aconteceu também no âmbito do Acordo de Cooperação Brasil Itália.

A partir de 2005, a SENAES foi convidada pela Presidência da República a participar de um Acordo de Cooperação entre o Brasil e cinco regiões italianas, com o objetivo de apoiar e desenvolver ações em diferentes partes do Brasil, a partir de quatro frentes: desenvolvimento local, economia da cultura, políticas sociais e cooperativismo. O eixo cooperativismo é composto por diferentes grupos de trabalho interministeriais para discussão e elaboração de planos de ação para os distintos ramos do cooperativismo. Devido às experiências significativas desenvolvidas na Itália no campo do Cooperativismo Social, à similaridade entre as legislações dos dois países e o interesse crescente pelo tema no Brasil, optou-se por formar um grupo de trabalho específico sobre Cooperativismo Social no âmbito do Acordo de Cooperação. (BRASIL, 2011: 103)

Nesta missão, a visita aos casos italianos contaram com uma delegação de representantes da SENAES, da Secretaria de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça, do Ministério da Fazenda, do Ministério da Saúde e da Presidência da República (IDEM: 103). Como um dos resultados, foi aprimorada e fortalecida a proposta de lei do Programa Nacional do Cooperativismo Social (PRONACOOP-SOCIAL).

O MS e a SENAES chamaram conjuntamente a Conferência Temática de Cooperativismo Social, que precedeu e colaborou com subsídios para a II Conferência Nacional de Economia Solidária em 2010.

A relação com o Ministério da Saúde foi uma das primeiras a serem desenvolvidas pela SENAES. Singer conta um pouco como foi esta aproximação:

“O primeiro caso mais concreto foi o do ministério da saúde. No começo de 2004, o diretor da saúde mental junto com o secretário executivo do MS, pediram uma audiência comigo. Me explicaram o movimento antimanicomial, e eu não tinha a menor ideia que existisse. É fantástico como existem coisas importantes que a gente desconhece. Me contaram em linhas gerais e eu me entusiasmei na hora. Vamos entrar nessa, criar cooperativas sociais. A ultima vez que nos encontramos ele me contou que eles recensearam 440 cooperativas

sociais. É bastante. Eu diria que é uma coisa que deu certo. E a iniciativa foi toda deles, pois não fazíamos idéia que existia. Nós fazemos trabalho semelhante com cooperativas de presos e ex-presos, egresso de prisões, com jovens em conflito com a lei, etc. Há toda uma área de cooperativismo social forte, sempre em colaboração com outros ministérios.” (Entrevista Singer)

Pode ser considerada uma parceria bastante produtiva em que existia convergência de ações em comum. Foi parceira estratégica para construir políticas mais permanentes em cooperativismo social.

4.2.19 - Ministério do Turismo (MTur)

A relação com o Ministério do Turismo começou a ser construída a partir do segundo mandato do governo Lula, quando este passou a apoiar o PRONINC e a fazer parte de seu Comitê Gestor.

A partir desta aproximação, o MTur propôs um projeto piloto para a FINEP de incubação de EES na cadeia produtiva do turismo no nordeste brasileiro, firmado com a ITCP/UFRJ. A SENAES participou na articulação de início do projeto. Nesta primeira iniciativa, foi fomentado o turismo de base comunitária em diversas comunidades, dentre elas uma composta por pescadores chamada Prainha do Canto Verde no estado do Ceará.

Após esta experiência, o MTur lançou em 2007 um edital de fomento e incubação aos EES da cadeia produtiva do turismo no Brasil todo, novamente com a parceria direta da FINEP, mas agora sem a participação da SENAES. Esta iniciativa demonstra como este ministério não se adaptou ao Comitê Gestor do PRONINC e realizou, por edital próprio o fomento à incubação de Empreendimentos da Economia Solidária direcionado apenas ao seu público-alvo.

Possui a política de realização de Salões do Turismo, que geralmente possui um espaço para dar visibilidade ao Artesanato Brasileiro, confeccionados também por EES e artesãs da agricultura familiar.

4.2.20 - Banco Central do Brasil (BACEN)

Com o Banco Central (BACEN), a SENAES realizou dois momentos de diálogos importantes. O primeiro foi no debate sobre moedas sociais e bancos comunitários de desenvolvimento. No ano de 2008 foi firmado um termo de cooperação entre o BACEN e o

MTE, com interveniência da SENAES para estudo e acompanhamento das moedas sociais no Brasil. Além de poder trazer um reconhecimento maior dos bancos comunitários, esta iniciativa de estudos impulsionou estudos na área de inclusão financeira do BACEN, e de adequação legal destes agentes financeiros, faltando ainda ser aprovado um projeto de lei de um Sistema de Finanças Solidárias.

O segundo momento foi no âmbito da construção do projeto da Lei Geral do Cooperativismo, mais especificamente na parte referente às cooperativas de crédito.

4.2.21 - Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

A SENAES e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM) realizaram poucas parcerias, apesar dos temas possuírem proximidades. Durante a Conferência da Mulher, foi construído um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres em que existia eixos de Economia Solidária (Ação: Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio). A SENAES buscou construir ações dialogando com este plano, mas resultou em poucas parcerias.

Dentro do Brasil Local, a secretaria de Economia Solidária realizou uma modalidade Brasil Local I – Economia Feminista, mas este foi realizado sem diálogo com a SEPM.

4.2.22 - Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)

A parceria com a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) se iniciou em 2004 com diálogos e a construção do Projeto de Etnodesenvolvimento Econômico Solidário em 2005 em comunidades remanescentes de quilombos (CRQs). Após este projeto, a parceria continuou no âmbito do Brasil Local, ação dentro do *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento*. Esta ação possuiu uma forte articulação com o Programa Brasil Quilombola, desenvolvido pela SEPPIR.

A SEPPIR, juntamente com a Fundação Nacional dos Índios (FUNAI) foram parceiras da Conferência Temática de Etnodesenvolvimento e Economia Solidária, conferência preparatória da II Conferência Nacional de Economia Solidária, no ano de 2010.

4.2.23 - Secretaria Especial dos Direitos Humanos

Com esta secretaria aconteceram apenas alguns diálogos sobre cooperativismo social.

4.2.24 - Secretaria-Geral da Presidência República

Com a Secretaria-Geral da Presidência República foram realizados diálogos para a construção das conferências e das agendas comuns, e para negociação com as entidades da sociedade civil em relação aos projetos de lei propostos para a Economia Solidária.

Além disso, construiu-se parceria no âmbito do Acordo de Cooperação Brasil-Itália, com as discussões sobre cooperativismo e cooperativismo social.

4.2.25 - Casa Civil da Presidência da República

A Casa Civil foi responsável por articular e coordenar o Programa Territórios da Cidadania, criado em 2008 e composto por mais de 22 ministérios parceiros. Este projeto, que tinha o objetivo de promoção do desenvolvimento econômico sustentável em territórios com baixo nível de IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). A SENAES entrou na articulação deste projeto com ações de formação de formadores, cadastramento do Sistema de Informações da Economia Solidária (SIES) e no fomento à iniciativas de Finanças Solidárias e Desenvolvimento Local (BRASIL, 2011).

A Casa Civil participou de algumas relações com outros ministérios e projetos interministeriais em comum com a SENAES. Por exemplo, com o comitê interministerial de catadores, e no diálogo e debate sobre a Lei Geral do Cooperativismo.

4.2.26 - Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República

Com esta secretaria também aconteceram alguns diálogos dentro do grupo interministerial para discutir a questão de Serra Pelada.

4.2.27 - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República e Fundação Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA)

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE)

No início do período, quando a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República ainda era um núcleo, esta começou a desenvolver e articular um plano para se pensar em políticas de longo prazo para o Brasil. A SENAES nesse momento se envolveu bastante, pois a Economia Solidária tinha vindo para o centro deste plano. Porém este não foi continuado.

A SAE propôs para a SENAES e para o FBES a fabricação das bandeiras do 7 de setembro por EES da área da costura. Essa idéia foi embrião para a construção das bolsas do Fórum Social Mundial de 2005 que posteriormente deu origem à Cadeia Solidária do Algodão Agroecológico – Rede Justa Trama.

Fundação Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA)

Com a Fundação Instituto de Pesquisa Aplicada (IPEA), foram realizadas parcerias de estudos e pesquisas em conjunto e/ou com a mediação da SENAES para o contato com as iniciativas. Em 2004 e 2005 foram realizados estudos setoriais com o IPEA e este colaborou na construção metodológica do SIES.

No período foram realizadas pesquisas sobre marco jurídico, empresas recuperadas e Políticas Públicas de Economia Solidária. A partir de maio de 2009, a publicação periódica “Boletim Mercado de Trabalho” do IPEA passa a incorporar uma sessão permanente de estudos sobre a temática da Economia Solidária⁶⁰. Além disso, o IPEA contratou um pesquisador específico para estudos desta temática.

Com isso, percebe-se que cada vez mais o intuito de ampliar os estudos a cerca deste fenômeno por parte do Instituto e a construção de uma boa relação com a secretaria.

⁶⁰ A partir do Boletim nº 39.

4.2.28 - Banco do Brasil (BB) e Fundação Banco do Brasil (FBB)

Com o Banco do Brasil existiram alguns diálogos para a questão do financiamento dos EES. Além disto, este banco construiu parcerias com o Instituto Palmas e a rede de bancos comunitários por um período.

Já a Fundação Banco do Brasil foi parceira mais próxima da SENAES desde o início. Esta foi executora de boa parte ações SENAES e colaborou com a compra de caminhões para as cooperativas de catadores.

4.2.29 - Caixa Econômica Federal e Fundação Caixa

A Caixa Econômica Federal (CEF) e sua fundação construíram parcerias mais diretas com os atores da Economia Solidária do que com a SENAES. Com a secretaria foram realizados diálogos sobre a questão do financiamento dos EES e para ações do PRONINC.

Com os atores, a CEF contratou a ITCP/COPPE/UFRJ para fazer o levantamento de metodologias de financiamento para EES, sem a mediação da SENAES. Além disso, tem-se conhecimento que a CEF firmou parceria com os Bancos Comunitários de Desenvolvimento, e sua Fundação vem apoiando estas iniciativas de finanças solidárias por meio de editais públicos.

4.2.30 - Banco do Nordeste do Brasil (BNB)

O Banco do Nordeste do Brasil (BNB) colaborou com a execução dos projetos de apoio aos Fundos Rotativos Solidários, com recursos da SENAES e do MDS, no âmbito do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Este banco é referência para o microcrédito, sendo um dos principais executores do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). No período analisado, foram realizados diálogos sobre o programa CREDIAmigo com a SENAES.

4.2.31 - Petrobras

Esta empresa apoia projetos sociais e ambientais por meio de editais públicos, e nestes são selecionados alguns projetos da Economia Solidária. Além disso, colaborou com a segunda fase do CATAFORTE, com a ajuda aos EES com carrinhos elétricos, caminhões e no acesso à galpões.

Apesar desta interlocução com projetos da Economia Solidária, não existiu grandes parcerias entre a Petrobras e a SENAES no período.

4.3 Estrutura Material

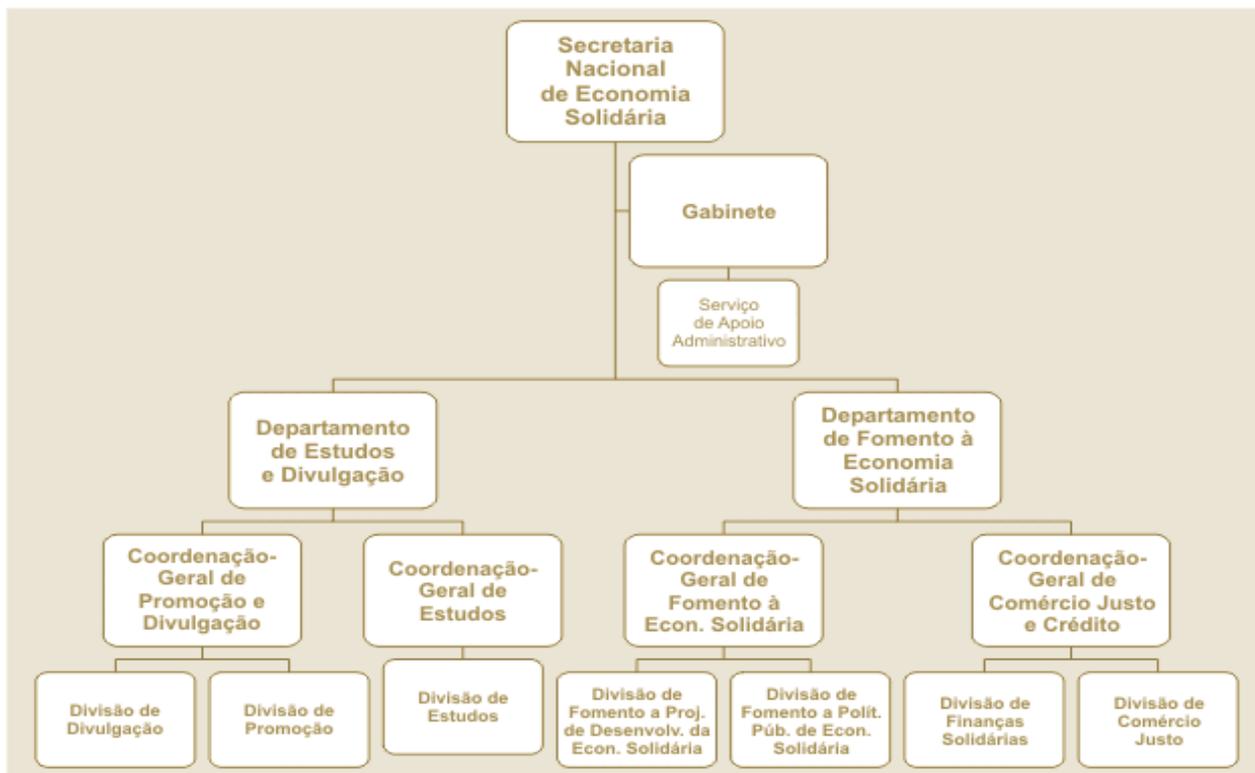
Nesta sessão será realizada a pesquisa sobre a **estrutura material** da Política Pública de Economia Solidária, ou seja, seu **financiamento**, seus **custos e suporte**. No entanto, antes de iniciar a aplicação da metodologia, será observada a estrutura e as competências da Secretaria Nacional de Economia Solidária, com o intuito de compreender melhor sua estrutura material.

A Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) possui as competências de fomentar e coordenar as políticas de Economia Solidária no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Além de possuir responsabilidades de desenvolver as políticas específicas de economia solidária e propor legislação para estas, a SENAES também deve articular-se com a sociedade civil para executar suas ações e com outros órgãos governamentais que estão envolvidos com a Economia Solidária, o combate ao desemprego e à pobreza (Art. 18 do Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004). Logo após sua criação, foi necessário explicitar as diferentes atribuições dentro do fomento ao cooperativismo, que até então era de responsabilidade do Ministério da Agricultura. A SENAES ficou com responsabilidade de apoio e fomento ao cooperativismo e associativismo urbano, o Ministério da Agricultura com o cooperativismo rural do agronegócio e o Ministério do Desenvolvimento Agrário com o cooperativismo rural da agricultura familiar.

A Secretaria Nacional de Economia Solidária é composta pelo Secretário Nacional, pelo Secretário Adjunto e Chefe de Gabinete que estão ligados ao Serviço de Apoio Administrativo. Além disso, a Secretaria possui dois departamentos. O primeiro é o Departamento de Estudos e Divulgação, que possui duas coordenações. A Coordenação de

Promoção e Divulgação, com duas divisões, uma de promoção e outra de divulgação; e a Coordenação Geral de Estudos que possui a divisão de estudos. O segundo Departamento é o de Fomento à Economia Solidária que também possui duas coordenações: A Coordenação Geral de Fomento à Economia Solidária com suas respectivas duas divisões: a de Fomento à Projetos de Desenvolvimento da Economia Solidária e a de Fomento à Política Pública de Economia Solidária; na Coordenação Geral de Comércio Justo e Crédito estão inseridas as divisões de Finanças Solidárias e a de Comércio Justo. A figura abaixo apresentar o organograma da secretaria:

Figura 4.5 - Organograma da Secretaria Nacional de Economia Solidária



Fonte: Site www.mte.gov.br . Acesso 28 de novembro de 2011.

As atribuições do Gabinete são na área de acompanhamento e controle do orçamento da Secretaria, auxílio ao Secretário e Secretário-Adjunto nos despachos de suas

competências e divulgação em publicação oficial das matérias relacionadas à SENAES (BRASIL, 2011).

O Departamento de Estudos e Divulgação é responsável por:

- I – colaborar com o desenvolvimento e divulgação de pesquisas na área da economia solidária;
- II – articular-se com o Departamento de Qualificação, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, para a promoção de ações de formação no campo da economia solidária;
- III – promover seminários, encontros e outras atividades que tenham por objetivo a divulgação e promoção da economia solidária;
- IV – coordenar estudos da legislação que visem ao fortalecimento da economia solidária; e
- V – apoiar iniciativas das universidades com vistas à criação de campo acadêmico e científico da economia solidária.” (Art. 19 do Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004.)

O Departamento de Fomento à Economia Solidária possui dentro das suas competências:

- I – promover ações e elaborar e coordenar programas que visem ao desenvolvimento e fortalecimento da economia solidária;
- II – coordenar a articulação e o desenvolvimento de parcerias com organizações não-governamentais, entidades de classe, universidades e outras instituições para o desenvolvimento de programas de economia solidária;
- III – promover a expansão dos empreendimentos solidários, mediante a abertura de canais de comercialização e a divulgação dos conceitos de comércio justo e consumo ético;
- IV – promover a articulação de políticas de financiamento que viabilizem a criação de novos empreendimentos e o desenvolvimento e consolidação dos já existentes; e
- V – cooperar com a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e outros órgãos de governo para o desenvolvimento de linhas de crédito que sejam mais adequadas aos empreendimentos solidários.” (Art. 20 do Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004.)

Por ser uma Secretaria Nacional e em comparação com outras Secretarias e Departamentos do MTE, a SENAES possui uma estrutura enxuta, de poucos funcionários, comparando-se com outros departamentos dentro do próprio MTE. A rotatividade de pessoas da SENAES foi baixa, segundo relato dos gestores da secretaria. Quando uma pessoa saía, normalmente a vaga era preenchida por outra pessoa de dentro da própria secretaria.

Quadro 4.2 - Evolução do quadro de pessoal da SENAES – 2003 a 2010

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Nº de pessoas	19	35	34	35	35	36	43	44

Fonte: Relatórios anuais de gestão da SENAES/MTE. Elaboração: BRASIL, 2011.

As Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTE) do Ministério do Trabalho e Emprego também possuem atribuições para o fomento às Políticas Públicas de Economia Solidária. Suas atribuições relacionadas à Economia Solidária são:

- “I - acompanhar a execução das políticas e programas de Economia Solidária, bem como subsidiar sua avaliação, observando as diretrizes e orientações emanadas da SENAES;
- II - fornecer informações e orientações referentes às políticas e programas de Economia Solidária;
- III - coordenar os trabalhos da comissão gestora estadual do Sistema Nacional de Informação em Economia Solidária;
- IV - subsidiar a SENAES com informações relacionadas à execução das políticas de Economia Solidária, no âmbito da jurisdição da Superintendência, com vistas à atualização dos sistemas de gestão e de monitoramento dos resultados;
- V - promover a articulação com órgãos públicos, privados e entidades representativas da sociedade civil objetivando uma maior eficiência e eficácia na execução das políticas e programas de Economia Solidária, observando as diretrizes e orientações emanadas da SENAES;
- VI - auxiliar a SENAES no planejamento e na execução de ações de capacitação dos agentes envolvidos na área de Economia Solidária; e
- VII - promover e apoiar eventos, seminários e atividades de divulgação e articulação da Economia Solidária.” (BRASIL, 2011: 34)

A presença de atribuições para Economia Solidária nas SRTE foi importante para apoiar aos Fóruns estaduais de Economia Solidária, realizar atividades de articulação, mobilização, seminários com a sociedade civil. Esta capilaridade da estrutura do MTE colaborou para que a política de Economia Solidária chegasse em todos os Estados do país.

Financiamento e Custos

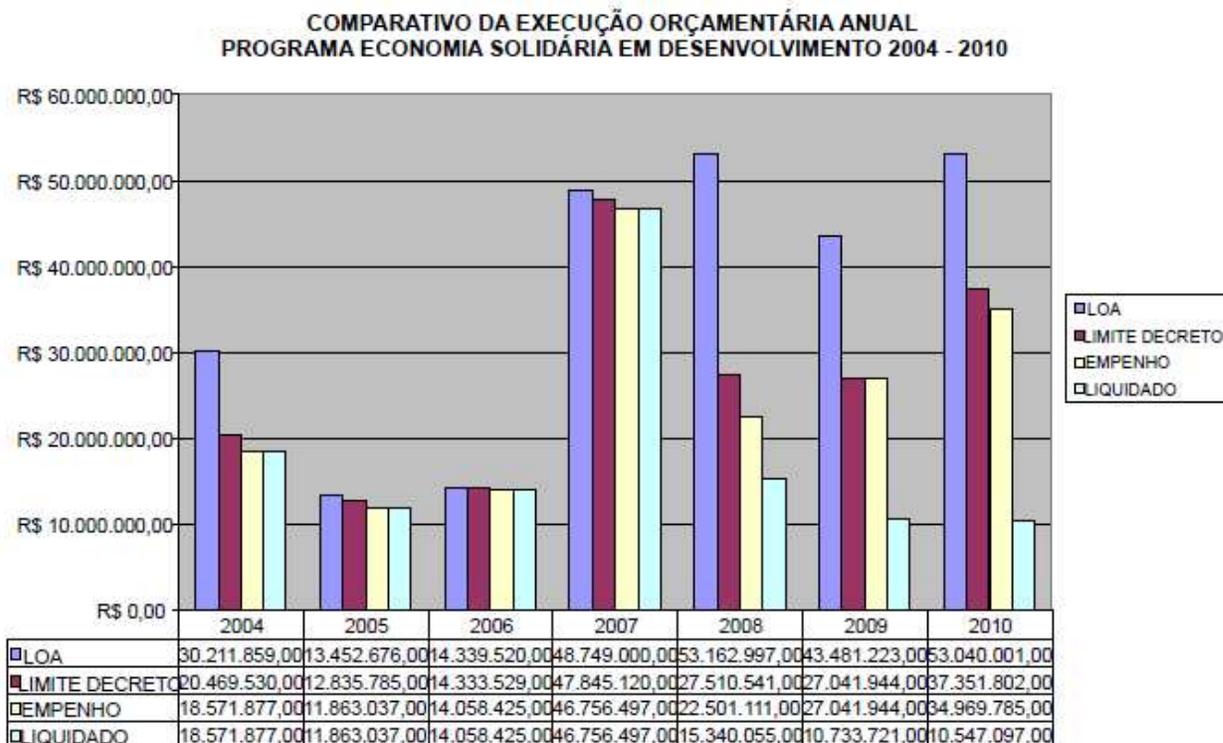
No ano de criação da nova secretaria, não havia recursos destinados para a Economia Solidária por ser uma política recente do governo recém-eleito. Por isso, no ano de 2003 foram apenas realizadas ações de articulação entre os atores para a construção da política, sem o apoio específico a projetos. No ano seguinte, foi criado o *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento*, inserido nos PPA 2004-2007 e 2008-2011.

A parte de **financiamento** da secretaria pode ser observada pelo orçamento destinado às suas ações. Entre os anos de 2004 e 2010, segundo o relatório institucional sobre os oito anos de SENAES (BRASIL, 2011) o Programa teve um orçamento de R\$ 525.635.279,00 (quinhentos e vinte e cinco milhões, seiscentos e trinta e cinco mil e duzentos e setenta e nove reais) e que

destes, a secretaria teve a responsabilidade em executar R\$ 256.437.276,00 (duzentos e cinquenta e seis milhões, quatrocentos e trinta e sete mil e duzentos e setenta e seis reais). O valor restante ficou sob a responsabilidade do MDS com a ação de Inclusão Produtiva. O valor total empenhado para execução das políticas no período foi de R\$ 176.238.765,36 (cento e setenta e seis milhões, duzentos e trinta e oito mil, setecentos e sessenta e cinco reais e trinta e seis centavos) e se forem somados os recursos disponibilizados por outros ministérios ao longo do período, este valor chega à R\$ 199.069.081,56 (cento e noventa e nove milhões, sessenta e nove mil, oitenta e um reais e cinquenta e seis centavos) (BRASIL, 2011).

No gráfico abaixo, é possível observar a evolução do limite orçamentário para a SENAES aprovado na Lei de Orçamento Anual (LOA) anualmente pelo Congresso Nacional.

Gráfico 4.2



Fonte: Relatórios de acompanhamento orçamentário discricionárias dos exercícios 2004 – 2010 do Ministério do Trabalho e Emprego. Elaboração: BRASIL, 2011.

Os **custos** revelam a capacidade técnica e operacional de execução orçamentária da secretaria e de sua gestão. O valor empenhado e liquidado anualmente revelam este montante.

Até o ano de 2007, a secretaria conseguia executar (empenhar e liquidar) valores próximos aos determinados pelo orçamento, como observa-se no gráfico. A partir de 2008, esta capacidade de execução ficou prejudicada. A diferença entre o montante empenhado e o liquidado de um ano se transforma em Restos a Pagar para o ano seguinte, que cresceram a partir de 2008.

Tabela 4.1 – Execução Orçamentária 2004 a 2010: limite, empenho e liquidação

ANO	% LIMITE/ LOA	% EMPENHO /LIMITE	% LIQUIDADO/ LIMITE
2004	68%	91%	91%
2005	95%	92%	92%
2006	100%	98%	98%
2007	98%	98%	98%
2008	52%	82%	56%
2009	62%	100%	40%
2010	70%	94%	28%
TOTAL	73%	94%	68%

Fonte: Relatórios de acompanhamento orçamentário discricionárias dos exercícios de 2004 a 2010 do MTE. Elaboração: BRASIL, 2011.

A tabela 4.1 demonstra, na terceira coluna, que a capacidade operacional da SENAES reduziu bruscamente a partir de 2008. A explicação para este fato pode ser atribuída em parte pela implantação do Sistema de Gestão de Convênios (SICONV) que afetou todo o governo federal, mas também pode ser atribuída nos anos de 2007 e 2008 pela questão política interna dentro do MTE, com a mudança de comando do Ministério do Trabalho e Emprego do Partido dos Trabalhadores (PT) para o Partido Democrático Trabalhista (PDT). O novo ministro pode ter dado menor importância aos programas de Economia Solidária, retardando a liberação de convênios e contratos da SENAES.

O SICONV foi um importante sistema destinado a regular e acompanhar mais de perto os convênios realizados entre o governo federal e as entidades da sociedade civil. Esta se deu através de uma determinação do Tribunal de Contas da União (TCU) por conta de uma crise política instaurada chamada “Crise das ONGs”. Por conta desta crise, todos os convênios, existentes e novos, deveriam passar por um cadastramento em um sistema na internet. Porém, segundo relatos da SENAES, a forma como este controle foi implementado gerou críticas e rompimento de diversos convênios. A plataforma da internet foi implantada sem ter sido testada e

sem treinamento dos gestores do governo federal. Por conta destes problemas, a sociedade civil teve maior dificuldade em acessar os recursos e em registrar seus convênios no novo sistema. Isto causou maior burocracia e demora na celebração dos convênios com a sociedade civil.

Singer relata no trecho a seguir suas considerações sobre a evolução do orçamento e sobre as dificuldades enfrentadas por conta do SICONV:

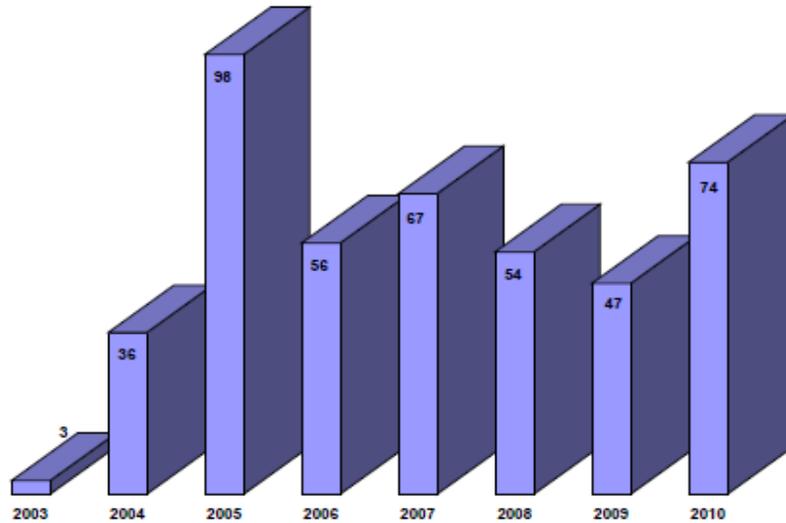
“Há ideias muito controversas, porque de um lado, do ponto de vista da demanda, nós precisaríamos ter orçamento muito maior do que tivemos. Primeiro ano não teve orçamento, porque a secretaria estava sendo criada. O Ministro praticamente criou uma verba para nós, 250 mil reais, para a gente poder viajar e organizar a economia solidária mas apoiar projetos praticamente não tínhamos dinheiro. A partir em 2004 passamos a ter. Como fui secretário do planejamento em São Paulo, eu tinha plena consciência que o problema era a dificuldade era gastar. Não basta ter o dinheiro, você precisa ter canais para gastar e passar isso para a sociedade civil. Isso certamente era complexo. E nenhum de nós tinha a experiência de governo federal, nós tínhamos a de governos municipais e o Dione de estadual.

Eu me lembro que alguém perguntou para mim qual o orçamento que eu achava que deveria ter pra economia solidária, e eu me lembro de ter respondido um número pequeno, ou 10 ou 15 milhões. E eles achavam que deveria ser duas ou três vezes mais.

A realidade mostrou que eu tinha razão infelizmente, quer dizer, o orçamento cresceu, a economia solidária cresceu politicamente e teve mais dinheiro, além do orçamento, uma parte importante de emendas parlamentares. O orçamento chegou a 50 milhões nos últimos anos. Mas em 2008 conseguimos gastar menos da metade, tivemos que devolver ao tesouro porque nós não conseguimos gastar. A crise das ONGs tornou o processo de fazer parcerias com as ONGs extremamente complexo, inclusive por causa do SICONV, mas também pelo despreparo dos nossos parceiros. Alguns de nossos parceiros não tinham o conhecimento necessário para se apresentar projetos do jeito que se exige, o plano de trabalho, notas técnicas, etc. Então a gente tinha grandes dificuldades. O ano de 2008 foi ano de crise mesmo, não só nós, mas uma grande parte não executou. Quando o TCU decidiu de repente, que a partir de setembro de 2008 tudo tinha que passar pelo “raio” do SICONV que não funcionava bem. Enfim, foi um fracasso imenso. Fizemos seminários com os nossos parceiros para explicar como tinha que ser feito, mas enfim, até hoje tem entidade devolvendo dinheiro porque não conseguiu usar o SICONV. Tá difícil.” (Entrevista Singer)

Um balanço que pode ser realizado no período de 2003 a 2010 é que foram apoiados no total 435 projetos, distribuídos ao longo do tempo no gráfico abaixo:

Gráfico 4.3 – Projetos apoiados por ano – 2003 a 2010



Fonte: BRASIL, 2011.

A distribuição dos projetos e financiamentos relativos à cada ação dentro do *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento* pode ser observada na tabela abaixo. Nesta, as atividades de desenvolvimento local possuíram maior destaque em termos de recursos. Em seguida, vem o apoio às incubadoras, aos EES da área de recicláveis, a formação de formadores, apoio às finanças solidárias e assim por diante.

Tabela 4.2: Distribuição de projetos por ações agregadas (2003 a 2010)

Promoção do desenvolvimento local e Economia Solidária	28	6%	56.392.569,24	27%
Apoio a incubadoras de economia solidária	82	19%	29.398.672,34	14%
Apoio e fomento a empreendimentos de catadores de materiais recicláveis	28	6%	20.861.868,15	10%
Formação de formadores, agentes e trabalhadores da economia solidária	29	7%	20.218.556,52	10%
Apoio às finanças solidárias (bancos comunitários, fundos rotativos etc.)	71	16%	17.782.177,99	9%
Comercialização solidária	31	7%	15.455.305,83	7%
Fortalecimento institucional da economia solidária	19	4%	11.462.117,15	6%
Mapeamento da economia solidária no Brasil	48	11%	9.646.508,00	5%
Fomento a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação	51	12%	8.611.971,18	4%
Assessoria técnica a empreendimentos econômicos solidários	17	4%	5.049.846,18	2%
Apoio e assessoria a empresas recuperadas por trabalhadores em regime de autogestão	9	2%	5.012.376,74	2%
Centros Públicos de Economia Solidária	19	4%	4.562.372,09	2%
Outros - diversos	3	1%	1.824.000,00	1%
TOTAL	435	100%	206.278.341,4	100%

Fonte: Brasil, 2011.

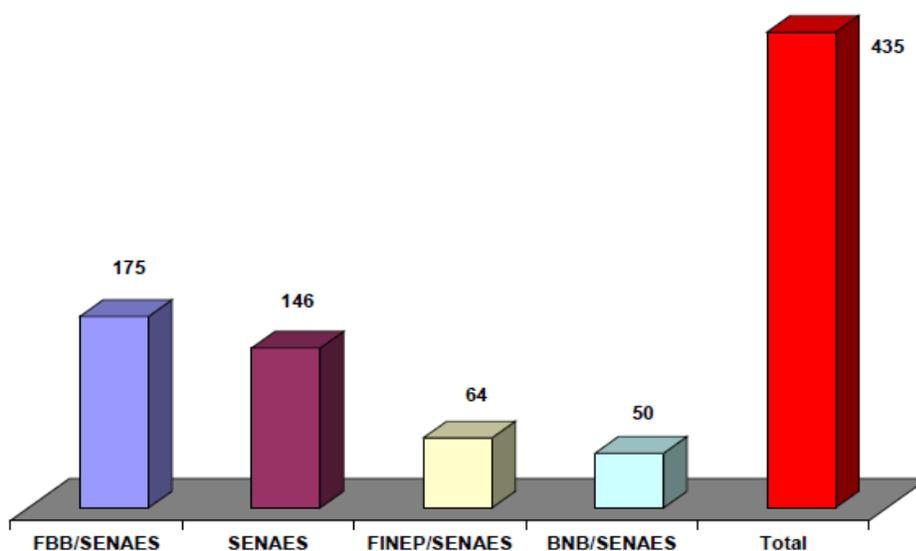
A destinação de recursos diretos para os EES é uma das maiores dificuldades em termos de execução orçamentária da SENAES. Os investimentos em bens de capital é bloqueado pela Lei Orçamentária Anual (LOA) dificultando a ajuda dos EES que necessitam de novas máquinas e equipamentos de produção. Outra dificuldade é a questão do crédito, em parte pelo fato de que este é intermediado por instituições financeiras, que mantêm a lógica de crédito conservador dos Bancos Privados, trabalhando pouco com o microcrédito que poderiam ajudar a alavancar os EES.

Suporte

O suporte que a Secretaria teve para realizar seus projetos e convênios veio de entidades e ministérios do governo federal. Desde o início, a SENAES contou com parceria da Fundação Banco do Brasil (FBB), FINEP e do Banco do Nordeste do Brasil para acompanhar os

projetos executados com recursos da SENAES. Além destes, a sua própria estrutura realizou o acompanhamento dos projetos.

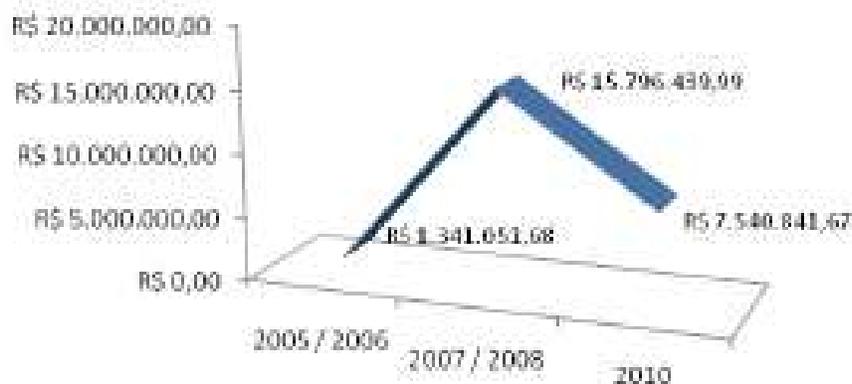
Gráfico 4.4 – Projetos apoiados por origem dos recursos (2003 a 2010)



Fonte: BRASIL, 2011.

Além do suporte no acompanhamento dos projetos com recursos da SENAES, as ações dentro do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento receberam o apoio financeiro e no monitoramento da execução por outros ministérios. No caso do PRONINC, o MDS, a FBB, a FINEP e o MEC colaboraram na ampliação dos recursos para esta ação (BRASIL, 2011). O MDS também acompanhou a execução do PRONINC, juntamente com a FINEP, a FBB e a própria SENAES. A evolução de recursos financeiros para este programa pode ser observada no gráfico 4.5.

Gráfico 4.5 – Recursos do PRONINC 2005 a 2010



Fonte: BRASIL, 2011.

Outros projetos elaborados e executados em conjunto com os diversos órgãos do governo federal merecem destaque:

(...) os recursos disponibilizados pelo Ministério da Educação para ações de educação de jovens e adultos (EJA), elevação de escolaridade, educação profissional e para as incubadoras de ES, no âmbito da política de extensão universitária; pelo Ministério da Saúde para financiar as ações de ES na política de Saúde Mental; pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, para ações de segurança alimentar, inclusão produtiva, desenvolvimento local, fomento às organizações de catadores; pelo Ministério da Justiça, para ações de ES nos Territórios de Paz, no âmbito do Programa Nacional de Segurança com Cidadania – PRONASCI; pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, para as Bases de Serviços de apoio à comercialização, apoio ao cooperativismo de crédito, entre outros. (BRASIL, 2011: 38)

No caso do PRONASCI/MJ, os recursos disponibilizados para execução de projetos de Economia Solidária nos territórios da paz para a SENAES foram no montante de R\$ 9.056.986,76 (nove milhões, cinquenta e seis mil, novecentos e oitenta e seis reais, e setenta e seis centavos) (BRASIL, 2011). E para a realização da II Conferência Nacional de Economia Solidária, o Ministério da Cultura colaborou com R\$ 2,5 milhões enquanto que a SENAES contribuiu com R\$ 400 mil para a Conferência Temática de Economia Solidária da Cultura, ambas no ano de 2010.

Além do suporte financeiro e de acompanhamento direto dos projetos, é possível indicar a participação de Ministérios parceiros em comitê gestores dos projetos, grupos de trabalho interministeriais, nas Conferências de Economia Solidária e no Conselho Nacional de Economia Solidária. Estes espaços de participação da sociedade civil serão apresentados no próximo capítulo.

4.4 Algumas considerações

Este primeiro estudo demonstrou a complexidade das ações das Políticas Públicas de Economia Solidária e foi importante para mostrar a sua institucionalidade dentro do governo federal no período analisado. Vimos que, enquanto fundamento teórico, predominou a visão que considera as Políticas Públicas de Economia Solidária promotora de outro tipo de economia, outro tipo de desenvolvimento. Isto traz resultados imediatos na institucionalidade desta política, pois o *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento* possui muitas ações, com diversos projetos que colaboraram cada um com um aspecto da sustentabilidade dos Empreendimentos Econômicos Solidários, permanência e relação com sua localidade. Caso tivesse predominado a outra visão teórica favorável às Políticas de Economia Solidária, a de fomentar esta política enquanto política complementar às políticas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) ou às políticas de Assistência Social e Combate à Pobreza, estas provavelmente seriam menos complexas e menos abrangentes como as que foram desenhadas pela SENAES.

As relações com os ministérios também foram diferentes caso a caso, dependendo do estímulo dos gestores responsáveis pela formulação e implementação destas, da facilidade em conjugar ações com o mesmo público-alvo e objetivos de suas pastas. Em que a relação dentro do MTE no início foi mais tensa por conta de divergências a respeito do papel e função do ministério, mantendo um “corpo estranho” dentro de uma estrutura consolidada. Por um lado a SENAES possuía autonomia sobre suas ações, mas também um certo isolamento político nesta estrutura.

Podemos apontar os avanços da existência destas novas políticas públicas como a integração e apoio de diversos ministérios que trabalham com o mesmo público-alvo. A política Pública de Economia Solidária colaborou para o Estado chegar mais perto de atores da sociedade

civil nunca antes beneficiados por diversas políticas públicas, esquecidos pelos governos nas periferias urbanas e nas áreas pobres rurais.

No entanto, os limites que já percebemos neste capítulo é o fato de existir um conjunto de objetivos dispersos e sem uma estrutura estatal que garanta um pacto de coordenação institucional e um mecanismo de coordenação federativa que envolva Estados e municípios. Podemos dizer que já existe um aprendizado institucional neste sentido, com políticas e editais lançados pela secretaria no ano de 2011 que garantam projetos nos municípios de Economia Solidária e Desenvolvimento Territorial, integrando as diversas políticas de Economia Solidária nestas localidades.

Outro limite indica os poucos avanços alcançados no marco regulatório das Políticas Públicas de Economia Solidária, da sua institucionalidade e financiamentos. A sua institucionalidade enquanto lei e enquanto ação estatal legitimada pelo próprio Estado e pela sociedade civil em geral necessitam avançar para que a Economia Solidária se fortaleça enquanto política pública.

Capítulo 5 – As Políticas Públicas de Economia Solidária: estrutura substantiva e simbólica

Os capítulos anteriores demonstraram o processo de construção da Política Pública de Economia Solidária e da concretização desta nas estruturas formal e material. A formação da Agenda desta Política se deu fundamentalmente a partir de dois processos já explicitados, que foram a mobilização política dos atores da Economia Solidária e o convencimento pessoal de atores importantes do Partido dos Trabalhadores (PT) – incluindo o presidente Lula - a partir das perspectivas teóricas e dos princípios da Economia Solidária. Foram apresentadas as articulações políticas dentro do governo e alguns resultados das ações da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) nestes primeiros oito anos de existência.

Este capítulo completará a Análise das Estruturas Elementares (DI GIOVANNI, 2009) com as últimas duas estruturas, denominadas Substantiva e Simbólica. No caso da estrutura substantiva serão analisados os atores, os interesses e as regras que envolvem tal política. As relações entre os atores são permeadas por conflitos e disputas, que são inerentes aos espaços de construção das políticas públicas e do direcionamento do Estado, principalmente se pautados na democracia. No caso da Economia Solidária, estes conflitos são de ordem político-ideológico como a diferenciação teórica dos que defendem as Políticas de Economia Solidária apresentadas no capítulo 3. Ao analisar os integrantes da Economia Solidária, construiremos um panorama de quais são os espaços de participação social e controle das políticas públicas e será possível perceber que estes participam ativamente dos espaços, fóruns e discussões para influenciar o direcionamento das Políticas Públicas de Economia Solidária. Seus interesses políticos e disputas por poder também serão analisados, bem como as regras formais ou não, acordadas nestes espaços. A tomada de decisão interna da SENAES, por exemplo, faz parte destas regras estabelecidas.

A complexidade da análise se amplia quando olhamos para a dimensão simbólica em que são estudados os valores, saberes e linguagens próprias. Esta estrutura analisada possui papel importante para as Políticas Públicas de Economia Solidária, pois também produz consensos e divergências na dinâmica do dia a dia dos espaços de participação e de encontros do movimento de Economia Solidária. No caso desta dimensão, os conflitos são de ordem valorativa entre as

práticas dos que defendem uma atuação mais substitutiva às alternativas de mercado, sem se contrapor à esta, e dos que defendem práticas substantivas da economia, que enraízam estas ações no modo de vida e na sociedade. Os valores de cada ator são pautados por um conjunto de crenças que produzem uma relação dialética entre os princípios éticos e as práticas concretas. Os saberes são os aprendizados acumulados pelos atores na relação com o Estado e na construção desta nova política. E as linguagens produzidas ganham corpo no campo específico da Economia Solidária, em que termos e ideias são usadas recorrentemente pelos atores sem o conhecimento destas pelo conjunto da sociedade.

Por conta da importância das duas estruturas que serão analisadas, poderá se verificar que o peso dos atores e seus valores são grandes para as Políticas Públicas de Economia Solidária, justificando sua existência – na formação da agenda desta política – e influenciando seus caminhos dentro do Estado.

5.1 Estrutura Substantiva

A política pública em uma democracia é espaço de disputas e de construção de consensos. É palco de exercício da cidadania e de construção coletiva de agendas públicas por diversos atores da nossa sociedade (DI GIOVANNI, 2009). Para captar esta interação nas Políticas Públicas de Economia Solidária, a metodologia das Estruturas Elementares propõe olhar para a **dimensão substantiva**, em que os atores, os interesses e as regras fazem parte.

5.1.1 Atores

O conjunto de **atores** (figura 5.1) que constituem a Economia Solidária no Brasil é bastante diverso. Dentro dele estão desde empreendimentos, universidades, igrejas, sindicatos, organizações não governamentais (ONG's), gestores públicos, fóruns e redes, que serão descritos a seguir.

Figura 5.1 – A Economia Solidária no Brasil



Fonte: Atlas da Economia Solidária.

Um primeiro conjunto são os Empreendimentos Econômicos Solidários (EES). Neste grupo é possível encontrar unidades produtivas de diversas cadeias de produtos e prestadores de serviços que podem ser denominadas Cooperativas Populares. As organizações de finanças solidárias, como bancos comunitários, grupos de fundos rotativos, cooperativas de crédito, também fazem parte dos EES, assim como as fábricas recuperadas, as redes de colaboração entre os empreendimentos, e os grupos e associações diversos como os clubes de trocas, por exemplo.

Neste primeiro grupo a origem, a história, o tipo de serviço e de identidade que une os trabalhadores e participantes não é homogêneo. A percepção que pode ser levantada é que esses coletivos em sua grande maioria surgiram nos anos 80 a 2000 como alternativa ao desemprego, segundo dados do Sistema de Informação em Economia Solidária (SIES).

As Entidades de Apoio e Fomento (EAF) configuram um segundo grupo de atores que caracterizam o campo da Economia Solidária. São Igrejas e pastorais sociais, como a Cáritas Brasileira e o Instituto Marista de Solidariedade, por exemplo, que apoiaram desde os anos 80 as ações comunitárias de combate ao desemprego. As universidades e suas Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCP) fazem parte também deste grupo, com ações de incubação dos EES, formação de alunos e desenvolvimento de pesquisas para a área da Economia Solidária. Outro sub-grupo são as Organizações Não-Governamentais (ONG) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que também apresentam sua diversidade, fomentam a Economia Solidária por meio de temas como comércio justo, agroecologia, meio ambiente, desenvolvimento local, entre outros. E por fim, os sindicatos que fomentam ações de Economia Solidária, acompanham e fomentam EES, como a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS) da Central Única dos Trabalhadores (CUT).

No terceiro grupo destacam-se as ligas e uniões entre os EES. São exemplos a Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (UNISOL Brasil), Associação Nacional do Cooperativismo de Crédito da Economia Familiar e Solidária (ANCOSOL), Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária no Brasil (CONCRAB) ligada ao Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES) e Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão (ANTEAG). Estes grupos possuem tamanhos, suportes e interesses diferenciados entre si.

As organizações da Economia Solidária que se organizam em Fóruns e Redes são identificadas como outro grupo de atores. Nesta, estão as Redes de EES, as de Gestores Públicos e as de Incubadoras Universitárias. É possível encontrar as setoriais de Economia Solidária do Partido dos Trabalhadores (PT) e as frentes parlamentares estaduais e nacional de Economia Solidária. O Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e seus respectivos Fóruns Estaduais e Municipais compõem um conjunto de atores de grande expressão dentro da Economia Solidária. Apesar de estar como um espaço à parte na figura 5.1, é uma entidade que nasceu para agregar grande parte dos atores da Economia Solidária dentro das suas estruturas.

Por último, encontram-se as instâncias de Políticas Públicas de Economia Solidária e seus atores nos governos municipais, estaduais e federal, este último com a SENAES sendo sua

principal representação⁶¹. Neste grupo ainda, estão os espaços dos conselhos municipais, estaduais e nacional de Economia Solidária como *locus* de construção da participação e controle social das Políticas Públicas.

Os atores que compõem este movimento não possuem concepções homogêneas sobre o significado da Economia Solidária. Sendo assim, suas vontades são diferentes quanto às Políticas Públicas. Os interesses e conflitos existentes que buscam influenciar as ações de Economia Solidária no governo federal serão abordados a seguir, depois da apresentação dos espaços de construção e participação da Política Pública de Economia Solidária.

5.1.2 Espaços de construção das Políticas Públicas

A participação da sociedade civil foi uma constante durante a construção da SENAES e se manteve ao longo período analisado. Muitos dos projetos que estão dentro do *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento* são reivindicações inicialmente do GT Brasileiro⁶², contidas no documento “Plataforma da Economia Solidária”. Posteriormente foram políticas construídas nas Conferências Nacionais de Economia Solidária (CONAES) e nas colaborações do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES).

Quando a secretaria iniciou suas atividades, formaram-se diversos **Grupos de Trabalho (GT)** entre os gestores recém-empossados e o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), entidade também recém-criada. Os GT tinham a função de debater, formular as políticas públicas e buscar soluções aos constrangimentos de uma política nova em uma estrutura burocrática consolidada.

Pode-se dizer que uma das características das políticas implementadas pela Senaes nesse período foi a construção de espaços de participação e controle social das políticas. Essa perspectiva teve início com os Grupos de Trabalho (GT's) entre Senaes e Fórum Brasileiro de Economia Solidária nas diferentes ações que vinham sendo construídas, e que significaram mais do que um espaço de negociação entre sociedade civil e Estado, pois representaram um processo

⁶¹ Destaca-se que os membros gestores da SENAES também vieram de outros grupos como Universidades, Ligas e Uniões de EES e Setoriais do PT.

⁶² Grupo que antecedeu ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).

construído para o compartilhamento na construção, elaboração e desenvolvimento das políticas e ações. (FARIA & SANCHEZ, 2011:424)

Os Grupos de Trabalho criados pela SENAES em conjunto com o FBES foram nas temáticas de: Marco Jurídico, Políticas Públicas, Relações Internacionais, Mapeamento, Formação, Comunicação, Finanças Solidárias, e de Comércio Justo e Solidário. Tais GT foram criados em momentos diferentes.

Para SENAES a constituição de GTs foi e continuam sendo instrumentos de gestão vinculados ao melhor controle das políticas públicas, da participação dos atores da sociedade civil do campo da ES nos espaço de concertação de questões específicas ou gerais das políticas de ES. Por isso, essa iniciativa tornou-se ao longo de todo o período dos dois governos do presidente Lula uma das fortes marcas da atuação da política da SENAES. (BRASIL, 2011:170)

Após estes primeiros GT, que colaboraram na construção e formulação das Políticas Públicas, foram criados **Comitês Gestores** específicos para acompanhar a execução dos projetos e a gestão dos convênios que foram formulados pelos GT, entre a sociedade civil, EES e gestores públicos (BRASIL, 2011). Os espaços criados por projetos foram: Comissões Gestoras (nacional e estaduais) do Sistema de Informação da Economia Solidária (SIES); Conselhos de Gestão dos Centros de Formação em Economia Solidária (CFES); Conselhos de Gestão do Projeto Brasil Local; Comitê Gestor do Programa de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC)⁶³; Comissão de Concertação do PLANSEQ ECOSOL e; Vários Comitês de Gestão de ações de finanças solidárias (IDEM).

Além destes comitês, foi criado a partir do decreto que institui o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS) em 2010, sua respectiva Comissão Gestora Nacional, com representantes do MTE, MDS e MDA, das entidades do segmento dos EES, do comércio justo e solidário e das redes de Economia Solidária.

⁶³ Este comitê já foi apresentado no capítulo 4 na parte da apresentação das ações do PRONINC. Foi institucionalizado com um decreto presidencial em 2010.

O **Conselho Nacional de Economia Solidária** foi criado no mesmo decreto que criou a SENAES em 2003. No entanto, este foi regulamentado apenas em 2006⁶⁴. É um espaço que tem como função estimular a participação da sociedade civil e dos gestores do governo nas Políticas Públicas de Economia Solidária (PPES), propor diretrizes e prioridades para as PPES, propor legislação, avaliar as ações da SENAES e sugerir melhorias, examinar as PPES que forem propostas pelo Secretário Nacional de Economia Solidária, além de apresentar propostas de políticas para a SENAES, e colaborar com outros conselhos que estão envolvidos com as políticas de desenvolvimento e combate à pobreza e ao desemprego no Brasil⁶⁵. É um espaço que diz respeito às políticas de Economia Solidária e que tem na SENAES a entidade referência dentro do governo responsável por sua articulação e gestão (BRASIL, 2011).

“O Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), órgão colegiado integrante da estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego, de natureza consultiva e propositiva, tem por finalidade realizar a interlocução e buscar consensos em torno de políticas e ações de fortalecimento da economia solidária.” (Decreto nº 5.811, de 21 de junho de 2006, DOU 22/06/2006)

A composição do CNES pelo regimento interno é de 19 membros do poder público, 20 do segmento dos EES e 17 das organizações da sociedade civil, totalizando 56 membros titulares e seus respectivos suplentes. As entidades que estão dentro do CNES são:

Do poder público:

- a) do Ministério do Trabalho e Emprego, que o presidirá;
- b) da Secretaria Nacional de Economia Solidária;
- c) do Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- d) do Ministério das Cidades;
- e) do Ministério do Meio Ambiente;
- f) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- g) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- h) do Ministério da Fazenda;
- i) do Ministério da Integração Nacional;
- j) do Ministério da Ciência e Tecnologia;
- l) do Ministério da Educação;

⁶⁴ Este tempo se deu para construir um processo participativo da SENAES com o FBES sobre qual estrutura, funcionamento, objetivos e composição deveria possuir o CNES.

⁶⁵ Art. 26 do Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004.

- m) da Secretaria-Geral da Presidência da República;
- n) da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República;
- o) da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República;
- p) do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;
- q) da Caixa Econômica Federal;
- r) do Banco do Brasil S.A.;
- s) indicado pelo Fórum de Secretarias Estaduais do Trabalho; e
- t) indicado pela Rede de Gestores de Políticas de Fomento à Economia Solidária. (Regimento Interno do CNES).

Das organizações da sociedade civil:

- a) indicado pela Articulação do Semiárido - ASA;
- b) do Serviço Brasileiro de Apoio às Micros e Pequenas Empresas - SEBRAE;
- c) indicado pelo Grupo de Trabalho da Amazônia - GTA;
- d) indicado pelo Conselho Nacional de Igrejas Cristãs - CONIC;
- e) indicado pela Rede Cerrado;
- f) indicado pela Rede Economia e Feminismo;
- g) da Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho - UNITRABALHO;
- h) indicado pelo Movimento Nacional Catadores de Materiais Recicláveis - MNCR;
- i) indicado pela Confederação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas - CONAQ;
- j) indicado pela Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares - ITCP's;
- l) indicado pela Rede Brasileira de Sócio Economia Solidária – RBES (apenas na gestão 2006-2010);
- m) da Cáritas Brasileira;
- n) indicado pela FACES do Brasil - Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário;
- o) Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares - ABCRED;
- p) da Pastoral Social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB);
- q) Indicado pela Organização das Cooperativas do Brasil (OCB)⁶⁶
- r) Indicado pela Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores (ADS/CUT). (Diário Oficial da União, 23/10/2006 e de 29/10/2010)

E dos Empreendimentos Econômicos Solidários:

- a) um representante da Associação Nacional de Cooperativas de Crédito e Economia Solidária - ANCOSOL;
- b) um representante da Associação Nacional de Trabalhadores de Empresas de Autogestão - ANTEAG;
- c) um representante da Confederação Nacional de Cooperativas da Reforma Agrária - CONCRAB;
- d) um representante indicado pela União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social do Brasil - UNISOL;
- e) um representante indicado pela União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária - UNICAFES; e

⁶⁶ Uma parte dos atores da Economia Solidária não queriam que a OCB estivesse dentro do CNES. No entanto, aceitaram sua participação para ampliar o conselho como um espaço consolidado das questões do cooperativismo no Brasil, mesmo se existirem disputas dentro deste espaço.

f) quinze representantes de empreendimentos econômicos solidários indicados pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária - FBES; (Regimento Interno do CNES).

Sua estrutura de funcionamento possui as seguintes instâncias: Plenário, Comitê Permanente, Comitês Temáticos e Secretaria Executiva. O plenário é a assembleia do CNES, espaço máximo de decisão composto pelos 56 conselheiros. O Comitê permanente representa o CNES entre suas reuniões e tem como função fazer com que as deliberações do CNES sejam cumpridas⁶⁷. No momento de criação do Regimento Interno do CNES, ficou acordado que o Comitê permanente seria composto por 3 representantes dos Poder Público, 3 das organizações da sociedade civil e 3 dos Empreendimentos. No entanto, após a I Conferência Nacional de Economia Solidária (I CONAES), ficou determinado que a representação nos espaços de participação social da Economia Solidária será de 50% para os EES, 25% do poder público e 25% das organizações da sociedade civil. Sendo assim, o Comitê permanente possui os suplente dos EES ativos e se compromete no próximo mandato ir de acordo com a deliberação da I CONAES.

Os comitês temáticos do CNES são espaços para estudo, debate, elaboração de propostas e recomendações sobre alguns temas específicos das PPES. São sobre: 1) Comercialização, Redes e Cadeias de Produção e Consumo; 2) Crédito e Finanças Solidárias; 3) Formação e Assistência Técnica; 4) Institucionalidade da Política Nacional; 5) Marco Jurídico. E a secretaria executiva dá apoio técnico-administrativo aos Comitês e ao CNES.

A primeira ação do CNES foi a construção participativa do PPA 2008-2011, com as diretrizes aprovadas nas resoluções da I CONAES. Outra ação do CNES foi a inclusão das cooperativas nos benefícios não tributários do Super Simples⁶⁸, com debates no Congresso Nacional (BRASIL, 2011).

Em seguida, no final de 2008 foi criado um GT para elaborar o anteprojeto de lei da Economia Solidária. A proposta de lei da Política Nacional da Economia Solidária, que institui o Sistema Nacional de Economia Solidária e o Fundo Nacional de Economia Solidária foi aprovada na reunião de dezembro de 2009 do conselho e encaminhada para a Casa Civil para envio ao

⁶⁷ Fonte: Ata do Conselho Nacional de Economia Solidária, 6 e 7 de março de 2007.

⁶⁸ Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas, lei nº123/2006.

Congresso Nacional. Além disso, de forma paralela, o FBES iniciou uma campanha de coleta de assinaturas para apresentar esta lei como Lei de Iniciativa Popular.

Em 2009 foram realizadas as reuniões que elaboraram o regulamento e fizeram a convocação para o processo da II Conferência Nacional de Economia Solidária, com conferências preparatórias regionais e estaduais no ano de 2010.

A cada quatro anos, o Conselho Nacional de Economia Solidária deve convocar uma próxima **Conferência Nacional de Economia Solidária (CONAES)**. As Conferências são espaços de democracia participativa onde os atores envolvidos com determinada política pública se mobilizam para definir suas diretrizes. Foram realizadas duas Conferências no período analisado, uma em 2006 e outra em 2010. As duas conferências foram precedidas por conferências preparatórias regionais e estaduais.

A **I CONAES** foi convocada em conjunto pela SENAES/MTE, MDS e MDA em 2006 pelo fato de o CNES ainda não estar regulamentado. Mesmo assim, os atores que fariam parte do conselho, participaram da Comissão Organizadora da conferência. Esta foi realizada nos dias 26 a 29 de junho de 2006 em Brasília. Suas deliberações foram um marco, tanto para ratificar um entendimento comum entre todos os atores envolvidos sobre os significados da Economia Solidária e de suas Políticas Públicas, como em indicar quais foram os avanços com a criação da SENAES e quais são ainda os limites existentes das PPES.

“Em primeiro lugar, a primeira [conferência] foi mais importante que a segunda, eu diria. Estávamos criando uma coisa inteiramente nova chamada economia solidária. Não era um projeto perfeito. Nós tínhamos princípios gerais herdados do movimento cooperativista, do movimento operário, mas que foram construídos assim na prática por empreendimentos, recuperados, quilombolas, etc. E essa diversidade precisa se encontrar de vez em quando e construir uma plataforma em comum. A I CONAES fez isso, pela autoridade dela, tinha quase mil pessoas ali. As resoluções da I CONAES foi nossa diretriz dali por diante. E o conselho também, esteve presente inteiro na Conferência, convocou e todos os membros do conselho eram delegados. Então, a primeira conferência ao meu ver foi estruturante para a economia solidária. E extremamente importante para as atividades de formação porque a partir daí tinha um documentário oficial democraticamente votado.” (Entrevista Singer)

Nesta Conferência foi tirada a bandeira da Economia Solidária como estratégia e política de outro tipo desenvolvimento, em contraponto ao atual desenvolvimento capitalista.

Para atingir este desenvolvimento, o Estado democrático deve garantir os direitos universais de cidadania e possibilitar instrumentos de transparência para o controle social da política pública por parte dos seus cidadãos. Os atores participantes da I CONAES construíram um entendimento comum a respeito da caracterização da Economia Solidária.

A Economia Solidária se caracteriza por concepções e práticas fundadas em relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano na sua integralidade ética e lúdica e como sujeito e finalidade da atividade econômica, ambientalmente sustentável e socialmente justa, ao invés da acumulação privada do capital. Esta prática de produção, comercialização, finanças e consumo privilegia a autogestão, a cooperação, o desenvolvimento comunitário e humano, a satisfação das necessidades humanas, a justiça social, a igualdade de gênero, raça, etnia, acesso igualitário à informação, ao conhecimento e à segurança alimentar, preservação dos recursos naturais pelo manejo sustentável e responsabilidade como as gerações, presente e futura, construindo uma nova forma de inclusão social com a participação de todos. (I CONAES, 2006: 57)

Este primeiro encontro colocou o desafio de fazer com que as Políticas Públicas de Economia Solidária se tornassem perenes, não dependendo das vontades dos governos e sim uma política de Estado. Para tal, indica a necessidade de avançar no marco legal destas. Um avanço claro para estes atores é o reconhecimento público de sujeitos portadores de novos direitos, com o apoio estatal para suas atividades produtivas e comunitárias, assim como o Estado faz com outros segmentos sociais (I CONAES, 2006). Além da necessidade em avançar no marco jurídico, a I CONAES indicou prioridades para as Políticas Públicas de Economia Solidária como: resolver os gargalos na comercialização, do crédito e das finanças solidárias, o maior acesso à formação, assistência técnica e tecnologia, políticas de comunicação e divulgação, investimentos em infraestrutura, a melhoria de questões como a saúde do trabalhador, políticas que promovam maior sustentabilidade ambiental, maior institucionalidade e colaboração entre os entes federados além de maior participação e controle social na política pública de Economia Solidária (IDEM).

A avaliação que consta nas resoluções finais da conferência indica os avanços das iniciativas de políticas públicas desenvolvidas pela SENAES até o ano de 2006, como as feiras de comercialização, o apoio às fábricas recuperadas e às redes e cadeias produtivas, os programas de qualificação do PlanSeQ EcoSol e os projetos de Economia Solidária e Desenvolvimento Local. Indica também algumas fragilidades presentes nas políticas implementadas “tais como:

sobreposição da Agenda Nacional sobre as Estaduais e Municipais, desequilíbrio na divisão dos recursos entre os Estados, interferência do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, etc” (I CONAES, 2006: 63).

Duas foram as maiores discussões e divergências da I CONAES. A primeira foi sobre o número mínimo de integrantes de uma cooperativa para alteração da Lei 5764/71 que obriga ter no mínimo 20 cooperados. Este número é demasiado alto e votou-se as propostas de ser 5 ou 7 participantes, tendo esta última mais votos. A segunda grande divergência foi sobre o lugar institucional da Política Pública de Economia Solidária no governo federal. Neste, existiram três propostas que foram votadas e apreciadas pelo plenário: a primeira, de manutenção da SENAES dentro do MTE; a segunda em que propunha a criação de uma Secretaria Especial de Economia Solidária; e a terceira, que indicava que deveria ser criado um Ministério da Economia Solidária. A primeira proposta venceu, de manutenção da SENAES dentro do MTE (I CONAES, 2006).

A II CONAES foi convocada pelo CNES em 2009 e realizada nos dias 16 a 18 de junho de 2010 com o tema “Pelo direito de Produzir e Viver em Cooperação de Maneira Sustentável”. Deu continuidade à avaliação das PPES implantadas até o momento, indicando também seus limites e seus avanços.

“A segunda conferência foi não uma repetição, eu diria, mas foi uma continuação da primeira. Não houve contradições pelo que eu entendi com o que foi votado com a primeira [conferência]. Claro, enriqueceu mais nesses 4 anos entre uma conferência e outra. Viveu-se muito, aprendeu-se muito.” (Entrevista Singer)

Os atores presentes na II CONAES avaliaram que a SENAES avançou em diversas políticas setoriais, no entanto, estas ainda são fragmentadas, limitadas e com pouca abrangência (BRASIL, 2011). Avaliaram que seus recursos foram escassos e indicaram novamente a necessidade do avanço institucional das Políticas Públicas de Economia Solidária, com a aprovação da Lei Geral da Economia Solidária, seu Sistema e seu Fundo. E para avançar em tal institucionalização, seria necessário um outro lugar institucional para a SENAES, não mais dentro do MTE e sim enquanto um novo Ministério da Economia Solidária.

Houve a proposta de criação de um Sistema e um Fundo Nacional de Economia Solidária na primeira conferência que foi aprofundada na II CONAES. Estes tem como objetivo

institucionalizar uma política organizada em um Sistema Nacional e articulada nas três esferas de governo, a saber a federal, as estaduais e municipais. A participação dos atores da sociedade civil envolvidos com a Economia Solidária é ponto fundamental da proposta, além da possibilidade de financiamento desburocratizado de ações para este setor com a criação de Fundo Nacional gerenciado também por este conjunto de atores (gestores, entidades de apoio e fomento, e empreendimentos econômicos solidários).

A II CONAES foi precedida por Conferências Temáticas nos temas de Finanças Solidárias, Cooperativismo Social, Etnodesenvolvimento e Economia Solidária, e Formação e Assessoria Técnica. Também foi realizada a Conferência Temática de Economia Solidária da Cultura no final de 2010, depois da II CONAES por conta do calendário eleitoral. As Conferências Temáticas tinham como função aprofundar o debate destas áreas específicas e propor resoluções para a segunda conferência.

5.1.3 Interesses

Cada ator envolvido com as Políticas Públicas de Economia Solidária possuem uma visão a respeito do que significa a Economia Solidária e a partir desta, possuem seus interesses próprios. Os atores em geral *“pautam suas ações por orientações, conduta dotadas de objetivos implícitos ou explícitos; e, em maior ou menor grau, de alguma racionalidade, que chamaremos aqui de interesses”* (DI GIOVANNI, 2009). Estes interesses podem ser econômicos, políticos e de reprodução social, a partir de lógicas de acumulação específicas (IDEM) e em disputa, demonstradas no quadro a seguir:

Quadro 5.1 – Políticas Públicas: Ordens de Interesses e Lógicas diferenciais



Fonte: DI GIOVANNI, 2009.

Cada lógica vai determinar práticas e estilos diferentes e que muitas vezes entrarão em disputa por conta dos diferentes interesses. Estas disputas ficam evidentes nos espaços decisórios das políticas públicas, com diferentes lógicas de acumulação de poder, bem estar e de capital. As práticas de cada ator se pautam pelo papel que estes desempenham nos grupos da Economia Solidária. Dividindo os atores em três grandes grupos: Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), Entidades de Apoio e Fomento (EAF) e Poder Público e seus Gestores, sendo nestes últimos os gestores os representantes do Estado, pode-se criar uma forma genérica de definir os interesses da seguinte forma:

- **EES:** melhorar suas condições de produção, crédito, acesso ao mercado, sustentabilidade ambiental, fortalecer suas comunidades e reivindicar maior acesso aos serviços públicos oferecidos pelo Estado;
- **EAF:** apoiar e assessorar as demandas dos EES, ao mesmo tempo em que reivindica melhorias e apoio estatal para garantir sua própria sustentabilidade;

- **Poder Público e Gestores:** apoiar os EES e as EAF, ao mesmo tempo em que possuem interesses partidários e eleitorais nas suas práticas. Concentram poder decisório e político a respeito das PPES.

Faz-se necessário salientar que existem grandes divergências dentro destes grupos e entre os grupos com todas as combinações (entre EES e gestores, entre gestores e EAF e entre EES e EAF). A relação da SENAES foi diferenciada com cada um, mas durante todo o processo ressaltou que o ator com quem mais dialogou foi, em primeiro lugar, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e em segundo lugar, com a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária – que está dentro do FBES.

O Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), e seus fóruns estaduais e locais, é a entidade que representa o movimento de Economia Solidária na sociedade civil, reunindo praticamente todos os atores deste setor em seu interior. Seu grau de influência na Política Pública de Economia Solidária é grande. Ronconi (2008) estudou sobre a relação da SENAES e do FBES.

O estudo constatou que a participação do FBES nos processos de governança pública é fruto da conquista dos vários segmentos ligados à economia solidária que, a partir da inserção nos espaços institucionais, têm demandado uma participação nos processos de deliberação das políticas públicas. Nesse sentido, a concepção de governança, no caso analisado, tem se pautado em um projeto democratizante, em que a participação da sociedade, fruto de conquista de segmentos sociais que demandam uma gestão compartilhada das políticas públicas, é vista como imprescindível para a consolidação da democracia. (RONCONI, 2008: 262)

O entendimento de Economia Solidária do FBES é próximo ao entendimento que saiu das Conferências Nacionais, como práticas que apontam para outra forma de desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável⁶⁹. Por isso, reivindicam políticas públicas de apoio à estas práticas que proporcionam a sustentabilidade dos EES e o desenvolvimento sustentável de suas comunidades. As entidades inseridas dentro do FBES como as igrejas,

⁶⁹ Tal entendimento é possível de se perceber nas cartilhas e documentos da entidade que indica a Economia Solidária como “Outra economia acontece” (BRASIL, 2007). O que se aproxima do quarto entendimento do quadro síntese das interpretações das Políticas Públicas de Economia Solidária, do capítulo 3.

comunidades remanescentes de quilombolas, algumas ONGs e entidades de apoio e fomento como Incubadoras Universitárias, e a Rede de Gestores afirmam que possuem esta mesma compreensão.

Já outras ONGs, EAF e organizações ligadas principalmente ao movimento sindical, possuem concepções da Economia Solidária como prática de apoio às Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e às Políticas Assistenciais de Combate à Pobreza. Não quer dizer que estas entidades acham que a Economia Solidária deve ficar em segundo plano, muito pelo contrário. As iniciativas da Economia Solidária são importantes para inserir pessoas que são historicamente excluídas do mercado formal de trabalho e produzir alternativas de geração de trabalho e renda.

Ou seja, o Fórum Brasileiro não é um ator com visão homogênea e sim reúne dentro de seus espaços diversos conceitos de Economia Solidária que se traduzem nas práticas dos atores⁷⁰ traduzidas na dialética entre os posicionamentos, em contradições e conflitos, pois estas diferentes concepções e entendimentos entram em disputas nos espaços de participação social da política pública – e fora destes, nos bastidores da política.

A Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária é outro ator que influenciou a construção e direcionamento das políticas da SENAES. Esta proximidade pode ser explicada pela afinidade e entendimento das ações, limites e entraves que envolvem o Estado, pela questão partidária, ou pela proximidade e atuação política dos gestores da SENAES à esta própria Rede.

Dentro do Conselho Nacional de Economia Solidária estão quase todos os atores e o FBES possui uma representação grande, com 15 representantes, como foi demonstrado a composição deste espaço no item anterior. Apesar de ser valorizado pela SENAES como um espaço político de participação social nas Políticas Públicas de Economia Solidária e de interlocução entre o governo e a sociedade civil, este espaço ainda está em consolidação.

Esperava-se que o papel de formulação das Políticas Públicas de Economia Solidária em conjunto com a sociedade civil passassem a ser realizados exclusivamente nos espaços do CNES, depois da sua criação e de seus comitês temáticos. Mas não foram exclusivos a estes, pois

⁷⁰ Não foi possível realizar uma pesquisa de campo, com entrevistas e participação nos espaços do FBES para saber quais são as visões sobre as ações da SENAES e do que consideram ser o papel das Políticas Públicas de Economia Solidária. Por conta dos limites deste estudo, nos baseamos na pesquisa realizada por RONCONI (2008), sobre a governança pública da SENAES e a sua relação com o FBES.

alguns GT aconteceram de forma paralela após 2006 entre a SENAES e o FBES. Um motivo para a sua não consolidação ainda enquanto espaço de formulação das políticas em si pode ser atribuído pela facilidade nos canais de diálogo direto com o FBES e nos Comitês Gestores dos projetos específicos, na resolução de problemas de uma forma mais dinâmica que dentro das reuniões do CNES. Outro motivo pode ser atribuído pelo fato do CNES ser um espaço consultivo e a reivindicação de alguns atores é que este deve ser deliberativo. Por isso buscam os espaços dos GT ainda. Singer comenta sobre a relação com estes dois espaços.

“Eu diria que o mais significativo é com o FBES mesmo. O conselho é para as coisas muito importantes como a criação da lei orgânica da economia solidária que nós queremos agora mandar para o congresso e fazer uma coleta de assinaturas por iniciativa popular. Esse projeto foi desenvolvido junto ao conselho e isso foi decisivo. A convocação das duas conferências foi pelo conselho, então o conselho desempenha um papel político de muito peso, mais pela força institucional. Tem 13 ministérios, tem todos os bancos públicos lá dentro. E tem os empreendimentos e as entidades que dão apoio.

O conselho demorou muito pra ser criado. Houve muita discussão. Houve medo do fórum ser substituído pelo conselho. Mas isso não aconteceu. O FBES tem maioria no conselho, então ele tem muita força dentro do conselho também se isso for necessário. Mas a gente prefere contato direto com o FBES, há mais possibilidades de interação. Enfim, eu dou mais importância nesta relação direta com o fórum.” (Entrevista Singer)

É de se esperar que o espaço do Conselho fosse um dos principais de interlocução e articulação entre as várias políticas públicas de economia solidária desenvolvidas pelos diversos ministérios, já que estes fazem parte da sua estrutura. No entanto, pode-se perceber a partir de atas do CNES que a participação do poder público nas reuniões é baixa comparada com a da sociedade civil e quando esta existe, a maior parte dos ministérios enviam gestores que não são responsáveis por tomar decisões e em realizar tais articulações.

Os espaços das Conferências cumpriram o papel de indicar as diretrizes das PPES. No entanto, mesmo tendo suas resoluções forte legitimidade por conta da quantidade de pessoas e processos regionais envolvidos, alguns atores mantinham suas disputas de concepções e entendimentos sobre as PPES⁷¹.

⁷¹ Um exemplo foi a resolução da II CONAES que o lugar institucional da Economia Solidária deveria ser um Ministério da Economia Solidária, fora do MTE. Mesmo depois da II CONAES, com a eleição da presidente

Nos chamados bastidores das políticas existiram diversos diálogos entre os atores. A própria construção das políticas em outros ministérios possuiu sua pressão por atores da sociedade civil nestes canais de diálogo direto.

“Insisto porque a economia solidária cresceu na sociedade civil. Eu vou falar um pouco mais sobre isso, senão não vai ficar claro. Todos importantes movimentos sociais brasileiros que tem uma vertente econômica, ou seja, que tem uma ação na economia, hoje estão na economia solidária. Todos que eu conheço, vai do MST, as feministas, negros, indígenas, pescadores, e por aí vai. E isso não é de graça. E não é ação da SENAES. Claro que a SENAES ajudou, mas se a SENAES não existisse acabaria acontecendo também. E vem lá de baixo, são as mulheres que precisam se emancipar, e uma parte da emancipação feminina tem que ser econômica.” (Trecho entrevista Singer)

E estes atores pressionam para com que suas respectivas secretarias se dialoguem. Isto, juntamente com o diálogo próximo com o FBES e nos Comitês Gestores, caracterizam a Economia Solidária como uma Política Pública construída de baixo para cima, em que os atores reivindicam políticas de apoio e a SENAES busca realizar.

5.1.4 Regras

Os atores movimentam-se nos espaços sociais institucionalizado com pautas e comportamentos vindos de um conjunto de regras (DI GIOVANNI, 2009). As regras mais amplas que encontramos foram os decretos de criação da SENAES e do CNES, do PRONINC e do SCJS. Além disso, as regras que estruturam as políticas públicas de Economia Solidária dentro das normas do MTE.

Além disso, existem as regras não escritas pautadas nos conjuntos de valores dentro da Economia Solidária como a democracia, a autogestão. Estas influenciam o comportamento dos atores envolvidos com a política. No caso, tanto dentro do Estado, com a intenção de realizar a cooperação interministerial e interinstitucional, dentro da própria secretaria, influenciando as

Dilma, grupos integrantes do FBES divergiam sobre esta resolução, indicando a ida da SENAES para dentro de um possível Ministério da Micro e Pequena Empresa, outros indicando a ida para dentro do MDS e outros dizendo para manter o mesmo lugar dentro do MTE. Falaremos mais destas divergências no fechamento do capítulo.

tomadas de decisões, e no relacionamento com a sociedade civil para a execução dos projetos. Este conjunto de regras também produzem conflitos entre os atores.

No caso das relações com os ministérios, as regras de cooperação foram buscadas, mas não se alcançou na totalidade por conta dos diferentes entendimentos de Economia Solidária e dos objetivos e regras das Políticas Públicas de Economia Solidária. Singer em sua entrevista diz que ao realizar o curso, esses gestores entraram em contato com a teoria, portanto poderiam possuir as mesmas concepções da SENAES. No entanto, nem todos os Ministérios buscaram construir políticas relacionadas à esta temática. Além disso, alguns Ministérios que realizaram ações de Economia Solidária, possuíam a necessidade e cobrança pública de gerar resultados para seu próprio público-alvo, o que dificultou a construção de diálogos em determinados momentos, tanto com a SENAES como com os atores da Economia Solidária presentes nos espaços de participação e controle social da Política.

Dentro da SENAES suas regras para tomadas de decisões se pautaram na Autogestão e a Democracia. As decisões dentro da secretaria eram realizadas por um comitê gestor próprio, onde se reúnem o secretário nacional, o secretário adjunto, o chefe de gabinete e os dois diretores dos departamentos. No início, segundo relato de Singer, houve a tentativa de se reunir todos da secretaria para conversar sobre os assuntos, debater e tomar as decisões. “*Queria muito que não tivesse nenhum tarefeiro na secretaria*” (Trecho entrevista Singer). Mas ao longo do tempo, por conta das viagens dos diretores, e desencontro de agendas ficavam apenas as pessoas com menor responsabilidade, que não estavam envolvidas com determinados assuntos, para se tomar decisões consideradas importantes. Por isso, ao longo do tempo, essas reuniões gerais foram espaçadas e se transformaram em formações sobre assuntos correlatos da Secretaria. Foi mantido esse grupo menor, o comitê gestor da SENAES para se tomar decisões.

Percebe-se um claro dilema entre uma tentativa de estrutura autogestionária dentro de uma heterogestionária que é o Estado. Essa tentativa encontrou limites dentro da própria estrutura estatal, com funcionários concursados, com cargos de confiança e até terceirizados. As decisões no comitê gestor eram tomadas por consenso, exceto quando decisões poderiam afetar questões institucionais de responsabilidade para o secretário, que consultava todos, mas tomava sua própria decisão.

E por último, as regras que envolviam o relacionamento do Estado com a sociedade civil. Por um lado, a constituição dos Comitês Gestores dos projetos específicos compartilhados também são pautados nos valores da autogestão e democracia. A única questão é que estes se tornam espaços numerosos, por conta da quantidade de projetos e ações dentro do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento que se torna de difícil coordenação, interlocução e articulação corroborando o posicionamento da II CONAES de que as Políticas Públicas de Economia Solidária são fragmentadas. Por outro lado, na prática de conveniamento e estabelecimento de contratos entre o Estado e organizações da sociedade civil, estes tinham que passar por um conjunto de regras que foram se tornando complexas com o passar dos anos – principalmente em relação ao SICONV e a forma como este foi implementado. Estas regras e burocracias, tanto de estabelecimento de convênios, como na execução financeira e prestação de contas, traziam diversos conflitos. A sociedade civil em alguns momentos não compreendia que estas regras não eram estabelecidas pela SENAES e sim eram do Estado como um todo, e consideravam que os gestores estavam bloqueando seus projetos.

Pode-se dizer que as regras contidas nas políticas públicas colaboram para causar conflitos e consensos, dependendo do grau e amplitude destas e como influenciam a ação da própria política.

5.2 Estrutura Simbólica

A última dimensão para a análise da política pública é a **simbólica**, onde os valores, os saberes e a linguagem são observados no processo político e cultural da ação pública. Os Estilos Políticos são analisados nesta dimensão também.

Os **valores** da Economia Solidária são resumidos nestes dez princípios:

“1. Autogestão. Os trabalhadores não estão mais subordinados a um patrão e tomam suas próprias decisões de forma coletiva e participativa.

2. Democracia. A Economia Solidária age como uma força de transformação estrutural das relações econômicas, democratizando-as, pois o trabalho não fica mais subordinado ao capital.

3. Cooperação em vez de forçar a competição. Convida-se o trabalhador a se unir a trabalhador, empresa a empresa, país a país, acabando coma “guerra sem tréguas” em que todos são inimigos de todos e ganha quem seja mais forte, mais rico e, frequentemente, mais trapaceiro e corruptor ou corrupto.

4. Centralidade do ser humano. As pessoas são o mais importante, não o lucro. A finalidade maior da atividade econômica é garantir a satisfação plena das necessidades de todos e todas.

5. Valorização da diversidade. Reconhecimento do lugar fundamental da mulher e do feminino e a valorização da diversidade, sem discriminação de crença, cor ou opção sexual.

6. Emancipação. A Economia Solidária emancipa, liberta.

7. Valorização do saber local, da cultura e da tecnologia popular.

8. Valorização da aprendizagem e da formação permanentes.

9. Justiça social na produção, comercialização, consumo, financiamento e desenvolvimento tecnológico, com vistas à promoção do bem-viver das coletividades e justa distribuição da riqueza socialmente produzida, eliminando as desigualdades materiais e difundindo os valores da solidariedade humana.

10. Cuidado com o Meio Ambiente e responsabilidade com as gerações futuras. Os empreendimentos solidários, além de se preocuparem com que a eficiência econômica e os benefícios materiais que produzem, buscam eficiência social, estabelecendo uma relação harmoniosa com a natureza em função da qualidade de vida, da felicidade das coletividades e do equilíbrio dos ecossistemas. O desenvolvimento ecologicamente sustentável, socialmente justo e economicamente dinâmico, estimula a criação de elos entre os que produzem, os que financiam a produção, os que comercializam os produtos e os que consomem (cadeias produtivas solidárias locais e regionais). Dessa forma, afirmam a vocação local, articulada com uma perspectiva mais ampla, nacional e internacional.” (BRASIL; 2007)

Estes valores permeiam as políticas construídas pela SENAES e são pilares fundamentais da Política Pública de Economia Solidária. Por conta destes valores construídos historicamente desde a atuação do movimento cooperativista, nas comunidades tradicionais e nas periferias urbanas, a solidariedade vem como um princípio que se contrapõe ao individualismo existente no capitalismo. A construção da Economia Solidária enquanto agenda de Política Pública traz estes valores em sua base. No entanto, os valores podem ser traduzidos em práticas diferenciadas pelos atores do movimento de Economia Solidária e em tensões de ordem valorativa. Alguns atores compreendem e defendem uma atuação mais substitutiva às alternativas de mercado – sem se contrapor à esta, e outros defendem práticas mais substantivas da economia, que enraízam estas ações no modo de vida.

As concepções ideológicas de cada ator também se traduzem em crenças e valores fruto principalmente de suas trajetórias de vida, como os atores ligados às igrejas, ou à atuação sindical, à atuação ambientalista, feminista, do movimento pela reforma agrária ou urbana, ou mesmo ligados à atuação partidária mais de esquerda. Estas também geram conflitos e divergências dentro dos paradigmas inacabados da Economia Solidária.

No caso das relações com os Ministérios, os princípios da Economia Solidária foram passados para estes⁷² durante os cursos realizados nos primeiros anos de SENAES.

Os **saberes** construídos pela Política Pública e pelos atores são diversos. Os gestores conquistaram aprendizados para poder executar políticas novas em uma estrutura burocrática tradicional e rígida, inclusive buscando novas soluções para caminhos que impediam a execução dos projetos, como novas formas de realizar convênios, de transferir recursos e financiar projetos. Os homens e mulheres dos EES, que nunca antes foram foco de política pública, entraram em contato com a estrutura estatal e passaram pelo aprendizado de conhecer os limites e avanços desta relação, inclusive desenvolvendo saberes a respeito dos seus direitos e seus deveres enquanto cidadãos. As universidades estão desenvolvendo novos saberes também com a existência de políticas públicas de Economia Solidária. Seu contato direto com os EES propicia a construção de novos conhecimentos e a possibilidade de efetivar a relação extensionista destas instituições de ensino.

Por fim, a partir destes saberes e dos valores de cada ator, as políticas públicas de Economia Solidária criam suas **linguagens** próprias dentro da institucionalidade criada por tais ações. Termos são criados com novos significados dentro do campo da Economia Solidária, a começar por este próprio nome. Outros tantos foram apresentados por este estudo como Finanças Solidárias, Bancos Comunitários, Clubes e Feiras de Trocas, Comércio Justo e Solidário, Incubadoras de Cooperativas Populares, Centros de Formação em Economia Solidária e Fábricas Recuperadas. Em geral também são colocados os termos em siglas como EES, EAF, SIES, etc.

Estes termos não são conhecidos pela população em geral pois a grande mídia não se ocupa em divulgar a Economia Solidária, além desta prática ainda não ser generalizada, apesar de ter crescido nos últimos anos. Os efeitos desta linguagem própria criada pela Economia Solidária e por suas Políticas Públicas podem aglutinador ou desagregador, mas em geral, para quem ainda não entrou em contato com tais práticas, demora para entender sua linguagem e significados.

⁷² Durante a entrevista com Singer, ao ser questionado se os objetivos, metas, e filosofia da economia solidária estão bem compreendidos por todos os atores dos outros ministérios, todos os atores que buscam construir a política pública de economia solidária, o professor responde que estes foram passados nos cursos de formação de gestores e que “se a compreensão [dos gestores dos outros ministérios] é a melhor eu não saberei dizer, mas que ela foi transmitida por nós e que ela é semelhante à nossa, é bem provável.” (Entrevista Singer).

5.3 Algumas considerações

Os pesos das dimensões Substantiva e Simbólica para as Políticas Públicas de Economia Solidária (PPES) são relativamente maiores se comparados com outras políticas já consolidadas, pois se tratam de políticas novas dotadas de um grande grau de experimentação das suas ações. A importância destas estruturas pode ser percebida principalmente no processo de formação da agenda desta política pública, em que o papel dos atores e da trajetória política destes foram decisórios para a criação das PPES em nível federal.

O fato de ser ainda uma política nova, traz instabilidades e inseguranças a cada mudança de conjuntura política no governo federal. É justamente por este motivo que os atores da Economia Solidária presentes nos processos de Conferências reivindicam sua institucionalidade em leis e decretos, para se transformarem em “políticas de Estado” e não apenas “políticas de governo”. No entanto, as políticas públicas podem ser decretadas em leis e não ser aplicadas na realidade, ou podem não possuir legislação específica, como é o caso do Programa Bolsa Família, e ganhar uma legitimidade na sociedade civil que não será uma mudança de governo que a modificará facilmente. Possuir legislação é uma garantia a mais da sua permanência, mas não é o único fator. É necessário avançar para que a sociedade em geral conheça, entre em contato e defenda o fomento à este fenômeno.

Neste capítulo foi possível perceber que os atores da Economia Solidária possuem concepções diferentes tanto da Economia Solidária, como das Políticas Públicas. Durante todo o processo de construção da SENAES estas disputas de bastidores foram frequentes, tendo maior força política o campo que defende a Economia Solidária de forma substantiva, como produtora de outro desenvolvimento, representado no FBES. Durante a I CONAES houve um consenso maior sobre os entendimentos mínimos dos significados de Economia Solidária e as diretrizes construídas e legitimada por seus participantes para a SENAES atuar.

No entanto, mesmo com as deliberações das conferências, alguns grupos atuavam sobre os bastidores para influenciar diretrizes distintas das deliberadas. Um exemplo claro deste processo foi a deliberação da II CONAES em 2010 sobre o lugar institucional reivindicado pelo movimento para as Políticas Públicas de Economia Solidária. Foi deliberado que esse lugar deveria ser um Ministério da Economia Solidária. Porém, com o processo de transição do

governo Lula e Dilma, alguns debates se acirraram e determinados atores, como a setorial de Economia Solidária do PT, defenderam a entrada da SENAES no Ministério da Micro e Pequena Empresa, outros defenderam a permanência no MTE e outros ainda a ida para o MDS. Estas divergências traduzem as concepções dos atores sobre as Políticas Públicas de Economia Solidária. Ao final de mais de um ano de negociações, a SENAES no governo Dilma permaneceu dentro do MTE.

A análise dos atores dentro da estrutura estatal trouxe algumas relações boas e outras complicadas. O entendimento dos objetivos das políticas não foram homogêneos, e mesmo tendo um entendimento mínimo, os interesses também não eram os mesmos dos gestores da SENAES e do conjunto de atores da ES. Isto significa que ministérios colaboraram para o fortalecimento da sua pasta quando articulavam as PPES, como o MDA com a agricultura familiar. Assim, ao mesmo tempo em que se fortaleciam, fortaleciam a Economia Solidária.

A relação entre a sociedade civil e o Estado deve ser repensada como um todo. Após a determinação de que todos os convênios devem passar por um sistema de controle inacabado que era o SICONV, este canal entrou em crise. O Estado deve repensar o papel das organizações da sociedade civil em suas políticas, se estas são executoras de suas políticas, terceirizando suas responsabilidades, ou se o Estado deve fomentar a organização da sociedade e financiar atividades que estas desejam realizar.

Por fim, a análise da dimensão simbólica demonstrou a divergência entre as formas de atuação dos atores, de cunho valorativo, em que suas trajetórias de vida e crenças do processo do que é a Economia Solidária influenciam suas práticas. Algumas podem ser descritas como práticas que visam substituir as práticas existentes no mercado, mas sem questioná-lo e ao sistema capitalista. Outras práticas visam construir ações mais substantivas que questionam o *status quo* e indicam para outro modelo de sociedade. Este outro embate entre os atores produzem efeitos sobre as Políticas Públicas de Economia Solidária, com conflitos e convergências.

Foi em torno deste panorama de conflitos e de possibilidades de colaboração entre os atores que construiu-se as Políticas Públicas de Economia Solidária. Por um lado, o fato do *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento* possuir tantas ações diluídas no seu escopo

pode ser atribuído para atender democraticamente todos os atores e setores da Economia Solidária, ao mesmo tempo em que minimiza determinados conflitos.

Considerações Finais

Ao longo do período analisado perceberam-se melhorias no quadro social brasileiro, com o aumento dos rendimentos do trabalho, da formalização e certa mobilidade social ascendente. Porém estas mudanças tiveram seus limites e não alteraram as bases das desigualdades do desenvolvimento capitalista no país, muito menos a estrutura heterogênea do seu mercado de trabalho.

Vimos que a estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego se dedicou exclusivamente ao trabalho assalariado durante quase 70 anos. As primeiras ações em relação ao trabalho informal foram ainda nos anos 90, mas estas eram pequenas e com baixos impacto, principalmente em relação ao contexto de alto desemprego.

Avanços importantes foram conquistados com as políticas do MTE nos anos 2000, porém seu foco de atuação continuou limitado aos programas que atuam sobre o mercado de trabalho formal. Isto se deu principalmente porque a herança das políticas de fomento ao assalariamento e ao pleno emprego são ainda muito fortes. No entanto, para que tais políticas fossem de fato efetivas, seria necessário que o MTE estivesse ligado ao núcleo decisório central da política econômica do governo. Assim, se a política central do governo, que comanda todos os ministérios e a política econômica, não for favorável ao emprego e ao trabalhador, não será o Ministério do Trabalho e Emprego que alterará essa condição, como vimos que ocorreu na década de 1990.

Também foi indicado que o setor informal do mercado de trabalho brasileiro existe e é relativamente grande desde a sua constituição. O Estado, através do MTE tem muita dificuldade em chegar ao trabalhador que está no setor informal - na verdade tem muita dificuldade em chegar à população mais pobre e vulnerável deste país – porque estruturou suas políticas de trabalho em torno dos trabalhadores do mercado de trabalho formal. Neste caso, a não ação do Estado foi sua Política Pública com este público. O crescimento econômico pôde colaborar para reduzir o trabalho informal, como está acontecendo paulatinamente nos anos 2000, mas vimos que este ainda é um contingente considerável dentro da PEA.

A partir de 2003 o MTE insere uma nova política dentro de seu ministério, aquelas voltadas para o fomento da Economia Solidária. A criação da SENAES no meio de uma tradição consolidada de Política Pública de Emprego que foca o assalariamento, trouxe modificações e conflitos para dentro da estrutura do MTE. Alterou o movimento de continuidade das ações consolidadas, pois se fosse depender das políticas tradicionais de Emprego, a estrutura e as políticas continuariam voltadas para o emprego formal e para o amparo ao desemprego dos que possuíam o emprego formal. A camada estrutural da população que está fora do mercado de trabalho formal começou a ter amparo pelas políticas públicas de emprego com as políticas de geração de trabalho e renda. Claro que a ordem neoliberal dos anos 90 veio como substituição do emprego assalariado formal pelas relações informais. Vimos que esta informalidade é complexa e multifacetada, abrangendo diversas relações de trabalho, como autônomos individuais e consultores, empresas familiares, pessoas ligadas ao narcotráfico, entre outros. A Economia Solidária é apenas uma parte destes trabalhadores, e o que a SENAES defende é a ampliação dos direitos de trabalhadores assalariados para outras relações de trabalho, como o cooperativo e associado.

O estudo sobre a conjuntura dos anos 2000 revelou um forte crescimento do trabalho assalariado, temporário e precário, sujeito à alta rotatividade e ainda bastante desigual, características do nosso mercado de trabalho heterogêneo. Mas também revelou uma ampliação dos EES nos anos 2000 em um contexto diferente dos anos 90, em que o alto desemprego abalava o país. Uma hipótese que justifica este crescimento pode ser atribuída ao fato de nestes anos ter existido uma política de fomento à Economia Solidária em âmbito nacional. Porém, esta afirmação não é possível de ser feita, pois é necessário um estudo mais aprofundado para descobrir as reais causas do crescimento da Economia Solidária nos anos dois mil. Descobrir se realmente foi impacto das ações da SENAES – o que em termos de resultados para geração de trabalho e renda ainda não é algo claro nos relatórios da secretaria – ou se a SENAES apenas colaborou para fortalecer um movimento e uma carência que existe em nossa sociedade de construir outras relações de trabalho.

Os objetivos propostos por este trabalho eram analisar a criação e institucionalidade das Políticas Públicas de Economia Solidária no governo federal entre 2003 a 2010. A partir da

metodologia das Estruturas Elementares, foi possível levantar elementos constitutivos desta política, como sua estrutura formal, material, substantiva e simbólica.

Na estrutura formal evidenciou-se sua teoria, voltada para a construção de alternativas de inserção social e geração de trabalho e renda, defendidas sob o conceito de “outro desenvolvimento” a partir das práticas da Economia Solidária. Apesar da secretaria afirmar tal visão, que corrobora com a visão das Conferências e do FBES, é possível ver que esta ainda não diluiu os conflitos entre as diferentes concepções de Economia Solidária no interior de suas políticas. Esta afirmação se dá porque o outro posicionamento à favor das Políticas Públicas de Economia Solidária, que interpreta estas ações como políticas complementares do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e/ou às Políticas de Combate à Pobreza, pode ser representado por certas ações dentro do *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento*, como as de qualificação social e profissional por exemplo. Também pode ser percebida pelo fato de não existir um consenso entre os atores da Economia Solidária sobre o lugar institucional que suas políticas devem desempenhar.

A partir da análise das práticas é possível dividir as políticas do *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento* em quatro grandes eixos: Acesso ao conhecimento; Acesso mercado; Acesso ao Capital e Eixo Institucional. Nos dois primeiros eixos, as políticas de formação e de comercialização avançaram, tanto em termos de número de financiamentos, como em termos legais (os dois decretos presidenciais foram nestas áreas). Já nos dois últimos eixos, de crédito e financiamento de bens de capital e de marco jurídico, a SENAES teve maior dificuldade em avançar. Um dos motivos é o modelo de nosso sistema de crédito bancário o qual possui exigências muito grandes para conceder crédito aos EES. Outro foi a dificuldade em realizar projetos em que os gastos poderiam ser destinados a Bens de Capital para os EES (normalmente eram destinados às Despesas Correntes), com engessamento do tipo de gasto que o orçamento disponibilizado para a Secretaria possuía. Por último, a parte legal e institucional teve dificuldade em avançar por questões políticas e porque, dentro do debate da institucionalização da Economia Solidária, esta ainda encontra empecilhos em ser reconhecida na sociedade civil e na opinião pública, apesar de ter avançado nestes oito anos.

A análise material evidencia pouco apoio e recursos financeiros do Governo Federal e uma capacidade de execução baixa devido às regras de liberação dos recursos, tanto para a

SENAES como para os convênios, e às novas regras para conveniamentos, com um Sistema de Convênios ainda imperfeito. Indica aporte de recursos de outros ministérios para a Economia Solidária bem como suporte para a gestão destes projetos.

Na análise substantiva encontramos relação de cooperação e conflitos tanto com os atores dentro do Estado como os da sociedade civil. No caso das relações com os ministérios, as regras de cooperação foram buscadas, mas não se alcançou na totalidade por conta dos diferentes entendimentos de Economia Solidária e da distância de objetivos entre suas Políticas Públicas. A correlação de forças e a necessidade de gerar resultados para seu público-alvo, pressionava para que algumas políticas fossem mais focadas que outras, dependendo do Ministério. Isto indica que algumas vezes os ministérios colaboraram com a política de economia solidária exclusivamente quando vislumbravam a possibilidade de resultados efetivos para com seu público-alvo específico. Porém, não eram todos os ministérios que procediam de tal maneira.

Na relação com a sociedade civil também as diferenças de concepções e valores do que deveria ser a PPES entram em disputa. No processo de criação da SENAES, ganhou o campo dos atores que concebiam a Economia Solidária como uma nova forma de trabalho e que portanto desejavam vê-la como secretaria autônoma do MTE, concepção contrária àquela defendida pelos atores também da economia solidária que defendiam a idéia de que a secretaria deveria estar dentro da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) do MTE ou mesmo dentro do MDS. As possibilidades advindas desta decisão se referem à maior autonomia da SENAES no ministério, além do fato dela poder desenvolver outras políticas articuladas a ES, como desenvolvimento local, finanças solidárias, dentro e fora do MTE. Os fatores limitantes podem ser ressaltados: como o isolacionismo da política de emprego e das ações do MTE na estratégia geral do governo Lula, o que transformou a pasta em um ministério de barganha do arranjo político-eleitoral; e o papel da SENAES dentro do MTE e dentro do governo em geral, no primeiro por conta da cultura instalada de ministério do emprego e a centralidade do assalariamento, e no segundo por conta da baixa visibilidade do movimento de Economia Solidária. Estes elementos demonstram que as Políticas Públicas de Economia Solidária não desempenharam um papel central na estratégia geral do governo Lula e digamos até que foram marginais dentro deste.

Durante todo o período analisado a SENAES manteve diálogo próximo com os atores da Economia Solidária, principalmente com o FBES. Esta relação se traduziu em espaços de participação como os GT's, o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) e os espaços das Conferências Nacionais de Economia Solidária (CONAES). Apesar dos conflitos apresentados, foram nestes espaços que se deram a formulação e acompanhamento da Política Pública.

O elemento simbólico evidencia o comportamento dos atores que são pautados por um conjunto de valores e crenças, saberes e linguagens. Estes, por sua vez, produzem relações de convergências ou divergências entre os atores, dependendo de suas afinidades, trajetórias de vida e crenças ideológicas do que deve ser a Economia Solidária e suas Políticas Públicas. Foi possível perceber dois campos de diferenças de práticas e concepções, que são os atores que defendem práticas substitutivas em relação à realidade e às práticas substantivas, ou seja, entre os que acreditam que a Economia Solidária pode melhorar a condição de seus trabalhadores dentro do capitalismo e os que acreditam ser possível a construção de um novo modelo de sociedade. Estas divergências entram no campo dos valores e das ideologias, enquanto ideias e crenças.

Em termos gerais, podemos destacar uma virtude destas políticas que a análise permitiu visualizar é que a economia solidária possui baixa "contingência da ação pública" pois sua formulação se realiza próxima dos atores e estes participam ativamente do processo de implementação da política pública. Podemos também apontar os avanços da existência destas novas políticas públicas partindo da integração e apoio de atores dos outros ministérios para ações que antes não aconteciam. A política pública de Economia Solidária conseguiu articular políticas públicas voltadas para um mesmo público-alvo e colaborar para com que o Estado chegasse mais perto de atores nunca antes beneficiados por tais políticas, esquecidos pelos governos nas periferias urbanas e nas áreas pobres rurais.

No entanto, podemos encontrar alguns limites ao analisar a institucionalidade das Políticas Públicas de Economia Solidária, as quais se demonstraram dispersas, fragmentadas e com pouca abrangência. Os objetivos são dispersos e sem uma estrutura estatal que garanta um pacto de coordenação institucional e um mecanismo de coordenação federativa que envolva Estados e municípios. Pode-se dizer que já existe um aprendizado institucional neste sentido, com políticas e editais lançados pela SENAES no ano de 2011 para realizar projetos de Economia Solidária e Desenvolvimento Territorial nos municípios, integrando as diversas políticas de

Economia Solidária nestas localidades. Desta forma, a secretaria consegue garantir a continuidade das PPES e também uma institucionalidade maior destas dentro do estado. Outros limites indicam os poucos avanços alcançados no marco regulatório das Políticas Públicas de Economia Solidária, da sua institucionalidade e financiamentos. A sua institucionalidade enquanto lei, enquanto ação estatal legitimada pelo próprio marco legal do Estado Brasileiro e pela sociedade civil em geral.

Conclui-se que as PPES são ainda políticas frágeis. Não possuem resultados compreensíveis para a sociedade, possuem um baixo reconhecimento dentro do MTE e do governo e baixa institucionalidade, em termos amplos. Além disso, ao observar as PPES é possível perceber que existem uma diversidade de ações e concepções que podemos chamar de Políticas Públicas de Economia Solidária, no plural, pois além de serem variadas, atendem cada qual a determinados atores providos de concepções distintas.

As Políticas Públicas de Economia Solidária surgem como um elemento novo e transformador de uma estrutura consolidada no MTE há mais de 70 anos. No entanto, necessitam avançar na institucionalização das leis que ampliam o direito ao trabalho associado e cooperado.

A Economia Solidária se constituiu como uma política marginal dentro do governo Lula. Este, ao mesmo tempo em que colaborou para a consolidação do capitalismo no Brasil, manteve uma política em que também dava voz para os movimentos sociais e “minorias”. Foi um governo que trouxe para seu interior grande parte dos conflitos existentes na nossa sociedade. Assim, segundo Singer, o Estado já governa para a maioria e o diferencial de Lula é que este trouxe uma parte em luta para dentro do governo, como a Economia Solidária. E são nestas contradições e disputas que a Economia Solidária esteve dentro e fora do Estado. Os resultados e limites das ações da SENAES são parte integrante destas contradições.

Com a transição do governo Lula para o governo Dilma, explicitaram posicionamentos divergentes dentro dos atores da Economia Solidária. Este conflito se traduziu no debate sobre o lugar institucional da Economia Solidária neste novo governo. O FBES reafirmou o posicionamento tirado na II CONAES reivindicando um Ministério ou uma Secretaria Especial da Economia Solidária. Outros atores, como a setorial do PT defenderam a ida para um novo ministério, responsável pelo apoio à Micro e Pequena Empresa. Outros atores ainda defenderam entrar em uma secretaria do MDS. Neste conflito, não houve posição vencedora. Toda a

negociação foi demorada e por fim, manteve o mesmo lugar institucional da secretaria, o MTE. Estes posicionamentos estão profundamente ligados às concepções que cada grupo tem a respeito das PPES. O desafio será saber qual posição vai prevalecer nos próximos anos para as PPES.

Bibliografia

I CONAES. Anais da I Conferência Nacional De Economia Solidária “*Economia Solidária como estratégia e política de desenvolvimento*”. Brasília, 2006.

II CONAES. Documento Final da II Conferência Nacional De Economia Solidária “*Pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável*”. Brasília, 2010.

ALVES, Francisco. *Políticas de apoio à economia solidária no Brasil*. In: FRANÇA FILHO, G.C.; LAVILLE, J-L.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J-P. (orgs) *Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

ANTEAG – Associação Nacional dos trabalhadores e Empresas de Autogestão e Participação Acionária (org). *ATLAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL 2005 – 2007*. São Paulo, 2009.

ARAÚJO, Tânia Bacelar. Fala no Painel “*Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento*”. Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária, Brasília, 2006.

ARAÚJO, H.E. & SILVA, F.A.B. *Economia Solidária: Um novo paradigma de Política Pública?* In: Boletim Mercado de Trabalho nº 28, IPEA. Brasília, 2005.

ARRETCHE, M. *Uma Contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas*. In: BARREIRA, M. C. R. N. & CARVALHO, M. C. B. (orgs) *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas Públicas e Programas Sociais*. São Paulo, IEE/PUC, 2001.

BALTAR, Paulo E. A. *O mercado de trabalho no Brasil dos anos 90*. Tese de livre – docência IE/Unicamp. Campinas, 2003.

BALTAR, Paulo E. A. *Atividade Econômica e o mercado de trabalho nas metrópoles*. Carta Social e do Trabalho nº9, IE/UNICAMP. Campinas, 2010.

BARBOSA, A de F.; MORETTO, A. *As políticas de mercado de trabalho nos países desenvolvidos: tendências recentes*. In: DEDECCA, C. Salvadori; PRONI M. W. (orgs) *Políticas Públicas e trabalho: textos para estudo dirigido*. Campinas, 2006.

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

_____. *Economia Solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho*. In: SILVA, M.O.S. & YAZBEC, M.C. *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo*. Cortez, 2008.

BARBOSA DE OLIVEIRA, Carlos Alonso. *Formação do mercado de trabalho no Brasil*. In: OLIVEIRA, M. A. (org), *Economia & Trabalho: textos básicos*. IE/UNICAMP, 1998.

BRASIL. MTE/SENAES e FBES. *Economia Solidária, outra economia acontece: Cartilha da Campanha Nacional de Mobilização Social*. Brasília, Secretaria Nacional de Economia Solidária, 2007.

BRASIL. MTE/SENAES. *SIES 2009 – Guia de orientações e procedimentos SIES*. Brasília: Secretaria Nacional de Economia Solidária, Departamento de Estudos e divulgação, 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Desenvolvimento Social e Combate à Fome no Brasil: balanço e desafios*. Brasília, DF; MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2010.

BRASIL. MTE/SENAES. *Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidária no Governo Federal: 2003 – 2010. Relatório Parcial*. Brasília, Secretaria Nacional de Economia Solidária, Outubro de 2011.

CACCIAMALI. M. C. *Globalização e processo de informalidade*. *Economia e Sociedade* nº 14. Campinas, junho de 2000.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social*. Vozes, 1999

CARDOSO JR., José Celso et al. *Políticas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil: Desafios à Montagem de um Sistema Público, Integrado e Participativo* Texto para Discussão nº1237, IPEA. Brasília, 2006.

CESIT. Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. *Política Econômica e Mercado de Trabalho (2000/2006)*. Carta Social e do Trabalho nº6 , IE/UNICAMP. Campinas, 2006.

CESIT. Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho. *Carta Social e do Trabalho* nº 9, IE/UNICAMP. Campinas, 2010.

CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo, SP: Xamã, 1996.

CRUZ, Antonio C.M. *A diferença da igualdade: a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul*. Tese de doutorado IE/UNICAMP, Campinas: 2006a.

_____. *Políticas públicas para a economia solidária: fronteira entre política social e política para o desenvolvimento local*. In: *Revista Sociedade em Debate*, vol. 12, nº1, Pelotas, Educat: 2006b.

_____. *Programas de transferencia de ingreso y economía solidaria – reflexiones a partir de una experiencia brasileña*. In: VUOTTO, Mirta et al. *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*. Buenos Aires: Prometeo, 2007.

_____. Acumulação Primitiva Socialista. Mimeo. 2011

CRUZ, A; VECHIA, R.D. TILLMANN, R. NUNES, T. O PRONINC que temos e o PRONINC que precisamos ter. III Congresso Rede de ITCPs, 2011.

CUNHA, Gabriela C. A Economia Solidária e Políticas Públicas: reflexões a partir do caso do programa Incubadora de Cooperativas, da Prefeitura Municipal de Santo André, SP. Dissertação de mestrado. FFLCH/USP, 2002.

_____. Redes de relações dentro e fora do Estado no desenvolvimento de políticas públicas: notas de pesquisa sobre as ações do Governo Federal voltadas à economia solidária. XI Congresso Luso Brasileiro de Ciências Sociais. Salvador, Agosto de 2011.

DIEESE. Política de Valorização do Salário Mínimo. Nota técnica, nº 86, janeiro 2010.

DI GIOVANNI, Geraldo. As estruturas Elementares das Políticas Públicas. Caderno de Pesquisa nº 82, NEPP/UNICAMP, 2009.

DUBEUX, A.M.; ICAZA, A.M.S.; MEDEIROS, A.J.S.; CUNHA, G.C.; SOUZA, M.P. Estudio de Casos brasileiros. La dinámica de relaciones entre los foros de economía solidaria y las políticas públicas para la economía solidaria en Brasil. Foro Internacional sobre la economía social y solidaria (FIESS). Canadá, 2011.

DYE, Thomas D. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

FAGNANI, Eduardo. Política Social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade. Tese de doutorado IE/UNICAMP, Campinas: 2005.

FARIA, José Henrique. Gestão Participativa: relações de poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009.

FARIA, Maurício Sardá & SANCHEZ, Fábio J.B. *Economia Solidária no Governo Federal: intersectorialidade, transversalidade e cooperação internacional*. In: BENINI, Edi et al (orgs). Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de & LAVILLE, Jean-Louis. Economia Solidária: uma abordagem internacional. Porto Alegre, Editora da URGs, 2004.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. *Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil: características, desafios e vocação*. In: FRANÇA FILHO, G.C.; LAVILLE, J-L.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J-P. (orgs) Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FREY, Klaus. *Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Revista Planejamento e Políticas Públicas nº21. Junho de 2000.

GIMENEZ, Denis M. Políticas de Emprego no Capitalismo Avançado. Dissertação de Mestrado, IE/UNICAMP, 2001.

HALL, P. & Taylor, R. (2003) As três Versões do neo-institucionalismo, São Paulo, Revista Lua Nova, 58, PP. 192-223.

HENRIQUE, Wilnês. O Capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil. Tese de doutoramento, Campinas, Unicamp, IE, 1999.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (orgs). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro. Editora FIOCRUZ, 2007a.

HOCHMAN, Gilberto. *História e Políticas*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Volume 22, nº 64. São Paulo. Junho, 2007b. http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092007000200012&script=sci_arttext

IPEA. Comunicados. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Comunicados do IPEA. Vários números.

IPEA:BMT. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Boletim de Mercado de Trabalho, Vários números.

IPEA:BPS. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise. Vários números.

LAVILLE, J. & GAIGER, L. I. *Verbete Economia Solidária* In: HESPANHA, P. et al (org) Dicionário Internacional da Outra Economia. Coimbra: CES, 2009.

KEYNES, J. M.. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Ed. Atlas, 1992.

MARCONSIN, Adauto F. Política Pública de Economia Solidária: uma política em construção. Tese doutorado. FE/UNICAMP, 2008

MARTINS, Humberto F. Fragmentação e Intersetorialidade – Em busca de uma agenda da Integração. FUNDAP, 2003.

MILLS, C. Wright – A nova classe média. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1969.

MORAIS, Leandro, BACIC, Miguel. Economía social y programas de emancipación por medio de emprendimientos sociales en Brasil: los avances y las dificultades actuales; Anales del 27º. Congreso Internacional CIRIEC. Sevilla, España, septiembre del 2008.

MORETTO, A. J.; GIMENEZ, D. M. ; PRONI, M. W. *Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil*. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE (orgs). Trabalho, Mercado e Sociedade: O Brasil nos anos 90. São Paulo. Editora UNESP; Campinas; IE/UNICAMP, 2003.

MORETTO, Amilton J. O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada. Tese de Doutorado. IE/UNICAMP, 2007.

_____. Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro: a experiência recente. Escritório da OIT no Brasil. Brasília: OIT, 2010.

MULLER, Pierre. Les politiques publiques. 2002 (Traducido por JOLLY, J-F & VARGAS, C. S., Bogotá, Colômbia, 2002. Mimeo)

PEREIRA, Maria Cecília Camargo. Experiências Autogestionárias no Brasil e na Argentina. Dissertação de mestrado FE/Unicamp, Campinas, 2007.

POCHMANN, Márcio. Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança. São Paulo: LTr, 1995.

_____. A Batalha pelo Primeiro Emprego. São Paulo: Publisher Brasil, 2000

_____. *Economia Solidária no Brasil: Possibilidades e Limites*. In: Boletim de Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise nº 24, Boletins - IPEA. Agosto 2004.

POLANYI, K. A grande transformação – as origens de nossa época. Rio de Janeiro, Editora Campus Ltda, 1980

RIBAS, C. & DEBIAZI, R.E. Economia solidária: uma alternativa ao desemprego? In: V Congresso Latinoamericano de Sociologia del Trabajo. Montevideo, 2007.

RONCONI, Luciana F. A. A Secretaria Nacional de Economia Solidária: uma experiência de governança pública. Tese de doutorado. UFSC, 2008.

SALM, C. Crescimento Sustentado e Política de Emprego. Rio de Janeiro. INAE 2004.

SCHIOCHET, W. *Verbete Políticas Públicas*. In: HESPANHA, P. et al (org) Dicionário Internacional da Outra Economia. Coimbra: CES, 2009.

SILVA, Luiz Antonio Machado. *Mercado de trabalho, ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento*. In: SANTANA, M.A. & RAMALHO, J.R. (Orgs) Além da Fábrica: Trabalhadores, sindicatos e a nova questão social. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

SILVA, Patrícia P. A nova informalidade na Região Metropolitana de Salvador. Salvador: SEI, 2003.

SILVA, Pedro Luiz Barros, COSTA, Nilson do Rosário. A Avaliação de programas públicos: reflexões sobre a experiência brasileira: relatório técnico. Brasília: IPEA, 2002.

SINGER, Paul. Economia solidária: geração de renda e alternativa ao liberalismo, Proposta, n. 72, março/maio de 1997.

_____. Uma utopia militante. Petrópolis/RJ, Vozes, 1998.

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

_____. Introdução à Economia Solidária. São Paulo, Perseu Abramo, 2002.

_____. Globalização e Desemprego: Diagnóstico e Alternativas. 6 ed. São Paulo, Contexto, 2003a.

_____. As grandes questões do trabalho no Brasil e a economia solidária. Revista Proposta, nº 97, junho/agosto 2003b.

_____. *Prefácio: Um olhar diferente sobre a Economia Solidária*. In: FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de & LAVILLE, Jean-Louis. Economia Solidária: uma abordagem internacional. Porto Alegre, Editora da URGs, 2004a.

_____. *A Economia Solidária no governo federal*. In: IPEA. Boletim mercado de trabalho nº 24. 2004b.

_____. *Políticas Públicas para a Economia Solidária no Brasil*. In: LIANZA, Sidney & ADDOR, Felipe. Tecnologia e Desenvolvimento social e solidário”. UFRGS, 2005.

_____. Fala no Painel “Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento”. Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária, Brasília, 2006

SOUZA, Celina. *Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas*. In: HOLCHMAN, G. (org). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro. Editora FIOCRUZ, 2007.

TAVARES, Maria da Conceição, FIORI, José Luís. *A retomada da hegemonia norte-americana*. In: Pode e Dinheiro: uma economia política da globalização. Petrópolis. Editora Vozes, 1997.

QUADROS, Waldir J., *A evolução da estrutura social brasileira: notas metodológicas*. Textos para discussão IE/Unicamp nº 147, novembro 2008.

Sites:

Ministério do Trabalho e Emprego - www.mte.gov.br

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - www.mds.gov.br

Fórum Brasileiro de Economia Solidária - www.fbes.org

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - www.ibge.gov.br

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) - www.ipea.gov.br

ANEXOS:

1)Entrevista Prof. Dr. Paul Singer. Brasília, 03 de agosto de 2010

MARIANA: Interesse em estudar a Política Pública de ES do governo federal 2003 a 2010 e como se deu a articulação ou falta desta com outros ministérios, tendo como hipótese que a SENAES atuou como uma coordenação dos projetos de Economia Solidária e referência no tema dentro do governo federal, mas a política de Economia Solidária não foi exclusiva da SENAES, pois existem outros ministérios com ações...

SINGER: Vinte e dois, tirando o Ministério do Trabalho, do qual fazemos parte, são vinte e um. Você tem toda a razão, acho que é um tema interessantíssimo.

MARIANA: Inclusive eu tenho uma dúvida, porque já vi textos seus dizendo 11 e textos dizendo 22.

SINGER: Isso não é contraditório, porque provavelmente quando escrevi o texto eram 11 e depois eram 22. Foi gradativo, na verdade são todos os ministérios fim exceto o de desenvolvimento e comercio exterior, não temos nada com eles.

MARIANA: Vi o texto do IPEA que o senhor comenta como foi a criação da SENAES e o processo político. Então eu gostaria de pedir que o senhor comentasse como foi que a economia solidária entrou na pauta da política nacional e como foi o processo político de criação da SENAES?

SINGER: Foi via PT. Não me lembro exatamente a data, mas foi no fim dos anos 90, o Lula convocou uma reunião no Instituto da Cidadania. Era um instituto que ele dirigia diretamente, era o sucessor do chamado governo paralelo, que efetivamente produziu muitas coisas que depois veio a concretizar quando ele virou presidente. Uma série de estudos foram feitos pelo IC. Mas era uma reunião mais política que científica. Lula estava profundamente preocupado com o desemprego, desemprego muito alto e permanente, todos os anos 90. Foi uma reunião notável porque eu já estava na economia solidaria. Vou te dar um detalhe, nós viajamos juntos para resolver uma encrenca política em Vitória e por acaso viajamos juntos no avião. Então deu pra conversar ao longo da viagem, e ele falou da reunião que ele pretendia fazer no Instituto da Cidadania e eu disse: olha eu tenho propostas a esse respeito e comecei a explicar algo da economia solidária. O resultado foi que nesta reunião ele me deixou um espaço pra falar sobre a economia solidária como uma das alternativas ao desemprego, uma alternativa de auto-emprego coletivo.

E eu me lembro que Plínio de Arruda Sampaio ia ser o relator. E a proposta do Plínio era na verdade fazer uma greve geral contra o desemprego, ele queria uma luta política contra o desemprego, em uma linha bastante radical. Mas era paradoxal essa proposta, pois ninguém quer fazer greve quando se tem muito desemprego, quem vai arriscar o próprio emprego sabendo de

uma fila de gente disposta a trabalhar por menos, para ter menos desemprego, não fazia muito sentido.

Eu sei que foi a partir daí que a idéia da economia solidária começou a se difundir dentro do PT. Em 2000, houve um seminário sobre o socialismo, que o Lula praticamente convocou e encarregou o prof. Antônio Candido em organizar os seminários. Foi uma série de seminários, como tema do Socialismo. Isso foi porque em um congresso do PT alguém sugeriu vamos parar de falar de socialismo que isso já está ultrapassado. Isso causou uma onda de indignação dentro do partido. Nem nós, nem Antônio Cândido. E ele aceitou a tarefa e chamou a Chico de Oliveira e a mim. Para nós três organizarmos isso. E a gente topou e organizamos o primeiro ciclo de seminário. O segundo seminário foi sobre economia socialista. E esse seminário foi importante e eu defendi a economia solidária em um contexto de uma economia socialista. Estava presente eu diria toda a direção nacional do PT, José Dirceu, Genuíno, enfim. E caiu bem, Lula já estava bastante convencido que era uma coisa que tinha importância, o movimento já estava acontecendo no Brasil mas ninguém tinha notado. Então a novidade que eu trouxe não era apenas a novidade teórica, apenas mostrei que igrejas, sindicatos, universidades com as incubadoras, já estavam criando a economia solidária com características socialistas pelo Brasil a fora. Eu sei que a partir daquele momento a economia solidária passou a ser uma das bandeiras do PT. Isso foi decisivo.

Então quando se formou o governo, o Lula foi eleito, o movimento pediu para criar a secretaria. Foi uma reunião em que o vice-governador do Rio Grande do Sul na época, o Miguel Rosseto, convocou as principais lideranças da economia solidária. Não estava nada formalizado ainda naquele momento, era novembro de 2002, depois do segundo turno. E veio muitas entidades nacionais dar o apoio, ele pode reunir ANTEAG, UNISOL, Cáritas, nem sei quantas eram, e lá eles decidiram pedir a criação de uma secretaria nacional de economia solidária.

Lula já tinha no programa uma parte sobre economia solidária, que ele pediu que eu escrevesse. Então ele iria de qualquer forma fazer uma política pública de economia solidária, isso eu não tinha dúvida nenhuma. Só que na cabeça dele, ele confundia economia solidária com microcrédito. Ele achava que a coisa fundamental era dar acesso ao capital para os empreendimentos e isso ele imaginava que deveria ser feito pelo BNDES. Então ele designou ao Lessa, que ia ser o presidente do BNDES, que eu deveria ser o diretor da área social. O Lessa aceitou, saiu da reunião com o Lula e falou para a imprensa: o presidente meu deu carta branca para escolher as pessoas, menos o Paulo Singer que eu gosto muito e tudo bem, ele vai ser o diretor. Eu soube pelo jornal, eu não estava sabendo nada. Nesse meio tempo se deu a transição e veio a carta [do movimento] pedindo a criação da secretaria. E me falaram, você é o nome indicado, eu estava aqui em Brasil ia em uma audiência com o Jaques Wagner, foi alguns dias antes da posse. Eu tive que decidir, não tinha tempo, pensei comigo mesmo é muito mais importante eu estar em uma secretaria dentro do Ministério do Trabalho em Brasília, que é onde está o governo, do que estar no Rio de Janeiro, em uma coisa importante que é o BNDES, mas limitado a área financeira. Muito mais do que isso não conseguiria fazer. Então achei estrategicamente mais importante criar a secretaria. Tenho a impressão que eu estava certo.

MARIANA: A economia solidária é recorrentemente associada às crises do mundo do trabalho. No entanto, no contexto dos anos 2000 a taxa de desemprego caiu, o aumento do emprego formal

aconteceu, e mesmo assim os dados do SIES indicam que a economia solidária cresceu. Como o senhor explicaria esse processo?

SINGER: Sem dúvida, isso já me foi chamado a atenção já faz alguns anos, em um debate em um dos encontros internacionais do NESOL/USP. Coloram para mim a questão de o que fazer quando as fabricas não fecham? A resposta é essa, melhor pra economia solidária, porque nos entrevistamos em uma situação de profunda crise social. Eu me lembro que quando criamos a SENAES, a primeira prioridade nossa era engatarmos no fome zero. Quer dizer, engatar a economia solidária no combate à pobreza extrema, que foi o bolsa família e tantas outras coisas mais que se fez e que foram muito boas. A economia solidária efetivamente foi, não sei se é majoritária ou não, mas foi causada por uma estratégia de sobrevivência e encontraram, graças às ações da igreja e outras entidades, o auto emprego coletivo, ou seja, juntos as pessoas conseguem ter muito mais chance de criar algo economicamente viável do que isoladamente. Esta foi eu diria, o primeiro grande impulso da economia solidária no Brasil, nos anos 90.

A coisa virou no Brasil no ano de 2004, começamos a crescer com mais consistência e hoje em 2010, seis anos depois, o desemprego praticamente desapareceu, estamos já próximos a pleno emprego. Ontem, por causa do caos aéreo no aeroporto eu pude ler O Valor em detalhe. E veja o seguinte, hoje o numero de pessoas que se demite é maior do número das que são demitidas, ou seja, uma clara demonstração de pleno emprego. As pessoas estão mudando de emprego porque conseguem ganhar mais. Mas o mais interessante é que uma grande parte das pessoas que são demitidas sem justa causa e que teriam acesso ao seguro desemprego não pedem porque não dá tempo, são demitidos e um tempo depois consegue outro emprego. Há sinais hoje que estamos voltando a uma situação de pouco desemprego, que era o normal no Brasil dos anos 60, 70, de pouco desemprego e desemprego curto. Então esta motivação da economia solidária vir como estratégia de sobrevivência ainda existe muito porque há bolsões enormes de pobreza nas áreas periféricas e atrasadas do país. Nas metrópoles, nas áreas urbanas um pouco mais industrializadas a situação se inverteu. Isso pra economia solidária ao meu ver é muito positivo, porque a economia solidária vai crescer agora com as pessoas que querem começar porque tem vantagem, que é melhor ser dono coletivo de um empreendimento do que subordinado, esta é a motivação que interessa. E como diz você a economia solidária continua crescendo, de uma forma muito diferente da época da grande crise, mas continua crescendo.

MARIANA: Como é o processo decisório interno da SENAES, como funciona a SENAES?

SINGER: A SENAES funciona basicamente através de reuniões da equipe inteira e através de reuniões de um comitê gestor, que são dirigentes da SENAES, os diretores dos dois departamentos e algumas pessoas do gabinete.

No início havia reuniões regulares da equipe como um todo, mas elas acabaram não funcionando realmente como eu queria, eu queria na verdade utilizar a inteligência coletiva da equipe inteira para tomar decisões diante de dilemas e de problemas que eram complexos. E eu acho que quanto mais gente pensa junto, melhor. E além disso, o fundamental pra mim era que não tivesse nenhum tarefeiro na equipe, que as pessoas soubessem o que estavam fazendo. No que se insere o seu trabalho. Bom, isso fracassou. Durante alguns anos foi possível manter, mas de uma forma manca pelo seguinte: praticamente o tempo todo uma boa parte dos dirigentes não estavam nas reuniões,

ou estavam viajando – você tem que viajar muito para acompanhar o que está acontecendo no país, que é enorme e eram geralmente os diretores e as pessoas pessoas mais próximas deles que circulavam pelo país. Então a reunião acabava acontecendo mais com o pessoal administrativo. Era muito difícil tomar decisões sem as pessoas de maior responsabilidade. Foi difícil, não consegui. O que está acontecendo hoje é que a gente faz uma ou duas reuniões por ano. Aí sim, reúne a equipe inteira, a gente faz um balanço do que está acontecendo e o que precisa ser feito para avançar.

De vez em quando - quando eu posso - eu dou o que chama de formação, reúno as pessoas que se interessam, aqui nessa mesa mesmo. E a gente abre algumas discussões sobre a secretaria, sobre economia solidária, sobre o que as pessoas tiverem interesse.

Mas vamos dizer, as reuniões em que efetivamente se tomam as decisões são as reuniões do comitê gestor.

MARIANA: O professor falou do comitê gestor, mas não é o do PRONINC?

SINGER: Não, não, é comite gestor da SENAES. O RPONINC tem outro comitê gestor.

MARIANA: Teve muita rotatividade de pessoal dentro da SENAES? E impactou em alguma coisa no andamento dos projetos?

SINGER: Eu não o que é muito ou pouco, tem que ter uma base de comparação. Na direção, digamos, de peso da SENAES teve pouquíssima rotatividade, na verdade o primeiro do grupo original que criou a SENAES foi o Dione, que é candidato a deputado estadual no Rio Grande do Sul, então ele saiu em março. Não, não é o primeiro, a Sônia Kruppa, que por razões pessoais de família deixou a secretaria e foi sucedida por outra companheira, outra Sônia, as duas são Sônia Maria, a Sônia Heckert que talvez você deve ter conhecido e que se ocupou muito do PRONINC. A Sônia Kruppa ficou alguns anos como minha chefe de gabinete, minha adjunta, minha substituta. Mas também a Sônia Heckert deixou a secretaria por razões de família. Essas duas e depois o Dione. Eu diria que não é muita rotatividade ao longo de 7 anos.

MARIANA: Gostaria de saber se existem relatórios com balanços recentes que não foram divulgados, que estão em elaboração e principalmente com o orçamento da SENAES?

SINGER: No que se refere à balanço, nós tentamos mas não conseguimos completá-lo, um balanço do primeiro mandato, dos primeiros 4 anos. Então há documentos, os dois departamentos fizeram balanços de suas políticas, mas nós não conseguimos completá-los para fazer uma visão global. Há documentos feitos em 2007 provavelmente. Acho que você pode ter acesso. Qual era a outra pergunta mesmo?

MARIANA: era sobre a evolução do orçamento.

SINGER: Não, isso é fácil, Fábio pode te fornecer isso facilmente.

MARIANA: E em relação ao orçamento da senaes. Qual a avaliação que o senhor faz da evolução do orçamento? O senhor considera que eles foram escassos pros objetivos dos projetos? Quais as dificuldades em relação ao orçamento?

SINGER: Há idéias muito controversas, porque de um lado, do ponto de vista da demanda, nós precisaríamos ter orçamento muito maior do que tivemos. Primeiro ano não teve orçamento, porque a secretaria estava sendo criada. O Ministro praticamente criou uma verba para nós, 250 mil reais, para a gente poder viajar e organizar a economia solidária mas apoiar projetos praticamente não tínhamos dinheiro. A partir em 2004 passamos a ter. Como fui secretário do planejamento em São Paulo, eu tinha plena consciência que o problema era a dificuldade era gastar. Não basta ter o dinheiro, você precisa ter canais para gastar e passar isso para a sociedade civil. Isso certamente era complexo. E nenhum de nós tinha a experiência de governo federal, nós tínhamos a de governos municipais e o Dione de estadual.

Eu me lembro que alguém perguntou para mim qual o orçamento que eu achava que deveria ter pra economia solidária, e eu me lembro de ter respondido um número pequeno, ou 10 ou 15 milhões. E eles achavam que deveria ser duas ou três vezes mais.

A realidade mostrou que eu tinha razão infelizmente, quer dizer, o orçamento cresceu, a economia solidária cresceu politicamente e teve mais dinheiro, além do orçamento, uma parte importante de emendas parlamentares. O orçamento chegou a 50 milhões nos últimos anos. Mas em 2008 conseguimos gastar menos da metade, tivemos que devolver ao tesouro porque nós não conseguimos gastar.

A crise das ONGs tornou o processo de fazer parcerias com as ONGs extremamente complexo, inclusive por causa do SICONV, mas também pelo despreparo dos nossos parceiros. Alguns de nossos parceiros não tinham o conhecimento necessário para se apresentar projetos do jeito que se exige, o plano de trabalho, notas técnicas, etc. Então a gente tinha grandes dificuldades. O ano de 2008 foi ano de crise mesmo, não só nós, mas uma grande parte não executou. Quando o TCU decidiu de repente, que a partir de setembro de 2008 tudo tinha que passar pelo “raio” do SICONV que não funcionava bem. Enfim, foi um fracasso imenso. Fizemos seminários com os nossos parceiros para explicar como tinha que ser feito, mas enfim, ate hoje tem entidade devolvendo dinheiro porque não conseguiu usar o SICONV. Tá difícil.

MARIANA: Ainda sobre balanço, se existe o número de famílias, indivíduos atendidos, numero de projetos que a SENAES financiou. Se vocês têm o número de municípios com políticas de economia solidária. Os números da economia solidária.

SINGER: Eu não sei, creio que nenhum dos dois. Claro que quando se tem um projeto que coloca um numero especifico de famílias X, termina o projeto faz a tomada de compras, praticamente é o mesmo, e são numero fantasia.

MARIANA: Em um texto do primeiro governo, o professor falava do PIB da economia solidária. Existe esse número atualizado?

SINGER: Não, o número que nós temos é 8 bilhões, obtido em 2007, provavelmente referente à 2006 pois o trabalho de campo foi feito ao longo de 2007 e os empreendimentos não tinham o resultado do ano. E não é PIB viu, é a receita bruta. O PIB teria que descontar todos os insumos comprados de terceiros e esse dado duvido muito que teria possível levantar.

MARIANA: Professor, a criação da SENAES proporcionou um marco nas políticas públicas de emprego – ampliando a relação de emprego formal assalariado pra outras relações de trabalho como associativa e cooperativa. Na relação com o MTE, em relação a essa concepção de política de emprego, quais foram as dificuldades encontradas nestes 7 anos?

SINGER: Eu diria que dificuldade não houve nenhuma. A recepção do meu ponto de vista foi além da expectativa, foi muito positiva. Onde poderia haver mais dificuldades mas não houve, foi com a secretaria de inspeção do trabalho (SIT). Por quê? Porque nós temos uma epidemia de falsas cooperativas e evidentemente a fiscalização tem que combater as falsas cooperativas. Nisso eles têm nosso total apoio. Estamos com eles, a Ruth é a mais antiga secretária, que vem de antes, do governo FHC, ela é auditora fiscal. Mas ela deu apoio à economia solidária antes da secretaria ser formada. Ela é uma grande companheira.

O problema é que a fiscalização tem critérios que não tem nada a ver com a cooperativa. Se a cooperativa oferece trabalho, se ela contrata serviços que poderiam ser feitos por assalariados, ela é falsa. Se o trabalho pode ser feito por um trabalho protegido, usar um trabalho que não é protegido ela é precarização. Essa expressão é profundamente falsa e nos levou a criar o projeto de lei das cooperativas de trabalho e que exige que as cooperativas de trabalho garantam aos seus próprios membros os direitos trabalhistas. Que é uma legislação que tem na Europa exatamente pelos mesmos motivos.

Essa questão das falsas cooperativas, etc, é um processo complexo que nós temos com a fiscalização, que basicamente nas suas intenções totalmente apoiado, que quer preservar as conquistas dos trabalhadores, nós também queremos que seja preservado e estendido às cooperativas. Enquanto a cooperativa não tem a obrigação de deixar férias, horas extras, uma série de outras coisas, ela está precarizando. Ela pode oferecer pelo serviço que ela quer contratar menos do que qualquer outra empresa que cumpra a legislação do trabalho. Mas isto não é um problema político das pessoas e sim da situação.

Mas fora isso, a gente tem em geral apoio tanto do gabinete do ministro que é essencial pra nós, como da secretaria executiva, como por exemplo da secretaria de políticas públicas do trabalho, que é mais próxima de nós. Então por exemplo na formação, temos uma atividade hoje muito ampla de formação de dirigentes dos empreendimentos de economia solidária. O último planseq foi 4.500 pessoas. Tem um agora que está com 7 ou 8 mil. A demanda maior, chegou a 80 mil. E isso com recursos nossos e da secretaria de políticas públicas (SPPE). Então temos uma relação boa, mudaram várias vezes os secretários, mas sempre tivemos bastante apoio. E temos muito apoio nas SRTs, desde o início tivemos, hoje há um setor de economia solidária em cada superintendência que pra nós é profundamente estratégico.

MARIANA: Como funciona essa estrutura dentro das STRs?

SINGER: São nossos funcionários, nossos colegas, damos formação específicas pra eles, relação funcional muito forte. São nossos companheiros nas delegacias. É muito positiva. Não é só mérito somente da SENAES. O mérito maior ao meu ver é da economia solidária. A economia solidária é uma coisa muito atraente pra gente mais ou menos progressista, é fácil entender e se entusiasmar pela economia solidária.

MARIANA: Eu vi um dado que os fóruns estaduais de economia solidária têm uma relação muito próxima com as SRTs.

SINGER: Isso mesmo, uma parte delas foram criadas nas DRTs. Então desde o início, alguns delegados vieram da economia solidária, eu me lembro que o Ceará veio direto da incubadora, era professor e se tornou delegado no Ceará. Mas não era o único. Esse apoio pra nós foi absolutamente essencial.

MARIANA: E qual o grau de autonomia da SENAES dentro do MTE?

SINGER: Eu acho que é muito autônoma, diria talvez que até demais. No caso específico mas também dá para falar de todos os ministros, eles são muito solicitados pelo presidente. Eles têm não só que ir ao palácio do presidente para reuniões que são normalmente frequentes, mas também viajar pra acompanhar o presidente no exterior dependendo do assunto, ou viagens pelo país. O ministro não está em geral nada presente no próprio ministério, tenho impressão nesse mas acredito que nos outros também deve ser semelhante. Não tenho informação. Quem dirige o ministério é o secretário executivo, que é o vice-ministro. Nas ausências frequentes do ministro, exerce a função de ministro. Então com ele, tivemos em geral boas relações e nenhuma interferência que eu me lembro na própria SENAES.

MARIANA: Em relação aos outros ministérios. Existiram diversos projetos que tiveram parcerias com outros ministérios. Como foram construídas essas parcerias no geral?

SINGER: Em geral nós fomos procurados. Eu diria, que, nem poderia ser diferente. Nós entramos no governo, temos 37 ministérios e não há nenhuma reunião. Os ministros se conhecem evidentemente porque há reunião entre os ministros, mas entre os secretários não tem. O Gilberto Carvalho, chefe de gabinete do presidente, organizou uma reunião dos secretários executivos dos ministérios e é importante, porque eles é que de fato dirigem administrativa e politicamente os ministérios, claro, sob as ordens dos ministros. Mas os outros secretários que não os executivos não têm nenhum ponto de contato. Então praticamente todos os nossos convênios foram por iniciativa dos nossos parceiros. A única iniciativa que foi nossa, foi exatamente o PRONINC. Eu fui estimulado pela FINEP a ir aos ministérios e oferecer o apoio das incubadoras ao seus planos

de economia solidária. Eu consegui então trazer a justiça, cultura, saúde, uma série de ministérios para o PRONINC. Mas as outras, todas até onde me lembro, foram iniciativas deles.

MARIANA: O senhor comentou dessa estrutura em que não existem pontos de contato, o senhor acha que esse tipo de estrutura colabora para a fragmentação da política pública?

SINGER: Muito, muito, muito. Os ministérios até competem um pouco quando existem áreas de atuação em comum. Num governo de esquerda - eu acho que o Lula é o primeiro governo de esquerda desse país - em que as pessoas no primeiro governo dois terços ou metade era PT e isso facilitou enormemente [para que não existisse]. Neste governo houve muita colaboração interministerial. Muita mesmo. Agora [no segundo mandato] esta diferente por existir muitos ministérios de outros partidos. Então eu não sei se essa forte interação entre os ministérios se manteve. Eu não estou informado suficiente para isso. Mas o meu depoimento pelo menos como secretário é de que, nos governos do PT - eu tive em dois, no da Erundina em SP e aqui - esta é uma característica oposta aos outros governos, os outros governos em geral há uma briga de foice, claro que não aberta, entre os ministros. Sobre área de influência, recursos orçamentários, e assim por diante.

MARIANA: O senhor acredita que os objetivos, metas, e filosofia da economia solidária está bem compreendida por todos os atores dos outros ministérios, todos os atores que buscam construir a política pública de economia solidária?

SINGER: Esta resposta eu não sei. Mas eu sei o seguinte: nós começamos desde o início deliberadamente a difundir a economia solidária no governo federal. Nós estávamos convencidos que isso era muito necessário. As pessoas tinham simpatia pela economia solidária mas não sabiam direito o que é. E não é simples dizer o que é, é uma coisa complexa, diversificada. Então nos primeiros dois ou três anos demos cursos de formação para servidores públicos do governo federal em Brasília. Abrimos inscrições e quase sempre tínhamos que formar duas turmas. Havia muito interesse e as pessoas interessadas já tinham algum conhecimento da economia solidária. Digo isso porque todos esses cursos eu dava pelo menos uma palestra e depois um debate. E o debate era fascinante, era gente de esquerda, pessoas que vinham principalmente de ministérios que depois se tornaram parceiros nossos. Então essa atividade formativa em parte responde. Quer dizer, se a compreensão é a melhor eu não saberei dizer, mas que ela foi transmitida por nós e que ela é semelhante à nossa, é bem provável.

MARIANA: E qual o interesse que o senhor diria que seria dos ministérios em colaborar e trabalhar com a política pública de economia solidária?

SINGER: Eu diria surpreendentemente grande. O primeiro caso mais concreto foi o do ministério da saúde. No começo de 2004, o diretor da saúde mental junto com o secretário executivo do MS, pediram uma audiência comigo. Me explicaram o movimento antimanicomial, e eu não tinha a menor ideia que existisse. É fantástico como existem coisas importantes que a gente desconhece. Me contaram em linhas gerais e eu me entusiasmei na hora. Vamos entrar

nessa, criar cooperativas sociais. A ultima vez que nos encontramos ele me contou que eles recensearam 440 cooperativas sociais. É bastante. Eu diria que é uma coisa que deu certo. E a iniciativa foi toda deles, pois não fazíamos idéia que existia. Nós fazemos trabalho semelhante com cooperativas de presos e ex-presos, egresso de prisões, com jovens em conflito com a lei, etc. Há toda uma área de cooperativismo social forte, sempre em colaboração com outros ministérios.

No caso da Justiça a iniciativa foi nossa, vou dar detalhes. O PCC começou a atacar a policia em SP. E minha mulher quase entrou num tiroteio. Estava pertinho de casa, indo fazer compra numa farmácia e de repente começaram a aparecer. Obviamente isso me chocou. Eu achei que a economia solidária poderia ser útil na luta contra o crime organizado, contra a violência, porque ela tem óbvias causas sociais. E aí como nós tínhamos colegas no MJ, entramos em contato com eles e começamos a montar uma atividade conjunta que não continuou porque o colega ficou fora do Brasil por uns meses. Mas depois o MJ veio nos convidar a participar do PRONASCI. E estamos lá.

Algumas vezes a iniciativa foi da gente, mas a maioria não.

MARIANA: E como o senhor considera a relação e coordenação destes projetos com a SENAES. Foi uma coordenação única ou mais uma relação bilateral com os outros ministérios?

SINGER: Nosso comitê gestor é coordenador de todos esses projetos. E tinha que ser, porque nós temos que não somente alocar os recursos adequadamente para cada um destes muitos programas, mas também acompanhar e ver em que medida ele fornece resultados que o ministério que está alocando os recursos está querendo.

MARIANA: Dialogar um projeto com os outros?

SINGER: Quando é possível isso é altamente desejável. Quanto mais possível articular esses projetos, melhor o resultado

MARIANA: Como o senhor avalia o comitê gestor do PRONINC, a experiência de um comitê com a participação de diversos ministérios.

SINGER: Ele é um comitê que ratifica mais que outra coisa. A professora Sônia Heckert criou uma espécie de grupo executivo, ou alguma coisa assim, um grupo menor de 5 ou 6 pessoas que pensam a política do PRONINC, avaliam e fazem propostas. E este grupo submete ao comitê gestor e quase sempre é aceito.

MARIANA: Foi iniciativa da SENAES chamar as entidades não governamentais (unitrabalho e rede de itcps, por exemplo) para este grupo?

SINGER: Não, devia ter sido mas não foi. A iniciativa foi da FINEP. A FINEP na época era presidida pelo atual ministro da ciência e tecnologia, o Sérgio Resende, que é um grande companheiro também. Muito convicto da economia solidária, nos dá um apoio forte. Então eles nos chamaram para uma reunião no RJ, a FINEP é lá. E eu fui e eles acharam que devíamos reviver o PRONINC, que existiu no governo Fernando Henrique, mas que teve uma existência ativa muito curta. Apoio cinco incubadoras e ficou nisso. E obviamente nós aceitamos, pois uma grande parte da SENAES vinha de incubadora. E eles ofereceram a coordenação a mim, e eu achei que devia aceitar. Então o PRONINC nasceu principalmente pela FINEP e por nós, e depois veio a fundação banco do Brasil.

MARIANA: Já nasceu com esse comitê gestor?

SINGER: Sim, mas não com esse esta muito ampliado. Na verdade antes era apenas MCT e MTE.

MARIANA: Em relação ao movimento de economia solidária. Eu também já vi textos seus que comenta essa relação próxima da SENAES com o movimento inclusive na construção da política pública...

SINGER: Sobretudo

MARIANA: Como foi a relação da SENAES com o movimento de economia solidária ao longo dos anos? O movimento colaborou na criação da SENAES como o senhor disse, mas esta participação continuou ao longo do tempo?

SINGER: Sim, totalmente. Porque junto com a criação da SENAES teve a criação do Fórum. Entre o convite do presidente Lula para eu assumir a coordenação da secretaria que ia ser criada e a criação efetiva da SENAES houve um semestre inteiro. A SENAES foi criada dia 26 de junho só. Esses seis meses foram muito importantes, porque houve várias plenárias e a terceira foi no mesmo dia em que eu tomei posse aqui, que se criou oficialmente a secretaria. Então neste dia memorável, tinha cerca de 800 empreendimentos representados, se criou o FBES e a rede de gestores. Que são nossos grandes interlocutores, ou seja, a gente desenvolve as políticas em estreita colaboração com o fórum e a rede, que está dentro do fórum. Então quem coordena o movimento é o fórum e a rede. Nós somos os interlocutores que está dentro do governo. Mas todas nossas políticas são discutidas com o fórum, avaliadas com o fórum. O fórum faz propostas de políticas para nós, nós fazemos propostas de políticas para o fórum.

MARIANA: E depois da criação do conselho nacional de economia solidária? Esse diálogo passou para o espaço do conselho ou ele continuou sendo no espaço do FBES e do novo conselho?

SINGER: Eu diria que os dois, certamente. Eu diria que o mais significativo é com o FBES mesmo. O conselho é para as coisas muito importantes como a criação da lei orgânica da economia solidária que nós queremos agora mandar para o congresso e fazer uma coleta de assinaturas por iniciativa popular. Esse projeto foi desenvolvido junto ao conselho e isso foi decisivo. A convocação das duas conferências foi pelo conselho, então o conselho desempenha um papel político de muito peso, mais pela força institucional. Tem 13 ministérios, tem todos os bancos públicos lá dentro. E tem os empreendimentos e as entidades que dão apoio. O conselho demorou muito pra ser criado. Houve muita discussão. Houve medo do fórum ser substituído pelo conselho. Mas isso não aconteceu. O FBES tem maioria no conselho, então ele tem muita força dentro do conselho também se isso for necessário. Mas a gente prefere contato direto com o FBES, há mais possibilidades de interação. Enfim, eu dou mais importância nesta relação direta com o fórum.

MARIANA: E como o senhor avalia o processo das conferências de economia solidária, tanto da primeira como a segunda? O que elas influenciaram?

SINGER: Tiveram muita importância. Em primeiro lugar, a primeira foi mais importante que a segunda, eu diria. Estávamos criando uma coisa inteiramente nova chamada economia solidária. Não era um projeto perfeito. Nós tínhamos princípios gerais herdados do movimento cooperativista, do movimento operário, mas que foram construídos assim na prática por empreendimentos, recuperados, quilombolas, etc. E essa diversidade precisa se encontrar de vez em quando e construir uma plataforma em comum. A I CONAES fez isso, pela autoridade dela, tinha quase mil pessoas ali. As resoluções da I CONAES foi nossa diretriz dali por diante. E o conselho também, esteve presente inteiro na Conferência, convocou e todos os membros do conselho eram delegados. Então, a primeira conferência ao meu ver foi estruturante para a economia solidária. E extremamente importante para as atividades de formação porque a partir daí tinha um documentário oficial democraticamente votado.

A segunda conferência foi não uma repetição, eu diria, mas foi uma continuação da primeira. Não houve contradições pelo que eu entendi com o que foi votado com a primeira [conferência]. Claro, enriqueceu mais nesses 4 anos entre uma conferência e outra. Viveu-se muito, aprendeu-se muito.

Eu acho que fazer uma conferência nacional a cada 4 anos é vital para o movimento, exatamente porque nós não somos o Uruguai. Se fossemos um país pequeno, reuniões anuais poderiam ser perfeitamente possível, não são caras, etc. Um país continental como o Brasil, é caríssimo e dá uma trabalhadeira inimaginável, a minha equipe ficou duas ou três semanas, horas extras, sábado e domingo sem descanso. Quantidade de gente que ficou doente, teve peripaque foi impressionante, porque não dá pra aguentar. Mas trazer 1.700 pessoas Brasil inteiro, do Brasil pobre. A maior parte das pessoas moram em lugar que não tem aeroporto. E nós só podemos pagar linha de ônibus. Minha equipe trabalhou com GPS. Incrível, viu o mapa da região. Bom, o cara mora aqui. Aonde é que tem aeroporto? Tem aqui, tem aqui, tem aqui. Bom, qual é o transporte que tem pra cada um deles e qual nós podemos pagar? Isso para cada uma das 1700 pessoas. Isso é uma loucura. Então o tamanho do país dá muita importância à essas reuniões, mas óbvio que elas só podem acontecer em intervalos de tempo maior.

MARIANA: O processo de conferências é recente dentro da nossa sociedade. Recente assim como a nossa democracia...

SINGER: Sim, mas começou ainda se não me engano no regime militar. Foi o movimento da saúde que inventou a conferência, que inventou o SUS. Saúde foram os pioneiros, o nosso modelo. Depois da Saúde, veio alimentação. Hoje se tem mais de 50 conferências diferentes e todas elas são elementos fundadores da democracia participativa. É o jeito do governo federal saber, não o que a sociedade pensa. Sociedade é uma abstração nesse caso. Mas o que os setores organizados, em cada setor deles reivindicam. E isso é essencial pra nós. Embora, o que torna a importância dessas conferências presenciais não tão vital, é a invenção da internet. Com a internet você consegue manter entre as conferências, um fluxo de informações.

MARIANA: Em termos gerais, como o senhor avalia a política pública de economia solidária no período de 2003 a 2010. Quais foram os avanços e quais foram os limites encontrados?

SINGER: Os avanços foram enormes. Insisto, em parte por nossa atividade, mas muito mais importante pela importância da economia solidária como alternativa ao capitalismo. Isso hoje é uma coisa real e dentro da esquerda tenho bastante apoio. Não é unânime, tem muita gente crítica, mas é forte. Então isso abriu espaço pra nós realmente conseguirmos desenvolver não só uma política federal, mas uma política estadual e uma política municipal. Nós, digo coletivamente, não só a SENAES, todos. Hoje você tem, se não me engano, 15 ou 16 estados dos 27 que tem conselho estadual [de economia solidária], tem uma secretaria ou superintendência de economia solidária, junto com os fóruns estaduais desenvolve políticas. E tem uns 300 municípios também com uma estrutura indo nessa direção. Isso é um resultado muito além do que eu esperava, sinceramente. Não imaginava que em oito anos fôssemos chegar a tanto. E nós chegamos, e é muito bom isso.

Agora, as limitações maiores são nossa incapacidade de resolver os desafios que ainda, ou seja, isso foi importante na II conferência. Tudo que a I conferência constatou que precisava resolver continua sendo necessário quatro anos depois. Não foram resolvidos. Nem a questão do acesso ao capital. Nem a questão da comercialização, do acesso mercado. Nem, principalmente a questão do acesso ao conhecimento, que seria a assistência técnica, formação, a elevação da escolaridade e assim por diante. Em todas essas frentes houve avanços, mas não suficientes. Então a economia solidária, se você quiser fazer uma avaliação geral – provavelmente o mapeamento que estamos fazendo vai nos dar elementos – a impressão que eu tenho é que ainda é muito frágil. Economicamente frágil, socialmente frágil, politicamente frágil. Essa fragilidade vem disso, da falta de dinheiro, da falta de conhecimento, da falta de acesso.

Esse é o resumo.

MARIANA: Eu já vi textos do professor falando também da questão de se manter ainda no mercado informal e isso faz com que também colabore...

SINGER: Sim, isso é um óbice. Isso depende da lei e nós temos como grande adversário o ministério da fazenda, por incrível que pareça. Porque se eles nos permitissem registrar as

cooperativas em cartórios, que existe em todo país, ao passo que a junta comercial é só na capital, os nossos empreendimentos pobres seriam formais. Hoje o processo é mais complexo criar uma cooperativa que uma empresa convencional. E existe preconceito. O complexo burguês do cooperativismo que domina a OCB – não é toda OCB, mas domina a OCB – é contra cooperativa de gente pobre. Eles dizem isso tranquilamente: cooperativa é uma empresa, tem que estar muito bem organizada, profissionalizada ao máximo, ou seja, autogestão pra inglês ver. Cooperativa de “cotia”.

E existem enormes cooperativas. Maior parte da nossa exportação agropecuária brasileira se dá através de cooperativas. Não são nada com nossas, são cooperativas capitalistas. Essa informalidade que nos oprime, eu atribuo à bancada ruralista, nosso adversário nesse ponto.

MARIANA: Quais perspectivas futuras para a política pública de economia solidária depois destes 7 anos de SENAES?

SINGER: Eu estou otimista. Um pouco meu traço de caráter. Eu não vou mentir, eu estou achando que haverá novos avanços, na medida que a economia solidária - que é uma criação da sociedade civil, não é do governo - adquire força política, expressão social e força econômica. E acredito que é provável que isso aconteça. O grande desafio é aquela questão que você colocou no início: quando as fábricas não fecham, como é que fica? A economia solidária tem que mostrar sua superioridade em relação ao capitalismo, não meramente ser a única alternativa. Então, eu tô otimista porque acho que o Brasil vai continuar crescendo bem nos próximos anos, portanto não será o desemprego nem a exclusão social que vai nos dar as brechas, mas vai se colocar cada vez mais se você quer ser dono do seu nariz ou arranjar um emprego que seja protegido, mas passar a vida inteira obedecendo ordens.

Esse dilema se coloca a meu ver para uma população cada vez mais escolarizada. O Brasil está na beira de ser um país em que a população faz curso superior. Você não imagina o tamanho da mudança que é isso para um cara da minha idade, em que quando comecei a trabalhar, eu não tinha diploma universitário, eu tinha curso médio, era técnico. Eu trabalhava numa fábrica da Phillips de vários tipos de aparelhos elétricos, inclusive de eletromedicina, uma fábrica razoável. E havia uma única pessoa que tinha diploma universitário, era um estrangeiro, acho que um belga, e era o único chamado doutor pelo resto da fábrica. Ter um título universitário era pra uma elite e ponto. E agora, PROUNI e tudo mais, está indicando que estamos caminhando no caminho de outros países, em que mais da metade das pessoas terminam sua escolaridade na pós-graduação. Isso muda completamente. E acredito que a economia solidária vai se aproveitar disso. Há indicações em outros países em que a probabilidade disso existe.

MARIANA: Eu queria saber um pouco da sua impressão em relação à intersectorialidade da política pública de economia solidária...

SINGER: Ela vai depender extremamente de quem for eleito nesse ano. Porque se o Serra for eleito – não tenho nada contra o Serra, inclusive é uma pessoa com a qual tenho relação de amizade antiga, etc – mas se for o Serra, não vai ter. Ele deve ter uma ideia vaga do que é, mas não tem interesse nisso. Enfim, no tucanato a economia solidária não vez nenhuma. Por

desinteresse, não é que eles são contra, eles vêm isso como uma sucessão do comunidade solidária da Ruth e não é bem isso. Acredito que se os tucanos voltarem a governar o Brasil, o comunidade solidária voltará também. O comunidade solidária, eu conheci bem a Ruth e tinha o maior respeito por ela, uma bela pessoa, e ela fez muita coisa que nós continuou depois. Mas ela fez tudo com dinheiro, que eu saiba privado. Ela não pesou nem um pouco no orçamento público, tanto assim que o comunidade solidária não era do governo, era uma ação da mulher do presidente. No sentido da responsabilidade social da empresa, terceiro setor. Meu palpite é que provavelmente toda a política social será de um caráter totalmente diferente.

MARIANA: Eu tenho um professor de políticas públicas, que inclusive foi seu aluno, ele se chama Geraldo Di Giovanni e te mandou um abraço

SINGER: Ah, claro! Muito obrigado, mande meu abraço para ele também.

MARIANA: E ele provocava a turma numa questão de que não existia política de estado e política de governo, porque segundo algumas reflexões, se a política estiver institucionalizada na sociedade, ela pode estar na lei ou pode não estar, ela pode ser executada nessa institucionalização tanto dentro do estado como fora. E eu fiquei pensando porque a bandeira da economia solidária é deixar de ser uma política de governo para se tornar uma política de estado, só que em um processo de institucionalização através da legislação. Mas pensando nessa mudança de governo, será que a economia solidária já não está institucionalizada dentro da nossa sociedade ou ainda falta?

SINGER: Você tem razão, essa é uma pergunta chave. A minha avaliação é que não esta suficientemente institucionalizada, ainda. A minha avaliação é muito pessoal. Eu sou o secretário e sou uma pessoa de referência pelo fato concreto. Então eu tenho uma relação mais intensa com a mídia por exemplo que meus colegas, que também tem. Mas eu sou mais procurado, e eu fico espantado com o fato de jornalistas de muito bom gabarito, que a primeira coisa quando sentam aqui: mas me explica, o que é economia solidária? Enquanto houver isso, quer dizer, enquanto jornalistas veteranos, inteligentes, interessados, não têm idéia quase nenhuma do que se trata, não dá pra dizer que tá institucionalizada. Eu temo que se a gente perder a eleição, a economia solidária será uma política pública importante no nível municipal, no nível estadual. Não tanto no federal. Não creio que o Serra vai abolir a secretaria, ele pode. Todo novo governo reestrutura o governo. Mas eu duvido muito, porque chegamos à um ponto de presença pública que teria um custo político isso. Mas ele pode colocar aqui alguém que não entenda nada de economia solidária, que faça políticas meramente formais, de continuidade a uma ou outra ação. Que pode desconhecer o fórum, achar que o fórum é tudo petista, e portanto nada que venha deles ... mas isso pode acontecer.

Portanto, acho que a pergunta é essa mesma, quer dizer, como sou muito otimista, mas não há. Nós não passamos desse ponto de incerteza. Mas não é nenhuma tragédia. Eu continuo convicto que a economia solidária é uma criação da sociedade e se não houver nenhuma política de apoio à economia solidária pública, ela tem condições de ir pra frente.

MARIANA: Uma última curiosidade, por mais que exista essa fragmentação na política pública que conversamos, a SENAES tentou dar passos para romper essa fragmentação fazendo parcerias com outros ministérios. Como você avalia, acha que conseguiu romper com a estrutura que fragmenta a política pública?

SINGER: Acho que conseguimos, claro que podemos avançar. Insisto porque a economia solidária cresceu na sociedade civil. Eu vou falar um pouco mais sobre isso, senão não vai ficar claro. Todos importantes movimentos sociais brasileiros que tem uma vertente econômica, ou seja, que tem uma ação na economia, hoje estão na economia solidária. Todos que eu conheço, vai do MST, as feministas, negros, indígenas, pescadores, e por aí vai. E isso não é de graça. E não é ação da SENAES. Claro que a SENAES ajudou, mas se a SENAES não existisse acabaria acontecendo também. E vem lá de baixo, são as mulheres que precisam se emancipar, e uma parte da emancipação feminina tem que ser econômica.

MARIANA: E então essa pressão da base que faz com que suas respectivas secretarias se dialoguem?

SINGER: Isso, esse é meu entendimento do processo.

MARIANA: Entendi. É que consigo visualizar que existem ministérios que possuem uma relação mais próxima aos movimentos sociais, e outros não.

SINGER: Você tem toda razão, mas os que não tem, são os ministérios meio. Que não tem mesmo com a sociedade civil, eles agem através de nós. Como fui secretário de planejamento eu sei bem o que é isso e é bastante frustrador. Imagina a diferença do que eu passei do governo da Luiza e do governo federal. Luiza é maravilhosa, grande companheira, mas como secretário de planejamento eu tinha dois papéis. Uma era mexer com os problemas urbanos e o outro era apartar as brigas entre as secretarias fins por dinheiro. O orçamento estava comigo. E era difícil fazer isso, porque tipicamente da forma petista, quando eu negava dinheiro para a educação, saúde, porque não tinha dinheiro para todo mundo. Eles mandavam eu falar diretamente com os movimentos, e óbvio que eu topava, era o que eu queria mesmo, falar direto com os professores, com as creches, com as mulheres, etc. E era interessante, mas minha ação era negativa no fundo. Eu dizia: por que vocês insistem em quer construir creches, vamos aproveitar espaços que já existem que custa muito menos, é muito mais rápido. Não, nós queremos uma creche nova. Enfim, me lembro. Aqui não, aqui toda é positiva. Tudo que eu posso fazer tem resultados positivos.

Então esses ministérios meio não tem contato direto, a não ser a secretaria geral da presidência da república. Que é a secretaria dos movimentos sociais. Essa tem. Mas todas as demais trabalham nessa necessidade de compor as políticas, legalizar as políticas, compor o orçamento, fazer que elas cumpram a constituição, etc. Esse é um papel que eu não invejo.

MARIANA: O primeiro governo lula foi diferente do governo lula. Dá pra perceber pela política econômica.

SINGER: É melhor no segundo. Mas mudou o panorama. A tragédia social acabou, o Brasil entrou numa fase muito melhor, e isso afeta a economia solidária qualitativamente. E isso é bom. A economia solidária é uma parte do movimento operário, e é caso único no Brasil, acho que não se vê em outros lugares, em que o movimento sindical apoia a economia solidária. Eu me lembrei de uma notícia que eu soube e é espantosa. Está havendo um acordo entre Mondragón e grande sindicato metalúrgico americano, para criar cooperativas no modelo Mondragón nos EUA. Fantástico. No mundo também há coisas que está mudando e quando acontece na sociedade civil... tá certo?

MARIANA: Então, mas o governo Lula trouxe para dentro do governo todo conflito dentro da sociedade, trouxe essa contradição para dentro do aparelho estatal.

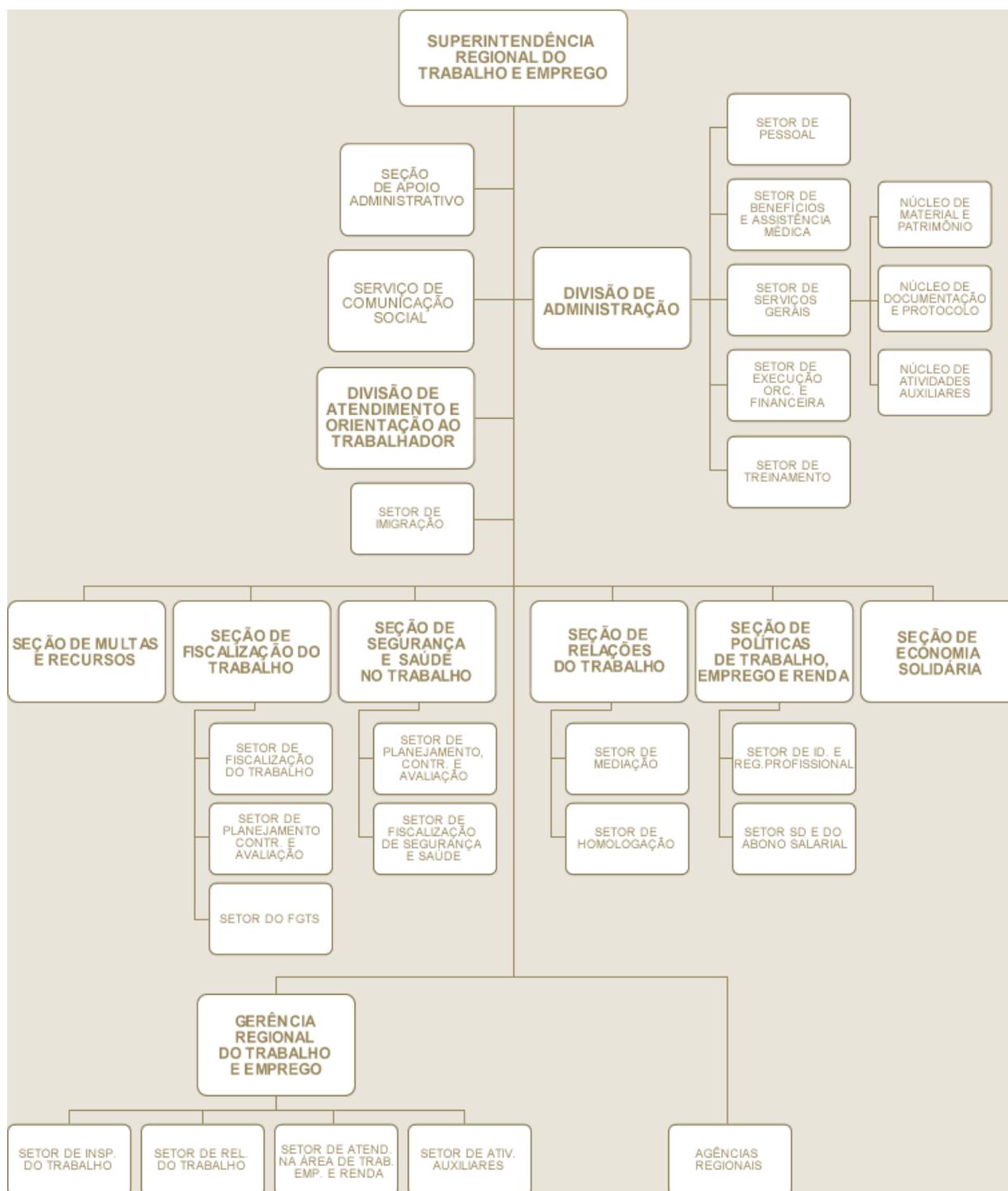
SINGER: Que é o conflito de classes, para te ajudar a expor. Os dois ministérios da agricultura, foi da época do Fernando que criou. Você tem o ministério da agricultura familiar e do agronegócio, são dois ministérios distintos. E a luta de classe entre esses dois é violenta. A reforma agrária, o MST, as ocupações. Não dá para conciliar facilmente. Quando era o Roberto Rodrigues tinha um pouco porque ele era cooperativista, foi presidente da Aliança, havia mais abertura um pouco. A gente trouxe a OCB para o conselho, eles participam. Então não era guerra total, absoluta, mas era muito forte. Mas há outros. Efetivamente o governo lula é o mais representativo que já teve por trazer a parte oprimida em luta. Porque a outra sempre está. Inevitavelmente sempre está. Você não governa contra a classe dominante, isso não existe. Ou você a esmaga ou ela te esmaga, não dá para fazer diferente.

MARIANA: Obrigada professor. Vou enviar a entrevista ao senhor.

SINGER: Está bem, eu lerei. Se tiver mau entendidos, eu farei acréscimos que explico melhor se necessário.

2) Organograma das Superintendências Regionais do Trabalho (SRTE's) e Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Grupo I: MG, RJ, RS, SP



Grupo III: AC, AL, AP, DF, MA, MT, MS, PB, PI, RN, RO, RO, SE, TO.

