

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

Eliezer Pedroso Rosa

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA
NO RIO GRANDE DO SUL**

PORTO ALEGRE
2013

Eliezer Pedroso Rosa

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA
NO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Antonio David Cattani

PORTO ALEGRE
2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ELIEZER PEDROSO ROSA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA
NO RIO GRANDE DO SUL**

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul,
como requisito final para obtenção do título de Mestre em Sociologia.

Aprovado em _____ de _____ de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

Dr. Antonio David Cattani
PPGSOC/UFRGS

Dr. Marcelo Kunrath Silva
PPGSOC/UFRGS

Dra. Ana Mercedes Sarria Icaza
Depto. Administração/UFRGS

Dr. Paulo Lisandro Amaral Marques
Instituição Educacional Novo Hamburgo

AGRADECIMENTOS

Agradeço à UFRGS e ao PPGS, professores e colegas, pelo período de grande aprendizado compartilhado durante o mestrado. Em especial, agradeço ao professor Antonio David Cattani, pela orientação paciente e pelo incentivo constante à realização desta pesquisa.

Aos gestores públicos entrevistados, por estarem abertos a colaborar prontamente e fornecer com transparência as informações que viabilizaram a elaboração deste projeto.

Aos professores Marcelo Kunrath Silva, Ana Mercedes Sarria Icaza e Paulo Lisandro Amaral Marques, que aceitaram ler e avaliar esta dissertação, participando da banca e viabilizando o aprimoramento do trabalho.

À Mariana, pela constante e valorosa troca de ideias que ajudaram a compor este trabalho e pelo apoio na revisão e formatação desta dissertação.

RESUMO

A partir da segunda metade da década de 1990 foram implementados no Brasil, no âmbito de governos municipais e estaduais, programas e projetos voltados ao fortalecimento da economia solidária como estratégia de inclusão social através da geração de trabalho e renda. O Rio Grande do Sul, contando com mais de um século de tradição cooperativista, foi o primeiro estado brasileiro a implementar políticas públicas de apoio a estes empreendimentos coletivos e autogestionados. O presente trabalho tem o objetivo de analisar as principais características das atuais políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do Sul, a partir das experiências de cinco municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, a saber: Canoas, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Sapiranga. A pesquisa tem caráter qualitativo, e foi realizada a partir de entrevistas com os gestores públicos dos departamentos de economia solidária de cada município. Os resultados da análise sobre a forma com que estas políticas estão estruturadas nos municípios indicam que, embora já não se trate de um novo gênero de política pública, as políticas de economia solidária ainda apresentam grandes fragilidades no seu desenvolvimento. É possível afirmar que, em relação às primeiras experiências deste tipo de política implementadas no estado, as políticas atuais apresentam um crescimento mais quantitativo, no sentido do número de municípios que as desenvolvem e do número de empreendimentos atendidos, do que qualitativo, no sentido de aprimoramento e aprofundamento das ações empreendidas para constituição de uma outra dinâmica econômica e social.

Palavras-chave: Economia solidária, políticas públicas, Rio Grande do Sul

ABSTRACT

From the late 1990's onwards, programs and projects geared towards the strengthening of the solidarity economy have been implemented in Brazil in the scope of city and state governments, as a strategy of social inclusion through the generation of employment and income. Rio Grande do Sul, which has over a century of cooperative tradition, was the first Brazilian state to implement public policies to support those types of collective, self-managed initiatives. The aim of this paper is to analyze the main characteristics of the current public policies of solidarity economy in Rio Grande do Sul based on the experiences of five cities of the metropolitan area of Porto Alegre, which are: Canoas, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapucaia do Sul and Sapiranga. This is a qualitative study based on interviews with the public managers at the solidarity economy departments of each municipality. The results of the analysis about the way such policies are structured in the cities indicate that, even though this is no longer a new type of public policy, the policies of solidarity economy still present several developmental weaknesses. It is possible to say that, regarding the first experiences of this type of policy implemented in the state, the current policies present a quantitative growth in terms of the number of cities that develop them and in respect to the amount of initiatives attended, as opposed to a qualitative growth, in the sense of improvement and deepening of the actions taken for the constitution of a different economical and social dynamics.

Keywords: Solidarity economy, public policies, Rio Grande do Sul

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Rede dos principais atores da economia solidária no Brasil	40
FIGURA 2 - Etapas do ciclo de políticas públicas	58
FIGURA 3 - Processo de definição de um problema público	59
QUADRO 1 - Resumo das principais ações desenvolvidas pela SENAES dentro do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento no período 2004-2010	72
QUADRO 2 – Primeiras políticas de apoio à economia solidária em prefeituras do Rio Grande do Sul	80
QUADRO 3 – Cronologia do Programa de Economia Popular Solidária do Governo Olívio Dutra	84
QUADRO 4 – Políticas atuais de apoio à economia solidária em prefeituras do Rio Grande do Sul	103
GRÁFICO 1 – Recursos para implementação das políticas públicas municipais de economia solidária no período 2009-2012	114
GRÁFICO 2 – Arrecadação dos municípios pesquisados no período 2009-2012 ..	115

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Criação de empreendimentos de economia solidária por década no Rio Grande do Sul	45
TABELA 2 - Empreendimentos de economia solidária por forma de organização em 2007	88
TABELA 3 – Número de empreendimentos solidários em 2007 e 2012	112
TABELA 4 - Recursos para implementação das políticas públicas municipais de economia solidária no período 2009-2012	113
TABELA 5 – Arrecadação dos municípios pesquisados no período 2009-2012	113

LISTA DE SIGLAS

Abicred: Associação Brasileira de Instituições de Microcrédito
ADS: Agência de Desenvolvimento Solidário
ANTEAG: Associação Nacional dos Trabalhadores em Autogestão
Avesol: Associação do Voluntariado e da Solidariedade
BNB: Banco do Nordeste do Brasil
Camp: Centro de Assessoria Multiprofissional
CATAFORTE: Associativismo e Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis
CCPES: Centros de Capacitação e Produção em Economia Solidária
Cesol: Conselho Estadual de Economia Solidária
CFES: Centros de Formação em Economia Solidária
CNES: Conselho Nacional de Economia Solidária
Coceargs: Cooperativa Central dos Assentados do Rio Grande do Sul
Colacot: Confederação Latino-americana de Cooperativas e Mutuais de Trabalhadores
CONAES: Conferência Nacional de Economia Solidária
Coppe: Cooperativas Populares da Coordenação dos Programas de Pós-graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
CTMC: Cooperativa dos Trabalhadores Metalúrgicos de Canoas
CUT: Central Única dos Trabalhadores
DEPSOL: Departamento de Economia Popular Solidária
DIFESOL: Departamento de Incentivo e Fomento à Economia Solidária
DRT: Delegacias Regionais do Trabalho
EJA: Educação de Jovens e Adultos
Fargs: Federação das Associações de Recicladores do Rio Grande do Sul
Fase: Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FEA: Fundação de Educação para o Associativismo
Fetraf-Sul: Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar da Região Sul
FINEP: Financiadora de Estudos e Projetos
FLD: Fundação Luterana de Diaconia
FSM: Fórum Social Mundial

GT Brasileiro: Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária
Ibase: Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IPEA: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IRES: *Inter-Réseaux de l'Économie Solidaire*
MAG: *Cooperativas de Mutua Auto Gestione*
MES: Movimento de Economia Solidária
MST: Movimento dos Sem-Terra
MTE: Ministério do Trabalho e Emprego
NEATES: Núcleos Estaduais de Assistência Técnica em Economia Solidária
OCB: Organização das Cooperativas Brasileiras
Ocergs: Organização das Cooperativas do Rio Grande do Sul
OCEs: Organizações das Cooperativas Estaduais
OIT: Organização Internacional do Trabalho
ONU: Organização das Nações Unidas
OP: Orçamento Participativo
PROEXT: Programa de Extensão Universitária
PRONASCI: Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
RAIS: Relação Anual de Informações Sociais
RBSES: Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária
REAS: *Red de redes de economia alternativa e solidaria*
RIEES: *Reseau Interuniversitaire d'Économie Sociale et Solidaire*
RTES: *Réseau des Territoires pour l'Économie Solidaire*
Sebrae: Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresas
SEP: Supervisão de Economia Popular
SNCJS: Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário
PAC: Projetos Alternativos Comunitários
Pacs: Políticas Alternativas para o Conesul
PNADs: Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios
PT: Partido dos Trabalhadores
SEDAI: Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais
SENAES: Secretaria Nacional de Economia Solidária
SESAMPE: Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa
SIES: Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária
SMIC: Secretaria Municipal de Indústria e Comércio

STCAS: Secretaria do Trabalho, Cidadania e Ação Social

Unicafes: União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária

Unisinos: Universidade do Vale do Rio dos Sinos

Unisol Brasil: União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social do Brasil

Unitrabalho: Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho

Univens: Cooperativa Unidas Venceremos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – ELEMENTOS HISTÓRICOS E PERSPECTIVAS TEÓRICAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA	21
1.1 ORIGENS HISTÓRICAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA	21
1.2 ECONOMIA SOLIDÁRIA NOS CONTEXTOS EUROPEU E LATINO-AMERICANO	29
1.3 ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL	36
1.4 COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOLIDÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL ...	42
CAPÍTULO 2 – ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E ECONOMIA SOLIDÁRIA	47
2.1 ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	47
2.2 TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS	53
2.3 CICLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	57
2.4 AS TRANSFORMAÇÕES NA POLÍTICA DE TRABALHO NO BRASIL.....	66
2.5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL	70
CAPÍTULO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL	78
3.1 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL.....	78
3.2 PERFIL DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS.....	87
3.2.1 Canoas.....	89
3.2.2 Novo Hamburgo.....	92
3.2.3 São Leopoldo	96
3.2.4 Sapucaia do Sul.....	98
3.2.5 Sapiranga	101
3.3 ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO RS .	104
3.3.1 Nível de estruturação	105
3.3.2 Concepção e participação social da política	107

3.3.3 Execução, recursos e resultados	110
CONCLUSÃO	117
REFERÊNCIAS	123
ANEXOS	128
ANEXO I – FORMULÁRIO PARA COLETA DE INFORMAÇÕES	128
ANEXO II – LEI ESTADUAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA	134
ANEXO III – PLANO DE TRABALHO DE 2012 DA DIRETORIA DE ECONOMIA DE CANOAS	137
ANEXO IV – LEI MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DE NOVO HAMBURGO.....	138

INTRODUÇÃO

O Brasil viveu uma longa fase de estagnação econômica, iniciada na década de 1980 e agravada pelas políticas neoliberais de abertura do mercado nacional aos produtos estrangeiros durante a década de 1990. O movimento internacional da globalização provocou mudanças profundas nas estruturas econômicas e políticas dos países em desenvolvimento. Por um lado, a quebra de barreiras transnacionais proporcionou a integração econômica, financeira e tecnológica entre os continentes, mas por outro, desprotegeu as indústrias nacionais frente ao mercado estrangeiro. Fragilizadas pela concorrência das multinacionais, inúmeras empresas nacionais faliram, aumentando consideravelmente os índices de desemprego e informalidade no país (ARROYO; SCHUCH, 2006).

Segundo Singer (2008), uma das alternativas encontradas pelos trabalhadores diante da perspectiva de desemprego foi a tomada de empresas falidas ou em via de falência, ressuscitando-as como cooperativas autogestionárias, passando a ser seus próprios patrões. Além do aumento do desemprego, nas últimas décadas, a organização do trabalho mudou, fazendo com que as empresas reduzissem seus quadros de mão-de-obra devido à inserção de novas tecnologias e técnicas de produção e à subcontratação de serviços autônomos e cooperativos.

Com o aprofundamento do processo de globalização a partir do final do século XX, a terceirização foi adotada como uma nova estratégia de reestruturação produtiva. Oriunda do modelo toyotista de produção, ela implementa uma nova forma de relação entre capital e trabalho. Segundo Arroyo e Schuch (2006), a terceirização acaba definindo-se por um caráter dúbio, pois ao mesmo tempo em que precariza as relações de trabalho e reduz salários, direitos e outros benefícios, ela possibilita o surgimento e o avanço de outras formas de organização do trabalho, graças à criação de empreendimentos autônomos.

Nesse contexto, a economia solidária surge como instrumento de defesa da classe trabalhadora a partir da criação de projetos coletivos, tais como: clubes de troca, cooperativas populares, associações e redes de produção, consumo e comercialização, empresas autogestionárias, cooperativas de agricultura familiar, entre outros. A economia solidária tem sido uma resposta importante dos trabalhadores e dos movimentos sociais em reação às transformações ocorridas no

mundo do trabalho e à nova etapa do capitalismo, caracterizada pelo desemprego estrutural e pela desvalorização do trabalho produtivo em relação à acumulação financeira (SINGER, 2008). Conforme dados do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES), referentes ao período de 2005 a 2007, existem no Brasil 21.885 organizações coletivas, envolvendo 1.647.029 participantes organizados sob forma de autogestão, que realizam atividades de produção de bens e de serviços, crédito e finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário. No Rio Grande do Sul, foram mapeados 2.084 empreendimentos de economia solidária, envolvendo aproximadamente 30.500 trabalhadores organizados sob a forma de grupos informais (1.024), associações (597), cooperativas (382) e empreendimentos constituídos segundo outras formas de organização (81).

Conforme Laville e Gaiger (2009), o conceito de economia solidária se refere a acepções variadas que giram ao redor da ideia de solidariedade, em contraste com o individualismo utilitarista e concorrencial, que visa apenas a lucratividade e caracteriza o comportamento econômico predominante nas sociedades capitalistas. O termo foi cunhado na década de 1990, quando, por iniciativa de cidadãos, produtores e consumidores, despontaram inúmeras atividades econômicas organizadas segundo princípios de cooperação, autonomia e gestão democrática. Segundo os autores:

As expressões da economia solidária multiplicaram-se rapidamente, em diversas formas: coletivos de geração de renda, cantinas populares, cooperativas de produção e comercialização, empresas de trabalhadores, redes e clubes de troca, sistemas de comércio justo e de finanças, grupos de produção ecológica, etc. Essas atividades apresentam em comum a primazia da solidariedade sobre o interesse individual e o ganho material [...] (LAVILLE; GAIGER, 2009, p. 162).

Lisboa (2005) afirma que uma das originalidades da economia solidária é a de estar no mercado sem se submeter à busca do lucro máximo, como se evidencia pela prática do preço justo nos seus empreendimentos. A preocupação com a rentabilidade econômica não está excluída, mas suas operações se pautam pelo respeito aos valores éticos e humanistas. Singer (2008, p. 9) complementa dizendo que “a chave desta proposta é a associação entre iguais em vez do contrato entre desiguais [...] é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual”.

Em contraposição a estes autores, Barbosa (2007) afirma que com maior ou menor possibilidade de troca, de alguma forma, todos na sociedade se confrontam com o mercado e se subordinam a ele. As atividades da economia solidária podem até apresentar um modo de produzir, mas não um modo de produção diferente, e só podem ser compreendidas como totalidade. Segundo a autora, esta é uma perspectiva muitas vezes incipiente na visão idealizada de economia solidária, que ainda, frequentemente, se envereda teórica e ideologicamente pela visão de mercados e economias heterogêneas convivendo com lógicas próprias.

Para Barbosa (2007), a economia solidária se insere em um universo de práticas decorrentes do adensamento da questão social na vida capitalista e do acirramento da luta de classes em favor da acumulação de capital através da diminuição e precarização do emprego, com baixos salários, péssimas condições de trabalho e desproteção social. Nessa mesma linha, Lima (2010) afirma que o trabalho associado, mais do que representar a autonomia e democratização no trabalho, se adequa aos ditames de flexibilização exigidos pelo capital. Os cooperados, ao ocuparem simultaneamente a posição de trabalhadores e de proprietários nas cooperativas, deslocariam a relação de oposição entre capital e trabalho para uma relação de colaboração entre capital e trabalho, com a adoção de uma perspectiva gerencial. Segundo o autor, diversas empresas passaram a demitir trabalhadores sugerindo que eles se organizassem em cooperativas para prestar serviços como subcontratados para essas mesmas empresas. Deste modo, no momento em que os trabalhadores se autogerem, eliminam custos para o capital.

De acordo com Eid (2007), do ponto de vista teórico-conceitual, os liberais entendem as experiências solidárias como sendo uma espécie de corretivo das crises cíclicas do sistema capitalista. Segundo essa concepção, quando o ciclo econômico entra em crise, o aparecimento ou ressurgimento dessas experiências tem a função de reduzir pressões populares por trabalho, emprego e renda. Entende-se que o empreendimento solidário ao crescer, torna-se empresa capitalista, sendo contrário, torna-se inviável e fecha. E tão logo o ciclo econômico da economia capitalista entraria em fase de crescimento, os capitalistas estariam investindo, gerando novos empregos e isso levaria trabalhadores associados em empreendimentos solidários a optarem em retornar ou iniciar-se na condição de trabalhador assalariado.

Um caminho intermediário de reflexão teórica sobre economia solidária é apontado por Gaiger (2008), que afirma ser ilusório acreditar em um altruísmo generalizado, capaz de banir naturalmente qualquer sinal de utilitarismo. É possível dizer que a economia solidária representa um fenômeno em que se podem realizar interesses não utilitários, mas isso não autoriza supor que esses vínculos sociais não incluam relações inexoravelmente híbridas, com dosagens de solidariedade, altruísmo, pragmatismo e interesse próprio. O autor afirma que a economia solidária e a autogestão residem primordialmente numa experiência de emancipação do trabalho desumanizado e desprovido de sentido, na restituição do trabalhador à condição de sujeito de sua existência, na superação do seu estado de alienação.

A economia solidária realiza a sociabilização dos meios de produção entre os associados, de forma que todos sejam sócios e não meramente empregados de outrem. Do mesmo modo, não existem salários, mas sim retiradas, cuja proporcionalidade é definida em assembleia por todos os membros do empreendimento, o que faz com que, geralmente, a variabilidade entre a menor e a maior retirada seja muito menor do que a diferença entre o menor e o maior salário nas empresas capitalistas. Além disso, o que nas empresas capitalistas é denominado “lucro” e pertence unicamente ao(s) proprietário(s), nos empreendimentos solidários é chamado de “sobras”, que são em parte divididas igualmente entre todos os associados e em parte depositadas em um fundo indivisível que visa à manutenção do empreendimento. Esses mecanismos buscam promover a igualdade e reduzir a alienação do trabalhador, a partir do momento em que ele não tem somente o direito de participar do empreendimento em todos os âmbitos, mas também responsabilidade direta sobre os seus próprios ganhos, através dos lucros e prejuízos da empresa que também é sua (SINGER, 2008).

Para Lisboa (2005), a economia solidária configura um modelo de produção com potencial civilizador superior ao do capitalismo, que cultiva o individualismo, o egoísmo e o consumismo e que tem depredado os recursos naturais do planeta. O capitalismo gerou um modelo de vida nos países ricos que não pode ser estendido a toda humanidade, tratando-se, portanto, de um sistema altamente excludente (FURTADO, 1996). A economia solidária busca justamente na inclusão a solução para os seus problemas. Porém, há muitos desafios a serem enfrentados para sua consolidação, de ordem política, econômica e cultural.

São fundamentais políticas públicas adequadas, que tratem essas atividades,

consideradas informais, porém legítimas, não como um problema social, mas como parte da solução econômica para direcionar o desenvolvimento nacional rumo à inclusão e à sustentabilidade. Segundo França Filho (2006), é consenso que somente como política pública a economia solidária poderá sair do seu confinamento e experimentalismo social para se constituir em uma força contra-hegemônica capaz de construir uma outra dinâmica econômica e social.

A partir da segunda metade da década de 1990, foram implementados no Brasil, no âmbito de governos municipais e estaduais, programas e projetos voltados ao fortalecimento da economia solidária como estratégia de inclusão social pela geração de trabalho e renda em atividades coletivas e autogestionadas. As políticas públicas de economia solidária estão associadas ao surgimento da questão da geração de trabalho e renda para além da noção exclusiva de emprego. As políticas de emprego anteriores não concebiam a possibilidade de geração de trabalho e renda fora do paradigma da relação assalariada. Tais políticas baseavam-se, fundamentalmente, na qualificação profissional, buscando o aumento das condições de empregabilidade da mão-de-obra (FRANÇA FILHO, 2006).

Segundo França Filho (2006), a entrada da economia solidária na agenda das políticas públicas de geração de trabalho e renda carrega consigo os riscos de uma tendência precarizante do mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, este processo aponta para a possibilidade de estabelecimento de novas formas de relação de trabalho mais igualitárias e democráticas em um contexto de relativização da centralidade do assalariamento. Trata-se, neste caso, de pretender inventar novas institucionalidades em certos territórios, a fim de fomentar o desenvolvimento de uma outra dinâmica econômica, baseada na combinação do potencial das formas não capitalistas de produção no bojo de iniciativas populares solidárias, articulando-as a outras iniciativas no campo da sociedade civil. Na mesma linha, Benini (2003) afirma que a economia solidária aponta para uma resposta articulada a diversos problemas relacionados ao trabalho e à produção, porém, também, com contradições que somente por meio de políticas públicas específicas poderão ser resolvidas. Esse fato não significa criar dependência entre elas e os agentes governamentais, mas sim a construção de uma agenda de reformas do Estado, na qual o papel do poder público possa ser o de constituir terreno fértil e propício para que tais práticas tenham viabilidade e possibilidades de reprodução.

Conforme exposto até o presente momento, a economia solidária, enquanto objeto sociológico, conta com análises e interpretações distintas e muitas vezes controversas dentro dos campos de estudo da sociologia do trabalho e das políticas públicas. Alguns autores, como Singer (2008), França Filho (2006), Lisboa (2005) e Gaiger (2011), visualizam o fenômeno da economia solidária primordialmente como um instrumento de resistência dos trabalhadores frente à exploração capitalista, ou como uma experiência de construção da emancipação social das relações capitalistas de produção. Por outro lado, há autores, como Barbosa (2007) e Lima (2010), que descrevem a economia solidária fundamentalmente com uma nova cultura do trabalho, pautada pelo empreendedorismo e pelo auto-emprego, mas que não contradiz o sistema capitalista. Na visão desses autores, o Estado deixa de se comprometer com a universalização do direito ao trabalho assalariado e atua como legitimador do novo contexto de precarização do trabalho em favor da acumulação capitalista, conformando uma conjuntura de baixos salários, péssimas condições de trabalho e desproteção social.

Com o crescimento do número de estados e municípios brasileiros implementadores de políticas públicas de economia solidária a partir dos anos 2000, foi criada, em 2003, a Rede Brasileira de Gestores de Políticas Públicas de Fomento de Economia Popular e Solidária. Um dos desafios colocados pela Rede de Gestores, desde então, é o da identificação, intercâmbio e sistematização das políticas públicas desenvolvidas pelos estados e municípios nesta área. Portanto, há uma expansiva experimentação social e política que indica a existência de um acúmulo de práticas que precisam ser melhor conhecidas. Para isso, é necessário inventariar e analisar as políticas públicas de economia solidária existentes hoje no Brasil, criando indicadores para acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas e dos resultados alcançados.

A partir dessa problemática e com base nos diferentes pontos de vista apresentados sobre o fenômeno da economia solidária, pretende-se responder as seguintes questões: De que forma e em que medida os pressupostos teóricos e estratégicos da economia solidária são traduzidos em políticas públicas e quais as possibilidades e limites dessas políticas? Quais são as características das atuais políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do Sul e que avanços podem ser verificados em relação às primeiras experiências deste tipo de política no estado?

Considera-se aqui que os pressupostos teóricos e estratégicos da economia solidária são a valorização social do trabalho humano, a promoção da autonomia do trabalhador, a organização do trabalho a partir de um formato de gestão democrática e igualitária, inclusive com a propriedade coletiva dos meios de produção, pela via da associação autogestionária e tendo por base valores da cooperação e da solidariedade, que se contrapõem à lógica individualista e utilitarista dos empreendimentos capitalistas. Este trabalho filia-se mais propriamente, apesar da importância de todos os debates teóricos apresentados, à visão proposta por Gaiger (2008), que considera o caráter híbrido das relações atualmente estabelecidas em empreendimentos de economia solidária, envolvendo doses variadas de altruísmo, solidariedade, interesse próprio e pragmatismo. Também é essencial a noção, apresentada por Laville (2009) de que diferentes formas de organização econômica podem desenvolver-se simultaneamente, sendo, portanto, possível compreender a economia solidária como embrião de uma outra economia que tem se desenvolvido em paralelo e no interior da economia capitalista. Nesse sentido, é fundamental para esta pesquisa pontuar o que afirma França Filho (2006) sobre a necessidade de estabelecer políticas públicas específicas para economia solidária, sendo este o caminho para que a economia solidária supere seu caráter experimental e alcance desenvolvimento mais significativo, constituindo-se em uma força contra-hegemônica capaz de construir outra dinâmica econômica e social.

Para nortear o trabalho de investigação, considerando os pressupostos teóricos acima explicitados, foram elaboradas as seguintes hipóteses:

H₁: As políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do Sul constroem estratégias de desenvolvimento local direcionadas ao fomento de uma nova dinâmica econômica, a partir da criação e do fortalecimento de arranjos produtivos locais integrados ao tecido das relações sociais, políticas e culturais.

H₂: A formulação de seus projetos e programas é orientada pela necessidade de engendrar os valores da autogestão e da solidariedade, em contraste com o individualismo utilitarista do empreendedorismo tradicional.

H₃: Mais do que simplesmente organizar a economia informal em uma perspectiva de inclusão econômica e social, as políticas públicas de economia solidária trabalham a partir de uma concepção de política estratégica, orientada pelos ideais de resistência e emancipação dos trabalhadores, na medida em que

pensa o desenvolvimento centrado em contextos territoriais específicos e orientado por uma nova dinâmica econômica.

O presente trabalho tem por objetivo analisar de que forma e em que medida os pressupostos teóricos e estratégicos da economia solidária são traduzidos em políticas públicas locais e quais os avanços, possibilidades e limites dessas políticas. Para tanto, se faz necessário descrever e sistematizar as características das atuais políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do Sul, bem como identificar os principais programas e projetos implementados e comparar os diferentes tipos e níveis de estruturação das políticas públicas de economia solidária dos municípios gaúchos, examinando também a participação das entidades da sociedade civil no processo de formação e implementação das políticas públicas.

1 ELEMENTOS HISTÓRICOS E PERSPECTIVAS TEÓRICAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Neste primeiro capítulo, a economia solidária é apresentada com o objetivo de situar o leitor em relação ao histórico destas iniciativas e trazer algumas definições conceituais que permitam compreender no que consistem estas experiências, bem como apresentar o debate teórico que discute o que representam na contemporaneidade. Posteriormente, é apresentado um breve histórico das práticas de economia solidária na Europa e na América Latina e o seu surgimento no Brasil, procurando esclarecer como se construíram as relações sociais entre seus diversos atores: trabalhadores, movimentos sociais, governos e organizações não-governamentais.

1.1 ORIGENS HISTÓRICAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Os primeiros focos de pensamento da economia solidária surgem no início do século XIX na Europa, principalmente na França, sendo os principais pensadores nessa perspectiva Claude Saint-Simon (1760-1825), Charles Fourier (1772-1873), Pierre Proudhon (1809-1865), e, na Inglaterra, Robert Owen (1773-1858). Eles elaboraram modelos de sociedade mutualista, cooperativista e solidária, porém não apresentaram uma formulação objetiva de como transformar a sociedade da época e, em virtude disso, foram chamados por Karl Marx de socialistas utópicos (ARROYO; SCHUCH, 2006). Os socialistas utópicos formularam ideias diferentes entre si e propuseram soluções diversas aos problemas da sociedade capitalista, mas possuíam em comum teorias que reivindicavam a igualdade real entre os cidadãos e não apenas aquela liberdade ideal promovida pela Revolução Francesa.

Na primeira década do século XIX, Robert Owen era proprietário de um imenso complexo têxtil em New Lanark, Inglaterra. Ao invés de explorar plenamente os trabalhadores que empregava, Owen decidiu limitar a jornada de trabalho e proibir o emprego de crianças, para as quais construiu escolas. O tratamento diferenciado que Owen dava aos assalariados resultou em maior produtividade do

trabalho, o que tornou sua empresa bastante lucrativa, apesar de gastar mais com a folha de pagamento. Em 1815, a Grã-Bretanha entrou em uma profunda depressão econômica em decorrência de um longo ciclo de guerras na Europa, e, em 1817, Owen apresentou uma proposta ao governo britânico para auxiliar as vítimas da pobreza e do desemprego e restabelecer o crescimento da atividade econômica. Seu plano previa a distribuição de terras aos pobres e a construção de Aldeias Cooperativas, em cada uma das quais viveriam cerca de 1.200 pessoas trabalhando na terra e em indústrias, produzindo assim sua própria subsistência. Os excedentes de produção poderiam ser trocados entre as Aldeias. Deste modo, os pobres seriam reinseridos à produção ao invés de permanecerem desocupados e não precisariam se submeter à exploração nas fábricas capitalistas. Porém, o governo britânico se negou a implementar o plano de Owen (SINGER, 2008).

Na França, Charles Fourier desenvolveu uma teoria na qual “a sociedade deveria se organizar de uma forma que todas as paixões humanas pudessem ter livre curso para produzir uma harmonia universal”, conforme afirma Singer (2008, p. 36). O objetivo principal dessa organização social era dispor o trabalho de forma que ele se tornasse atrativo para todos. Para viabilizar esta sociedade, Fourier concebeu a ideia do falanstério, uma comunidade suficientemente grande (com aproximadamente 1.800 pessoas) para oferecer a cada um ampla liberdade na escolha do seu trabalho. Todavia, o falanstério não é coletivista como a Aldeia Cooperativa de Owen: nele ainda se preservam a propriedade privada e o mercado como principal forma de trocas. De todo modo, Fourier propõe diversos mecanismos de redistribuição das riquezas para evitar que a sociedade se polarize entre ricos e pobres. Na prática, houve poucas experiências de falanstérios na França, tendo um maior número surgido nos Estados Unidos. Estima-se que tenham sido criados entre 40 e 50 falanstérios durante as depressões econômicas americanas do século XIX. A ideia de que todos poderiam viver em comunidades autogeridas, sem a necessidade de um Estado, fez com que Fourier fosse considerado um predecessor dos anarquistas (SINGER, 2008).

Saint-Simon, filósofo e economista francês, é considerado um dos mais importantes precursores do socialismo, tendo cunhado a famosa frase: “a cada um segundo sua capacidade, a cada capacidade segundo seu trabalho”. Este teórico, quando fala em sociedade, imagina algo como uma grande fábrica, na qual a exploração do homem pelo homem seria substituída por uma administração coletiva,

sendo que, neste contexto, não caberia mais a existência da propriedade privada. Porém, nesta sociedade idealizada, haveria ainda certa desigualdade, pois, baseando-se no modelo fabril, Saint-Simon previa hierarquização, sendo que no topo estariam engenheiros, diretores de produção, cientistas e artistas, e abaixo estariam os trabalhadores que executariam os projetos. Este foi o primeiro teórico a perceber que o caráter da luta de classes estava intimamente ligado à economia e que seria através dos trabalhadores que o futuro seria construído; todavia, acreditava ele, somente se guiados por alguém. Por isso, Saint-Simon, bem como Fourier, acreditava que era necessária a participação da burguesia em um processo de modificação social, pois só das classes superiores poderia partir a iniciativa de uma mudança (HUBERMAN, 1981).

Proudhon, considerado precursor do anarquismo, defendia uma sociedade formada por pequenos produtores que utilizariam certificados de circulação ao invés de dinheiro, trocando serviços sem a sobreacumulação financeira. A base da teorização de Proudhon é a crítica à propriedade, que ele considera um “roubo”. O pensador dá grande atenção também ao trabalho como construção coletiva, e não individual, e critica a divisão do trabalho, que seria o princípio do pauperismo, pois esta divisão é o pretexto para baixos salários. Acreditava Proudhon que a economia deveria ser entendida como ciência da produção humana, e não da produção material. Este pensamento leva a uma quebra de paradigma em relação à economia clássica, centrada agora, enquanto economia política, no humano manifesto no trabalho (ALMEIDA, 1983).

Esses teóricos, além de grandes idealizadores do socialismo, foram também protagonistas dos movimentos sociais e políticos de suas respectivas épocas. Durante seu período de vida, tanto na França quanto na Inglaterra, havia proibições quanto a associações civis, como a Lei Le Chapelier e os Combination Acts. Esses pensadores foram militantes ativos na causa trabalhista, lutando contra estas leis e procurando criar alternativas para os trabalhadores. O cooperativismo recebeu destes pensadores inspiração e base teórica, a partir dos quais os participantes de empreendimentos solidários foram construindo novos caminhos, através do método da tentativa e do erro (SINGER, 2008).

Após a revogação dos Combination Acts, em 1824, começa na Inglaterra um surto de experiências cooperativas, bem como de movimentos sindicais. Baseada nas necessidades dos trabalhadores frente à crescente exploração econômica e

orientada pelos princípios dos primeiros pensadores socialistas, surge na Inglaterra, em 21 de dezembro de 1844, a primeira experiência bem-sucedida do que viria a ser este novo modelo de organização cooperativa. A cooperativa “Sociedade dos Pioneiros de Rochdale” tinha a pretensão de instaurar um novo sistema econômico e social baseado na cooperação e na solidariedade. Foi fundada por 28 trabalhadores, dentre eles tecelões, alfaiates, carpinteiros e marceneiros. Já em 1848 possuía 140 membros, e em 1849, com a falência do principal banco da região, passou a ter 390 membros, enquanto o capital da cooperativa passou de 30,00 libras para 1.194,00 libras. Em 1860, já com 3.450 sócios, o seu capital era de 152.000,00 libras. A sua importância não se limita ao fato de ter sido a primeira cooperativa formal a ser fundada, e nem à evidente constatação do seu sucesso, mesmo dentro do ambiente altamente competitivo da sociedade capitalista. Para além disso, a “Sociedade dos Pioneiros de Rochdale”, em seu funcionamento, definiu as características fundamentais do pensamento cooperativo que viria a ser a base das organizações cooperativas até os dias de hoje (SCHNEIDER, 2003). Segundo Singer (2008, p. 27), “seria justo chamar essa fase inicial de sua história de ‘cooperativismo revolucionário’, o qual jamais se repetiu de forma tão nítida. Ela tornou evidente a ligação essencial da economia solidária com a crítica operária e socialista do capitalismo”.

A multiplicação do número de sindicatos e de cooperativas em diversos países europeus elevou o nível de organização do movimento operário até a fundação da Associação Internacional dos Trabalhadores, também conhecida como Primeira Internacional. No entanto, os seus membros estavam divididos por um debate interno quanto à análise do capitalismo e a maneira de se emancipar da sua dominação. Nos congressos de Paris, Lyon e Marselha, entre 1876 e 1879, os marxistas se opõem aos proudhonianos e saem vitoriosos. Os marxistas denunciam o modelo das manufaturas capitalistas inglesas e defendem a tomada do poder político pelo proletariado para suprimir o antagonismo entre classes sociais; os proudhonianos, mais próximos das concepções liberais dos economistas franceses, defendem uma revolução econômica a partir do modelo da produção independente, valorizando a produção coletiva e organizando as trocas econômicas por meio do mutualismo e do federalismo. Karl Marx acusa as teses de Proudhon de ilusões imediatas, que promoveriam mudanças excessivamente parciais. Devido aos diversos embates travados entre a ala sindical e cooperativa do movimento operário,

os trabalhadores franceses optam pela sua divisão em dois movimentos distintos: o movimento operário e o movimento cooperativo. Esta decisão também foi alimentada pela Lei 1884, que reconhece a liberdade sindical, mas limita os sindicatos a uma ação de defesa profissional, proibindo-os de gerir diretamente atividades econômicas remetidas a outras formas de organização (DEMOUSTIER, 2001).

Com a Revolução Russa de 1917, as teses de Karl Marx e Friedrich Engels, principais autores do que ficou conhecido como socialismo científico, foram transformadas por Lênin em possibilidade política concreta e ganharam o mundo, inspirando dezenas de revoluções. Porém, a proposta de substituição total e absoluta da dinâmica de mercado pelo planejamento estatal mostrou-se ineficaz para construção democrática naquele momento, como pode ser verificado pela resistência dos *kolkhozy* (fazendas coletivas) à adoção dos Planos quinquenais, implementados por Stálin na União Soviética. A formação de um partido único levou à concentração do poder nas mãos de uma elite dirigente, semelhante à tecnoburocracia dos países capitalistas. A partir da avaliação do que ficou conhecido como socialismo real, pensar a economia com base na solidariedade demonstrou-se essencial para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática (ARROYO; SCHUCH, 2006).

A palavra autogestão é relativamente recente, tendo aparecido na língua francesa no início dos anos 1960 como tradução literal da palavra servo-croata *samoupravlje* (*samo* equivalendo ao prefixo grego *auto*, e *upravlje* equivalendo aproximadamente a gestão), e nasceu para descrever a experiência político-econômico-social da Iugoslávia, iniciada por Josip Broz Tito, em ruptura com o stalinismo. O Partido Comunista Iugoslavo seguiu os modelos sugeridos pela União Soviética desde a sua fundação, em 1919, até o final dos anos 1940, quando ocorre o rompimento entre os dois países. Desde então, o modelo econômico da Iugoslávia encaminhou-se no sentido de uma descentralização e, em 1950, o governo decide pela introdução do sistema autogestionário, embasado (mesmo que não declaradamente) em diversos aspectos do corpo teórico proposto por Proudhon. Os diferenciais da organização econômica adotada pela Iugoslávia quando do seu rompimento com a URSS foram a autogestão e o planejamento social aliados à manutenção do mecanismo de mercado (VENOSA, 1982; ALMEIDA, 1983).

Durante aproximadamente cinco séculos a história iugoslava havia tido como unidade econômica fundamental as *zadrugas*, pequenas comunidades onde conviviam entre 10 e 80 membros, constituídas por várias famílias consanguíneas ou com relações de parentesco, que possuíam em comum os meios de produção, bem como regulavam em conjunto a propriedade e a vida da comunidade. As *zadrugas* se consolidaram entre os povos eslavos e resistiram às grandes transformações históricas do período. Esta experiência é comparável com outras formas de comunismo doméstico primitivo, como o *ayllu* inca e o *kibutz* israelense. O longo período em que as *zadrugas* foram uma importante forma de organização econômica parece influir decisivamente para a posterior formação dos empreendimentos autogestionários encontrados na Iugoslávia no século XX, conforme afirma Venosa (1982):

Os princípios de ajuda mútua que encontramos presentes ainda hoje não somente nas cooperativas agrícolas, mas também nas organizações de trabalho associado, podem ser entendidos como sendo indicativos de persistência e transformação das formas de solidariedade praticadas na Iugoslávia durante séculos (VENOSA, 1982, p. 26).

Ao lado das práticas coletivas e de solidariedade mútua existiam também normas de equidade e participação igualitária no processo de tomada de decisão. Estas regras tornavam a *zadruga* distinta da família patriarcal, onde a estratificação do poder e a hierarquia de privilégios eram acentuadas. O processo de decisão era democrático e a divisão do trabalho se dava segundo sexo, idade e grau de parentesco. A liderança e a chefia eram exercidas pelo *domacin*. A aptidão para o trabalho e a realização de negócios era o principal requisito para a escolha do *domacin*, que assumia um papel de direção econômica, moral e de vigilância, mas também participava dos trabalhos na comuna local. Apesar de sua autoridade, ele não deixava de consultar aqueles que eram ao mesmo tempo seus subordinados e seus pares. Como a autoridade do chefe era delegada, ele conservava seu posto enquanto gozasse da confiança e do respeito da comunidade. No caso de abuso dos seus direitos, um conselho formado pelos adultos casados da comunidade tinha o poder de destituí-lo do cargo. Este conselho era a instância máxima de decisão. Acerca destas considerações sobre a *zadruga*, Venosa (1982) afirma que:

Comparando-se o modelo de autogestão das empresas iugoslavas e as características de funcionamento da zadruga, podemos observar algumas similaridades claras [...]. Reconhece-los equivale a desmistificar o credo da autogestão, como o futuro inexorável, como estágio superior. Seria, em última instância, reconhecer que, se a autogestão existe bem ou mal na Iugoslávia, é devido ao fato de que ela era uma forma de organização possível. No limite estaríamos também sugerindo a impossibilidade de intelectuais com origem social em frações de classes dominantes “adivinharem” qual a melhor organização para a classe operária (VENOSA, 1982, p. 34).

Outra experiência importante de autogestão no século XX ocorreu durante a Guerra Civil Espanhola. Após a I Guerra Mundial, a Espanha passou por um período de grande instabilidade política, quando se intercalavam épocas de quase ausência de governo com épocas de ditadura militar. Nos anos 30 do século XX, a Espanha, governada pela “trindade reacionária” (Exército, Igreja e Latifúndio), representava um anacronismo frente ao restante da Europa, moderna politicamente. Por um lado, a monarquia estava definitivamente fora de questão, e por outro, o país não parecia apto a uma república burguesa. A proclamação da república em 1931, o motim militar de 1932, a supressão, pelo governo, de um movimento anarquista em 1933 e a repressão, pelo exército, de um movimento popular austríaco em 1934, levam a esquerda partidária espanhola à vitória eleitoral por maioria absoluta em 1936. O exército e outros segmentos sociais conservadores da Espanha se revoltaram contra o novo governo socialista, e, neste mesmo ano, eclode a Guerra Civil Espanhola. Segundo Almeida (1983, p. 50), “por todo o país, os trabalhadores e os camponeses tomaram as fábricas e as terras abandonadas por seus proprietários em virtude da guerra, dando início a um sistema autogestionário que vigorou até 1939, quando a ditadura fascista toma o poder”.

Nas fábricas, reduziu-se a jornada de trabalho, a disparidade de salários foi contida através do estabelecimento de teto mínimo e máximo, a aposentadoria foi regulada por 35 anos de trabalho ou 70 anos de idade compulsória. Nas coletividades camponesas, foram criados salários-família e aposentadorias, fundaram-se bibliotecas e escolas, médicos e veterinários foram contratados, houve aumento da terra arável e impulso à avicultura. A coletivização não se deteve nas fábricas ou pequenas aldeias, mas expandiu-se por todo o território nacional, através de congressos e federações. Porém, esse movimento teve um grande inimigo: o banco, que estava em poder da burguesia republicana. Como os socialistas e o PPCC espanhóis não quiseram obrigar a burguesia a comprar armas com o ouro do

banco, estas foram adquiridas com ouro do Estado e fornecidas pela URSS, que vivia em uma organização absolutamente diversa da espanhola naquele momento e brindou somente seus partidários e a burguesia, que desejava recuperar as fábricas e as terras. O apoio da URSS foi muito controverso e gerou o esfacelamento do movimento, conforme afirma Almeida (1983, p. 50): “A divisão dos trabalhadores provocada pela URSS e sua atitude conciliatória com a burguesia espanhola levaram a coletivização à morte”.

As organizações autogestionárias espanholas se constituíam internamente da seguinte maneira: o proprietário é substituído por um conselho de trabalhadores nomeado, que pode ser destituído a qualquer momento. Este conselho, que representa o pessoal, dá coesão e coordena o trabalho, e é formado por operários, empregados e técnicos, sendo que nenhuma força estranha aos próprios trabalhadores interfere no trabalho do conselho, havendo autonomia completa. Externamente, os conselhos relacionam-se entre si conforme afinidades funcionais, formando seções de produtores de artigos afins (sindicatos de indústria ou ofício); porém, estas novas instituições não tinham ingerência alguma na estruturação interna dos locais de trabalho, salvo na resolução de questões mais globais, como a modernização do instrumental, a fusão ou coordenação de fábricas, a supressão de estabelecimentos improdutivos ou pouco rentáveis, etc. Os sindicatos coligavam-se, de acordo com as funções básicas da economia (necessidades fundamentais, matérias-primas, indústrias de elaboração, etc.), em 17 conselhos de ramo, que se uniam por delegações ao Conselho Local de Economia, e este ao Conselho Regional, e, por fim, ao Conselho Federal de Economia, formando uma cadeia que visava permitir vinculação entre todas as funções para formar um conjunto de processo de produção e distribuição. Esses poderes são administrativos, recebendo as diretrizes de baixo e devendo ajustar-se às resoluções anteriores; trata-se de um quadro de relações, e nada mais (Almeida, 1983). Como se pode perceber pela descrição acima, muitas características da experiência autogestionária espanhola são relacionáveis com o ideal esperado de um empreendimento solidário hoje.

Durante grande parte do século XX, movimentos cooperativos e autogestionários sofreram forte diminuição, em parte, devido às práticas inclusivas no Estado de bem-estar social (*Welfare State*), estabelecido no período pós-crise de 1929 com a teoria keynesiana, que defende a intervenção do Estado na economia. Esta forma de organização se desenvolve mais fortemente na Europa,

principalmente com a ampliação do conceito de cidadania, com o fim dos regimes totalitários europeus e com a hegemonia de governos social-democratas. Neste modelo, o Estado é visto como protetor social e organizador econômico, sendo que, conforme seus princípios, todo indivíduo tem certos direitos inalienáveis que deveriam ser garantidos pelo poder público, como educação, assistência médica, auxílio ao desemprego, garantia de renda mínima, etc. Desta forma, com um Estado forte e responsável pelo indivíduo, o desemprego era praticamente nulo. Na medida em que direitos sociais e trabalhistas foram sendo conquistados, o movimento operário passou a lutar pela manutenção e ampliação destas conquistas ao invés de lutar contra o assalariamento através da busca de uma alternativa emancipatória (SINGER, 2008).

Apesar dos bons resultados do Estado de bem-estar social no início, na segunda metade da década de 1970 surge uma nova crise do sistema capitalista, a crise do petróleo, que resulta em um forte movimento contra o keynesianismo. Este movimento defende que a “mão invisível” do mercado, mencionada por Adam Smith, substituiria com vantagem a regulação estatal existente até aquele momento, propondo, portanto, uma reatualização dos ideais liberais que ficou conhecida como neoliberalismo. Com o enfraquecimento da ação coletiva, cidadãos e trabalhadores ficaram mais vulneráveis às injunções do mercado. Com a reestruturação produtiva, desemprego e precarização afetam os direitos conquistados pelos trabalhadores. Sem a proteção de um Estado regulador, a flexibilização dos direitos trabalhistas obriga os trabalhadores a se sujeitar a piores condições de trabalho. Nesse contexto, reaparece o processo cooperativista/associativista, com objetivo de lutar contra a exclusão social e criar alternativas de emprego e renda (ARROYO; SCHUCH, 2006).

1.2 ECONOMIA SOLIDÁRIA NOS CONTEXTOS EUROPEU E LATINO-AMERICANO

Experiências de organização da atividade econômica segundo princípios solidários não são um fenômeno recente na história; entretanto, nas últimas décadas houve uma renovação no interesse pelo tema. Acompanhando a multiplicação das

formas econômicas nas quais pessoas se associam para produzir e reproduzir meios de vida com base em relações de reciprocidade e igualdade, uma nova onda de estudos passou a chamar a atenção para este fenômeno.

As iniciativas recentes de organização solidária da economia procuram resgatar ideais cooperativistas estabelecidos pelas experiências de trabalhadores europeus no século XIX, que teriam se degenerado em nome da sobrevivência na economia de mercado (SOUZA; CUNHA; DAKUZAKU, 2003). Durante um longo período, a perspectiva da economia solidária desaparece na Europa em favor do desenvolvimento de uma economia social que se torna altamente institucionalizada durante o século XX e desempenha um papel subordinado em relação ao Estado. A economia solidária ressurgiu no final do século XX sob a perspectiva de questionamento a respeito das práticas de economia social, e através da afirmação da dimensão política da sua ação, propondo um movimento de renovação e reatualização da economia social (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004). É interessante para o desenvolvimento deste trabalho expor quais são as diversas concepções sobre economia solidária hoje no mundo.

Na França, o debate atual sobre a economia solidária começou a se organizar em 1995, a partir do *Inter-Réseaux de l'Économie Solidaire* (Ires) ou Inter-redes de Economia Solidária. O Ires organizou um grande congresso em 2001, na cidade de Lille (França), congregando 20 redes locais que se reconheciam como de economia solidária. Durante o evento, foi constituído o Movimento de Economia Solidária (MES), de abrangência nacional. No período de 2000 a 2002, durante o governo de Leonel Jospin, foi instituída uma estrutura governamental nacional, vinculada ao Ministério do Trabalho francês e dirigida por Guy Ascoet, a Secretaria de Estado da Economia Solidária. Atualmente, sete das 22 regiões francesas estão organizadas em agrupamentos regionais de economia solidária e existe uma rede de políticos vinculados à economia solidária eleitos pelos territórios, chamada *Réseau des Territoires pour l'Économie Solidaire* (RTES), e uma articulação universitária de pesquisadores da economia solidária, o *Reseau Interuniversitaire d'Économie Sociale et Solidaire* (RIEES), que realiza periodicamente colóquios sobre o tema. As revistas *Alternatives Économiques*, *Politis* e *Territories* estão entre as mais envolvidas com as atividades de economia solidária na França, e um dos intelectuais mais conhecidos mundialmente ligado ao debate sobre economia solidária é o francês Jean Louis Laville (NUNES, 2009).

Laville (2009) contextualiza a economia solidária na ampla crise econômica e cultural que marcou o final dos anos de 1960, na qual se inclui o surgimento de formas de produção baseadas na reciprocidade e na solidariedade democrática. Segundo o autor, a palavra solidariedade remete, tipicamente, a dois conceitos diametralmente opostos, baseados em diferentes princípios e necessidades. A solidariedade filantrópica (ou caridade) apela para ideais altruístas e moralizantes, concentrando-se em questões urgentes e na preservação da paz social, apaziguando as relações conflituosas. Este tipo de solidariedade, por tratar-se de uma relação entre desiguais, facilmente acaba em formas de hierarquização, pois a caridade torna-se um meio de autoridade e dominação dos “incluídos” frente aos “excluídos” a partir do momento em que aquele que assiste outrem tem poder sobre este através da gratidão e do sentimento de reciprocidade. A caridade acaba por reforçar a desigualdade, perpetuando as condições estabelecidas entre os membros de uma sociedade. A segunda forma de solidariedade tem como princípio a democratização societária a partir da cooperação, resultando de ações entre iguais, opondo-se assim ao princípio de caridade. Dessa forma, não deve haver noções de autoridade e hierarquia imperando, e a relação estabelecida é direta e igualitária, de ajuda mútua e consciente, visando emancipar todos os agentes da ação. Essa concepção reinsere a economia em seu papel de meio para fins de sustentabilidade e é a esse conceito que a economia solidária se vincula.

Na Alemanha, a expressão economia solidária é utilizada de forma bastante ampla e engloba iniciativas de economia social, economia comunitária, do terceiro setor, da economia popular e do desenvolvimento centrado nas pessoas. Estima-se que mais de dois milhões de pessoas trabalhem nesses setores no país, mas a utilização pouco criteriosa do termo impede o conhecimento real do tamanho das práticas de economia solidária. O I Congresso Alemão de Economia Solidária, realizado em novembro de 2006, reuniu esses diversos segmentos para debater e buscar uma melhor compreensão sobre a diversidade de abordagens da economia solidária, levantando, para tanto, as seguintes questões: O que se entende por Economia Social ou Solidária? Quais são as fundamentações teóricas e estratégicas? Há noções e conceitos concorrentes? Os atores entendem suas abordagens como complementos, respostas ou contra-estratégias à globalização neoliberal? A exposição desses temas ajuda a compreender a amplitude que a discussão sobre economia solidária tem no contexto alemão (NUNES, 2009).

Na Itália, assim como em outros países europeus, a economia solidária está muito ligada à classe média e aos movimentos ecologistas, através da lógica do consumo consciente. Nos anos 1980, durante um período de reestruturação industrial, surgiram, em Verona, as *Cooperativas de Mutua Auto Gestione* (MAG), que eram organizadas pelos próprios trabalhadores em redes de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Dentre as experiências mais recentes, destacam-se as feiras que reúnem produtores e consumidores que têm identidade com os princípios da economia solidária. Estas feiras são promovidas conjuntamente por entidades representantes da sociedade civil, dos movimentos sociais e das prefeituras, em Milão, Roma e Trentino. A partir destas iniciativas, foi criada a *Cittá de l'altra economia*, um edifício onde funcionam instituições de crédito, empreendimentos autogestionários e entidades de caráter altermundialista, com apoio da prefeitura de Roma (NUNES, 2009).

Na Espanha, o movimento da economia solidária passou por um processo de agregação até a criação de uma rede que aglutina mais de uma centena de entidades organizadas em redes de várias regiões do país, a *Red de redes de economia alternativa e solidaria* (REAS), cuja coordenação se reúne cinco vezes por ano. A REAS criou uma Carta de Princípios que caracteriza a economia solidária como aquela que se baseia na tolerância, na liberdade, na democracia, na transparência, na equidade e na abertura ao mundo. A instituição mantém, desde 2006, o site www.economiasolidaria.org, que fornece informações atualizadas diariamente sobre economia solidária no mundo e realizou em 2008, em Bilbao, o seminário Transformando a Sociedade a partir da Economia Solidária, através da parcerias entre universidades, membros da rede e representantes de organizações internacionais de economia solidária (NUNES, 2009).

Se o debate sobre economia solidária na Europa está ligado principalmente a questões de alternativas de consumo e estratégias de sustentabilidade global, na América Latina, por outro lado, a discussão sobre o tema está, para a maioria dos autores, ligada ao contexto de crise econômica e exclusão social. As características de aumento da informalidade, do desemprego e da precarização do trabalho se tornaram comuns nestes países durante as décadas de 1980 e 1990. No entanto, alguns autores e pesquisadores das práticas de economia solidária latino-americanos enxergam nestas práticas não apenas atividades econômicas desenvolvidas por setores populares para tentar satisfazer necessidades básicas,

mas também atividades econômicas cujo objetivo não é a acumulação de capital, mas sim o desenvolvimento de uma economia alternativa à capitalista (SOUZA; CUNHA; DAKUZAKU, 2003).

No Chile, o sociólogo Luis Razeto pesquisa as formas da economia popular desde os anos 1980 e propõe o termo “organizações econômicas populares” para descrever as formas associativas que tenderiam a uma consciência de solidariedade e seriam orientadas para necessidades integrais do grupo. Segundo o autor, estas iniciativas populares se caracterizam pela carência de capital, pela valorização do trabalho e por uma tendência à produção associada. Razeto foi um dos primeiros autores a utilizar o conceito de economia de solidariedade, chamando a atenção para sua dimensão mais ética e até espiritual, sob uma perspectiva cristã. Em seus trabalhos mais recentes, Razeto confere à economia da solidariedade uma dimensão mais política, ao associá-la às formas coletivas de luta por transformação social, às questões ambientais, ao desenvolvimento alternativo e à luta por direitos de cidadania (SOUZA; CUNHA; DAKUZAKU, 2003).

Na Argentina, o economista José Luis Coraggio entende a economia popular como um conjunto de atividades dos que dependem do trabalho para atender suas necessidades de sobrevivência, de forma integrada e subordinada ao capitalismo. Esta desempenharia um papel mais redistribuidor do que de criação diferenciada de riquezas e, portanto, não corresponderia a uma economia solidária. A economia do trabalho, por outro lado, deve atuar de forma contraditoriamente complementar ao capital. A proposta de Coraggio parte do pressuposto de que a evolução da economia popular no sentido de uma economia do trabalho, pautada pela solidariedade e atuando desta forma contraditoriamente complementar ao capital, limitaria o poder do capital e o obrigaria a assumir outras responsabilidades sociais. Segundo a proposta do autor, o objetivo de uma economia solidária não seria de substituir o sistema capitalista, mas chegar a um sistema misto, compostos por três subsistemas: economia pública, economia empresarial e economia do trabalho. Neste sistema misto, as diferentes formas econômicas deveriam contar com recursos equivalentes de modo que a economia do trabalho possa contrabalançar os interesses das empresas e do Estado (SOUZA; CUNHA; DAKUZAKU, 2003).

No Peru, o sociólogo Aníbal Quijano analisa as organizações econômicas populares na América Latina dentro do processo histórico de esgotamento da mercantilização da força de trabalho, enquanto consequência do descompasso entre

a liberação da força de trabalho, oriunda da dissolução das formas pré-capitalistas de produção, e a capacidade do capitalismo em absorver mão-de-obra. Diante dessa incapacidade de absorção, presente sobretudo nos países de terceiro mundo, formas não-salariais tendem a se reproduzir como no passado, agora sob as novas condições do capital e em articulação com ele. Para Quijano, as unidades econômicas baseadas em relações de reciprocidade e organizadas como comunidades constituem um setor relativamente pequeno dentro do universo da economia popular na América Latina. Ao contrário de Razeto e Coraggio, Quijano defende uma visão mais cautelosa sobre a tendência de evolução da economia popular para uma economia solidária, dotada de uma nova lógica de desenvolvimento. Segundo o autor, essas atividades se configuram, na maioria dos casos, como um “capitalismo dos pobres”. A economia popular existiria dentro de uma combinação ambígua entre padrões de reciprocidade e a lógica do capital, e a prevalência do capital inviabilizaria o desenvolvimento de uma economia alternativa (SOUZA; CUNHA; DAKUZAKU, 2003).

Na Nicarágua, o sociólogo Orlando Nuñez Soto propõe, através de seu Manifesto Associativo e Autogestionário (1998), uma análise da economia solidária como projeto de emancipação, a partir de uma retomada da tradição marxista. Segundo o autor, a diferença em relação às revoluções anteriores está em que, na economia solidária, não é preciso esperar pela tomada do poder político, sendo ela mesma uma parte da transição para construção do socialismo. Assim como Singer, Nuñez entende que a revolução socialista deve percorrer o mesmo caminho da revolução capitalista, ao questionar a velha ordem ainda dentro dela. Nesse sentido, o debate sobre emancipação social deve incorporar o objetivo de conferir poder político à sociedade civil, mas também deve avançar sobre um projeto de socialização da economia, desenvolvido com base na economia popular. De acordo com Nuñez, esta perspectiva de emancipação social, que está sendo assumida por organizações e movimentos sociais da Nicarágua e de outros países da América Latina, colabora para romper a falsa dissociação entre socialismo e democracia, criada a partir das experiências socialistas do século XX (SOUZA; CUNHA; DAKUZAKU, 2003).

Tanto na Europa quanto na América Latina, observa-se o desenvolvimento de uma economia solidária multiforme. O ponto comum dessas diversas experiências parece referir-se à necessidade de recomposição das relações entre economia e

sociedade, diante da aceleração do processo de mercantilização desta. No entanto, é importante identificar algumas diferenças fundamentais numa análise da economia solidária nos contextos europeu e latino-americano.

Na Europa, seu surgimento parece estar associado à problemática da exclusão social e ao contexto de crise do Estado-providência e de falência dos mecanismos de regulação econômica e política da sociedade. Tais mecanismos, baseados na sinergia entre o Estado e o mercado, encontram seu fundamento no trabalho. O diagnóstico é o de uma dupla crise, do ideal de uma sociedade salarial e, ao mesmo tempo, das possibilidades desta sociedade promover a integração ou de realizar o chamado liame social. Deste modo, no contexto europeu, a economia solidária se apresenta numa perspectiva de busca de novas formas de regulação da sociedade, mesmo que ainda de forma bastante modesta (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004).

Segundo França Filho e Laville (2004), na América Latina, não é exatamente em termos de exclusão social que se define a problemática da economia solidária, porém muito mais enquanto iniciativas de combate à pobreza e de contenção do seu crescimento. A exclusão social não se apresenta como um fato novo no continente. Ela faz parte da sua formação econômica e social e constitui-se como um elemento central do processo de desenvolvimento dessas sociedades. As esferas do Estado e do mercado jamais constituíram mecanismos fundamentais de regulação para o conjunto da população, como ocorrera na Europa. Amplas camadas da população sempre estiveram privadas de acesso aos circuitos formais de emprego e sobrevivem graças às diferentes formas de solidariedade tecidas nas redes comunitárias, além das práticas informais que compõe uma imensa economia dos setores populares. A economia popular alimenta-se, portanto, das práticas reciprocitárias tecidas no cotidiano dos grupos comunitários, base para a produção e desenvolvimento de atividades econômicas. Neste contexto, a problemática da economia solidária não tem sido colocada em termos de construção do liame social, mas enquanto garantia de um nível de vida digno para a maioria das pessoas diante da questão da pobreza.

1.3 ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

Costuma-se marcar o início das práticas de economia solidária no Brasil em meados dos anos 1980, com os Projetos Alternativos Comunitários (PAC), coordenados pela Cáritas Brasileira. Neste mesmo período, muitas outras entidades que viriam a ser importantes na história da organização da economia solidária no Brasil já atuavam, em diversas frentes, mas vinculadas às lutas pela redemocratização do país. Este é o caso do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase) e do Instituto de Políticas Alternativas para o Conesul (Pacs). Nesta década, surge também o Movimento dos Sem-Terra (MST), que optou por promover a agricultura em seus espaços sob a forma de cooperativas autogestionárias. Também data deste período a criação de diversas organizações de microcrédito que se organizam depois na Associação Brasileira de Instituições de Microcrédito (Abicred) (NUNES, 2009).

No início dos anos 1990, no ambiente sindical, surge a preocupação com os trabalhadores que assumiam, de forma autogestionária, a direção de empresas falidas. Assim nasce, em 1991, a Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (Anteag). A Anteag foi a entidade pioneira na organização específica dos trabalhadores da economia solidária, tendo produzido um vasto material para formação de trabalhadores em autogestão. Entre 1996 e 1997, a Confederação Nacional dos Metalúrgicos, ligada à Central Única dos Trabalhadores (CUT), desenvolve o Programa Integrar, com debates sobre autogestão, cooperativismo e economia solidária. Em 1999, a Central Única dos Trabalhadores realiza seminários regionais que culminam no Seminário Nacional de Economia Solidária. A partir dessa discussão, foi criada a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS) da CUT, em 1999, com o objetivo de apoiar a constituição de organizações autogestionárias e complexos cooperativos, que são concentrações locais de empreendimentos solidários, com especialização setorial, que atuam em estreita cooperação entre si. Nos anos 2000, a ADS foi fomentadora do Sistema Nacional de Cooperativas de Economia e Crédito Solidário e da União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social do Brasil (Unisol Brasil). É também nos anos 1990 que várias instituições da sociedade civil

passam a atuar no campo da economia solidária através da formação de redes e fóruns, e constituem juntas a Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES), fundada em 2000 no Rio de Janeiro, onde se realizou o I Encontro Brasileiro de Cultura e Socioeconomia Solidária. Do encontro também participaram representantes do Banco Palmas, uma das referências dos sistemas financeiros solidários, criado em 1998, pela Associação dos Moradores do Conjunto Palmeira (NUNES, 2009).

Nesse período pioneiro, surgem empreendimentos solidários com variadas características e organizações de apoio de horizontes distintos: movimento sindical rural e urbano, universidades, ONGs e organizações religiosas. À medida que a economia solidária vai se enraizando na sociedade, um crescente número de políticas públicas de origem municipal, estadual e federal, fomentadas por gestores públicos comprometidos com o movimento, vieram também a fortalecer os empreendimentos solidários e sua organização. Segundo Nunes (2009), um destacado território político da organização do movimento da economia solidária foi o Rio Grande do Sul, onde desenvolvem-se organizações de economia solidária desde os anos 1980, sendo que nos anos 1990 há um salto numérico e qualitativo em termos organizativos, como será analisado posteriormente.

No ambiente universitário brasileiro, o fomento aos empreendimentos solidários também surge com maior evidência a partir dos anos 1990, particularmente com a criação da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Coordenação dos Programas de Pós-graduação de Engenharia (Coppe), da UFRJ. Este movimento originou a Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Unitrabalho), que interliga 90 universidades e instituições de ensino superior e desenvolve estudos e pesquisas sobre o mundo do trabalho, além de realizar assessoria a empreendimentos de trabalhadores por meio de núcleos e incubadoras, bem como incentivou a criação da Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede ITCP), tendo como objetivo desenvolver e disseminar conhecimentos sobre cooperativismo e autogestão, contribuindo para o desenvolvimento da economia solidária (NUNES, 2009).

Alguns empreendimentos, pela sua envergadura, história ou particularidades, tornaram-se ícones da economia solidária no Brasil. Entre eles estão a Cooperativa Catende Harmonia, o Banco Palmas e a Cooperativa Unidas Venceremos (Univens).

A Cooperativa Catende teve sua origem em Pernambuco, numa grande usina de cana falida que foi recuperada de modo autogestionário pelos seus trabalhadores. O Banco Palmas nasceu de uma experiência de uma associação de moradores no Ceará, e inspira hoje uma rede de bancos comunitários no país. A Univens veio a dar origem à Justa Trama, uma cadeia produtiva de abrangência nacional que conta com cerca de 700 trabalhadores em cinco estados.

Todas essas iniciativas pontuais organizaram-se em movimentos no momento da preparação do primeiro Fórum Social Mundial, em abril de 2000, quando 12 entidades de apoio e formação se unem e criam o grupo de trabalho, denominado GT Brasileiro de Economia Solidária. Sob a coordenação do GT Brasileiro, foram realizadas diversas oficinas e seminários sobre economia solidária durante as duas primeiras edições do Fórum Social Mundial em Porto Alegre, em 2001 e 2002. As atividades de economia solidária reuniram participantes e representantes de empreendimentos e entidades de apoio de várias partes do mundo. Inicialmente, a atuação do GT Brasileiro se voltou para a construção da identidade do campo da economia solidária, agregando as contribuições das entidades de diversas regiões do país e investindo na divulgação, na caracterização de suas atividades e na constituição de uma articulação de maior dimensão: é a partir deste grupo que se propõe a constituição de um fórum nacional. Nesse sentido, tanto a realização das plenárias quanto a elaboração dos Princípios da Economia Solidária foram decisivos para ampliar e, ao mesmo tempo, caracterizar seu campo de ação. O movimento que vinha sendo articulado pelo GT Brasileiro era constituído principalmente por entidades de assessoria e por um segmento de gestores públicos, e apontava, desde o início, para a necessidade de combinar a ampliação regional com o investimento em empresas e empreendimentos do campo da denominada economia solidária (FBES, 2012).

Durante a I Plenária Brasileira de Economia Solidária, realizada em São Paulo, nos dias 9 e 10 de dezembro de 2002, que contou com mais de 200 pessoas, entre trabalhadores de empreendimentos associativos, entidades de representação, entidades de assessoria e gestores de políticas públicas, foi aprovada e encaminhada ao Governo Lula uma Carta intitulada “Economia Solidária como Estratégia Política de Desenvolvimento”. Este documento de interlocução com o futuro governo apresentava as diretrizes gerais da economia solidária e reivindicava a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES).

A II Plenária Brasileira de Economia Solidária, realizada durante o Fórum Social Mundial de janeiro de 2003, em Porto Alegre, foi aberta pelo GT Brasileiro e presidida pelo professor Paul Singer. Neste evento, foi publicado e distribuído o livro “Do Fórum Social Mundial ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária” para os 800 participantes, constituídos principalmente por representantes de empreendimentos, entidades de fomento e redes internacionais. A Plenária definiu agenda de mobilização de debates e sensibilização pelas regiões do país e legitimou o GT Brasileiro como promotor do processo de mobilização da economia solidária (FBES, 2012).

Em junho de 2003, realizou-se a III Plenária Brasileira de Economia Solidária, que contou com um processo preparatório de mobilização em 17 estados, e teve a participação de 900 pessoas de diversas partes do país. Neste evento, foi criada de forma definitiva a denominação Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), com a atribuição de articular nacionalmente os empreendimentos de economia solidária, as entidades de apoio e os gestores públicos para elaboração de agendas comuns, promoção de intercâmbio, sistematização de conhecimento e atuação política. Em poucos anos, os fóruns de economia solidária se instalaram em todos os Estados da Federação, num processo de enraizamento que contou com grande apoio das Delegacias Regionais do Trabalho (DRT), ligadas ao Ministério do Trabalho e Emprego (NUNES, 2009). Além da definição da composição e do funcionamento do FBES, durante a III Plenária Brasileira de Economia Solidária foi iniciado um processo de interlocução do FBES com a SENAES, no sentido de promover um intercâmbio de interesses econômicos, sociais e políticos, dentro de uma perspectiva de superação das práticas tradicionais das políticas públicas que geram dependência e comprometem a autonomia necessária ao desenvolvimento das organizações sociais. A partir da organização dos fóruns estaduais e regionais de economia solidária, tornou-se possível a realização do I Encontro Nacional de Empreendimentos de Economia Solidária, com a participação de trabalhadores de todo país. Este encontro teve a presença de um total de 2.500 pessoas, e aconteceu nos dias 13, 14 e 15 de agosto de 2004 (FBES, 2012). Em 2003 também foi criada a Rede Nacional de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, que constitui uma articulação de gestores de políticas de economia solidária de prefeituras, governos estaduais e do governo federal, fundada por iniciativa de gestores que participaram do processo de criação do FBES, com a missão de

ampliar cada vez mais o debate e a proposição de ferramentas adequadas dentro do Estado brasileiro para o fomento ao desenvolvimento da economia solidária, bem como estimular e fortalecer a organização e participação social deste segmento nas decisões sobre as políticas públicas.

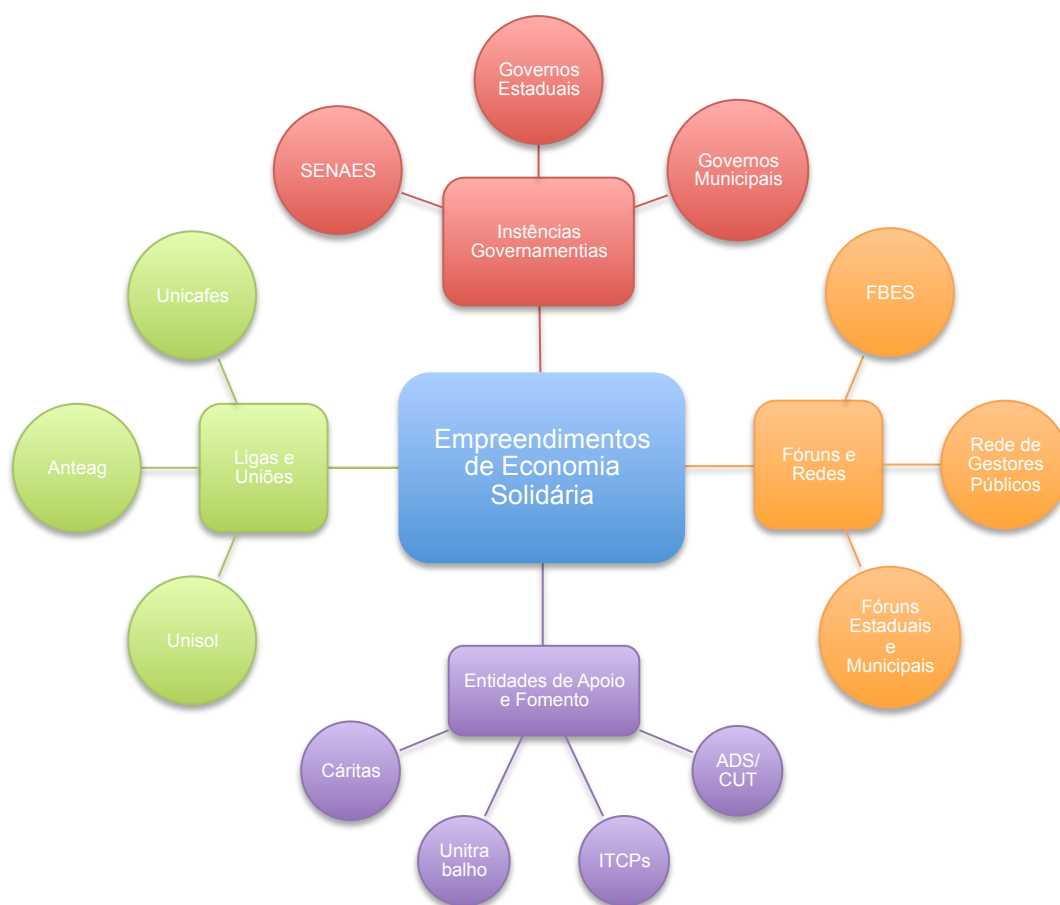
Em 2006, a SENAES, em parceria com o FBES, realizou a I Conferência Nacional de Economia Solidária, em Brasília, no período de 26 a 29 de junho, que contou com a participação de delegados de todos os Estados do Brasil, eleitos nas conferências estaduais que mobilizaram mais de 15 mil pessoas. Logo após a Conferência, foi instalado o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). O CNES foi concebido como órgão consultivo e propositivo para a interlocução permanente entre setores do governo e da sociedade civil que atuam em prol da economia solidária, e tem por atribuições principais: a proposição de diretrizes para as ações voltadas à economia solidária nos Ministérios que o integram e em outros órgãos do Governo Federal, o acompanhamento da execução destas ações, e o aprimoramento permanente das políticas para a economia solidária no âmbito da política nacional de economia solidária. A composição do CNES foi objeto de extensas negociações, com o objetivo de garantir a proporcionalidade de representação entre organizações da sociedade civil e do Estado. Atualmente o Conselho é composto por 56 entidades, divididas entre três setores: governo, empreendimentos de economia solidária e entidades não governamentais de fomento e assessoria à economia solidária, de acordo com o disposto no Decreto nº 5811, de 21 de junho de 2006 (MTE, 2012).

Em 2007, o FBES organizou, em Luziânia (GO), a IV Plenária Nacional de Economia Solidária, com a participação de 288 representantes das Plenárias Estaduais e 32 observadores, totalizando 320 participantes, de todos os estados do país e com a presença de representantes de redes internacionais. Nesta plenária foram definidas as bandeiras prioritárias do movimento nacional da economia solidária, sendo elas: lutar pela criação de programas e políticas de infraestrutura e apoio à formação de redes e cadeias de produção, comercialização, consumo e logística solidária; lutar pela criação de um Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário; criar e articular redes e cadeias de produção, comercialização e consumo; articular e fomentar a Rede de Formadores em Economia Solidária; buscar financiamento público para pesquisas e tecnologias para melhoria da produção e outras temáticas da economia solidária; lutar pela construção de um Programa

Nacional de Desenvolvimento da Economia Solidária (PRONADES); buscar a aprovação de uma Lei Geral da Economia Solidária; lutar pela alteração, aprovação e implementação das leis de Cooperativismo (geral e específicas) de acordo com os princípios e valores da economia solidária; lutar pela aprovação e implementação de leis municipais e estaduais de reconhecimento e fomento à economia solidária; buscar uma tributação diferenciada para empreendimentos de economia solidária; buscar a regulamentação e ampliação do mercado institucional para produtos e serviços da economia solidária (FBES, 2012).

Em dezembro de 2012, período de conclusão deste trabalho, foi realizada a V Plenária Nacional de Economia Solidária em Luziânia (GO), sendo a questão central desse encontro a consolidação do tema do bem-viver e sua relação com a emancipação do ser humano, através da construção das práticas de solidariedade e cooperação.

FIGURA 1 – Rede dos principais atores da economia solidária no Brasil



Elaborado pelo autor com base em FBES (2009).

A Figura 1 mostra uma rede articulada de empreendimentos, instâncias governamentais, entidades de apoio e fomento, fóruns e redes, ligas e uniões, que traduz a multiplicidade de organizações, instâncias e atores que compõem a rede de economia solidária no Brasil. Para além dos empreendimentos e das entidades de apoio existe um movimento social próprio da economia solidária, mas não desvinculado de outros movimentos que reivindicam o atendimento de diversas demandas da população. A economia solidária aparece particularmente ligada a movimentos sociais de luta por igualdade e democracia, o que a mostra não apenas como uma alternativa às formas contratuais de trabalho, mas como uma nova dimensão de questionamento e reivindicação por novas bases de estruturação da sociedade, assentadas em pressupostos de participação popular nas esferas política e econômica.

1.4 COOPERATIVISMO E ECONOMIA SOLIDÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL

O Rio Grande do Sul possui uma importante tradição cooperativa e associativa que se desenvolveu desde inícios do século XX e teve um crescimento significativo nos anos 1960 e 1970. Porém, o campo de experiências de geração de trabalho e renda dentro da perspectiva solidária tem apresentado uma renovação e revitalização significativa, ampliando-se sistematicamente nas últimas duas décadas. O movimento da economia solidária busca a construção da sua identidade a partir da adoção de processos, dinâmicas e espaços de atuação próprios, os quais se diferenciam das práticas cooperativas institucionalizadas até os anos 1970. A identificação de um conjunto de empreendimentos econômicos como “empreendimentos solidários” se generaliza nos anos 1990, tendo como ponto de partida um conjunto de experiências surgidas nos meios populares urbanos e rurais a partir dos anos 1980, através de organizações que buscavam opções de renda e de organização cidadã para setores empobrecidos, cuja situação de exclusão se aprofundava com a crise do momento (SARRIA ICAZA, 2004).

Sarria Icaza (2004) afirma que o fenômeno do surgimento da economia solidária não deve ser considerado uma mera ampliação do cooperativismo e

associativismo tradicionais, pois decorre do novo contexto de desemprego crescente que caracteriza a realidade do Rio Grande do Sul a partir dos anos 1980. A autora sustenta o argumento de que o diferencial das organizações da economia solidária se dá fundamentalmente em torno do seu discurso e das suas lógicas de ação. O cooperativismo tradicional apresenta-se como uma opção de organização econômica e jurídica, inserindo-se dentro dos limites permitidos pelo sistema do capital mundial, sem se sentir desafiado a inovar para além desse sistema. Em contrapartida, a economia solidária apresenta-se como um campo de construção de alternativas econômicas ao modelo dominante, alicerçadas em um discurso crítico transformador e em práticas solidárias e autogestionárias, muito próximas dos movimentos sociais.

As primeiras experiências de cooperação econômica desenvolvem-se no Rio Grande do Sul vinculadas a comunidades de imigrantes europeus, especialmente alemães e italianos, presentes no Estado desde 1824 e 1870, respectivamente. A experiência pioneira do cooperativismo no Estado e no País foi a Caixa Econômica e de Empréstimos de Nova Petrópolis, fundada em 1902, de acordo com o modelo alemão de caixas rurais conhecido por *Raiffeisen*. O Decreto nº 6.532, de 20 de junho de 1907, permitiu aos sindicatos a organização de caixas rurais de crédito agrícola, bem como de cooperativas de produção e consumo. Em 19 de setembro de 1912, foi fundada em Porto Alegre a União das Cooperativas Riograndenses de Responsabilidade LTDA., uma cooperativa central mista com seção de crédito, tendo sido, provavelmente, a primeira a operar com crédito no Brasil. Em 8 de setembro de 1925, foi constituída em Porto Alegre, pela reunião de 18 cooperativas, a Central das Caixas Rurais da União Popular do Estado do Rio Grande do Sul, a primeira cooperativa central unicamente de crédito do Brasil, em funcionamento até os dias atuais. Posteriormente, surgiram outras cooperativas de crédito rural, bem como cooperativas agrícolas, vinícolas e de laticínios. As primeiras cooperativas do Estado seguiram rigorosamente o modelo e a doutrina das cooperativas europeias, pois foram concebidas pela iniciativa de cidadãos europeus que realizavam trabalho entre as comunidades de imigrantes. Essas práticas não se restringiram à formação de cooperativas e foram perpassadas por outras formas associativas e de ajuda mútua (SCHNEIDER, 2003; ARROYO, SCHUCH, 2006).

No entanto, a partir de 1955 e até o final dos anos 1970, o cooperativismo no Rio Grande do Sul experimenta um processo de expansão e transformação,

perdendo sua dinâmica de movimento e adquirindo traços essencialmente empresariais, articulado à lógica capitalista assumida pelo Estado brasileiro para inserção do país no sistema econômico mundial. A partir de então, desenvolvem-se no Estado, fundamentalmente, grandes cooperativas destinadas à produção de trigo e soja, impulsionadas por enormes volumes de subsídios de recursos públicos (SARRIA ICAZA, 2004).

Em 1971, durante o contexto de crescimento e institucionalização do cooperativismo nacional, é criada a Organização das Cooperativas do Rio Grande do Sul (Ocergs), como parte do sistema da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB) e das Organizações das Cooperativas Estaduais (OCEs). No entanto, a maioria das grandes cooperativas atuais adotou modelos hierárquicos de gestão, contratando empregados e admitindo grandes empresas como sócias, passando a constituir na verdade um híbrido entre empresa capitalista e cooperativa. Nestas cooperativas, os princípios de igualdade e democracia são mantidos apenas entre os sócios, num claro desvio do que foi o cooperativismo em sua origem. Grande parte das cooperativas filiadas à OCB encontra-se hoje nesta situação ambígua: se de um lado mantêm o discurso cooperativista, por outro lado adaptaram-se às práticas capitalistas.

Com o fim das fontes de recursos governamentais e das políticas de subsídios na década de 1980, bem como com a abertura da economia à dinâmica da globalização competitiva, verifica-se o surgimento e a generalização das cooperativas de trabalho durante os anos 1990. Paralelamente ao sistema cooperativo, há no Estado uma importante tradição associativa, baseada nas necessidades de cooperação de pequenos produtores rurais. Muitos produtores rurais participam ao mesmo tempo de associações e cooperativas, mas a base social do movimento associativo é o produtor mais pobre, cuja sobrevivência é construída na base de estratégias familiares diversas. Embora o associativismo tenha constituído espaços paralelos e mesmo de questionamento do movimento cooperativo hegemônico, ele não conseguiu construir um movimento próprio, e, em função disso, permaneceu articulado aos programas de extensão rural do Estado, dependendo fundamentalmente da assistência técnica e dos programas de apoio ao pequeno produtor desenvolvidos pelos técnicos da Emater, órgão criado em 1977 para ser o executor da política de assistência técnica em extensão rural no Estado.

Tanto o cooperativismo como o associativismo tradicional têm como

características básicas o fato de estarem centrados na zona rural e de serem estreitamente dependentes de políticas estatais. Ambos também passaram por desafios e modificações importantes diante da crise do modelo de desenvolvimento e os processos de concentração gerados pela globalização. Mesmo assim, o Estado ainda conta com um grande número de cooperativas constituídas. Segundo dados da Ocergs, existiam no Estado, em abril de 2001, 8.942 cooperativas com aproximadamente 709.251 participantes no total, deixando o Rio Grande do Sul atrás apenas do Estado de São Paulo em relação ao número de empreendimentos cooperativos (SARRIA ICAZA, 2004).

Mesmo reconhecendo a importância das iniciativas de cooperativismo oriundas das ondas de emigração de populações europeias ao longo dos séculos XIX e XX que se estabeleceram no estado, o surgimento de uma economia solidária compreende-se principalmente em razão do peso de uma tradição de economia popular na vida de amplas parcelas da população (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2004). Assim como identificado no contexto nacional, a economia solidária no Rio Grande do Sul tem suas origens no surgimento de iniciativas populares de geração de trabalho e renda no início dos anos 1980 e na sua expansão nos anos 1990, momento no qual começa a constituir-se como um movimento propriamente dito, com um discurso mais elaborado e com formas de organização mais articuladas e generalizadas, conforme pode ser visualizado na tabela abaixo:

TABELA 1 - Criação de empreendimentos de economia solidária por década no Rio Grande do Sul

1971 a 1980	1981 a 1990	1991 a 2000	2001 a 2007	Total
28	193	788	1024	2084

Fonte: SIES (2012)

Na origem destas iniciativas de organização da economia solidária no estado, está o trabalho pioneiro dos PACs da Cáritas, nos anos 1980, entre grupos de pequenos agricultores, e posteriormente ampliado com o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, nos assentamentos surgidos das lutas pela reforma agrária. Como fruto desta ação, é criada, em 1991, a Cooperativa Central dos Assentados do Rio Grande do Sul (Coceargs).

Em meados dos anos 1990, surge como foco a problemática dos trabalhadores do setor industrial e do mundo sindical. A expansão dos empreendimentos solidários nas áreas urbanas modificou a configuração anterior do cooperativismo. Até então, o movimento cooperativo e associativo caracterizava-se por estar concentrado principalmente nas regiões do interior e por ter um perfil principalmente rural. A partir dos anos 1990, o crescimento das cooperativas, grupos e associações tem sido maior nas regiões urbanas, face ao desemprego e à crise do setor industrial. Visando a organização desses grupos, a Central de Cooperativas Autogestionárias foi criada no ano 2000, com o objetivo de constituir um movimento autônomo dos grupos de economia solidária. No mesmo ano, foi criado o Fórum Metropolitano de Economia Solidária, buscando a articulação de grupos de economia solidária dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (SARRIA ICAZA, 2004).

Segundo Oliveira (2011), ainda que não se possa atribuir uma relação direta entre a evolução do número de empreendimentos de economia solidária criados (Tabela 1) e o papel indutor do Estado, é possível verificar que grande parte dos empreendimentos atualmente existentes no Rio Grande do Sul surgiram, sobretudo, nas décadas de 1990 e 2000, períodos em que são implementadas políticas públicas para a economia solidária. De acordo com dados do Departamento de Economia Popular Solidária do Governo Olívio Dutra, citados por Oliveira (2011), foram destinados aproximadamente R\$ 12 milhões em linhas de crédito para a economia solidária de 1999 a 2001, facilitando a viabilidade econômica de uma parcela importante das iniciativas de empreendimentos autogestionários no Estado. Não foi possível obter confirmação sobre a execução deste orçamento com o crédito para cooperativas.

2 ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E ECONOMIA SOLIDÁRIA

Neste capítulo, é apresentado um debate teórico sobre a relação entre Estado, sociedade e políticas públicas, confrontando diversos pontos de vista e expondo em seguida algumas considerações sobre o processo de estabelecimento das políticas públicas de economia solidária no Brasil. Também são debatidos aqui conceitos e tipologias de políticas públicas, bem como são descritas as etapas dos ciclos destas políticas, buscando assim estabelecer referências para guiar a análise posterior das políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do Sul.

2.1 ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado é uma organização política, administrativa e jurídica que, tal como é conhecido hoje, surge no início do século XVI quando se consolida o poder real que se impõe sobre outros poderes, como a nobreza, os parlamentos, as cidades livres e a Igreja. O Estado moderno surge em forma absolutista, onde o rei é o soberano absoluto. No final do século XVIII, com a Revolução Francesa de 1789, surge o Estado-nação que se consolida no século XIX e onde o povo é, teoricamente, soberano. Este Estado-nação mantém-se até os dias atuais e é a formação reconhecida pela Organização das Nações Unidas (ONU). Embora tenha diferentes formatos, o princípio básico se mantém (DIAS; MATOS, 2012).

O Estado é uma estrutura permanente que se organiza a partir de governos, que são transitórios e fazem a gestão da coisa pública, pela qual se estabelece o poder soberano do Estado. Essa relação é fundamental em qualquer sociedade moderna e orienta a relação entre sociedade, seus governos e a própria soberania do Estado. A intervenção do governo ocorre pelas políticas públicas, sendo que o Estado tem exclusividade na sua implementação por deter a capacidade de universalização, coerção e regulamentação. O Estado, considerado em quaisquer dos seus níveis, possui acesso a um número limitado de recursos que devem ser utilizados para atender a um número significativo de demandas da sociedade, que tendem a crescer. O governo é o principal gestor dos recursos e quem garante a

ordem e segurança providas pelo Estado. Deste modo, as funções estatais, para serem exercidas, necessitam de um mínimo de planejamento, com a adoção de critérios de racionalidade, para que as metas e objetivos sejam alcançados de forma eficiente. Após observados os interesses e demandas da sociedade, as ações devem ser planejadas e organizadas, avaliando as possibilidades existentes e estruturando sua implementação adequada, bem como é necessário desenvolver mecanismos para reavaliar todo processo. Uma política pública, deste modo, pode ser considerada um programa de ação de um governo, que pode ser executada pelos próprios órgãos governamentais ou por organizações do terceiro setor (ONGs, OSCIPs, fundações, etc.), investidas de poder público e legitimidade governamental pelo estabelecimento de parcerias com o Estado (DIAS; MATOS, 2012).

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica surge nos Estados Unidos a partir de meados do século XX, rompendo com a tradição europeia que direcionava os estudos na área da política mais para uma análise do Estado e de suas organizações mais importantes do que para a produção dos governos. Segundo Souza (2006), o pressuposto analítico que possibilitou a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas foi o de que, em democracias estáveis, seria possível a formulação científica e a análise por pesquisadores independentes sobre aquilo que o governo faz ou deixa de fazer. Em 1936, Laswell publica o livro *Política: quem ganha o quê, quando e como* e introduz a expressão *policy analysis* como forma de conciliar o conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governos.

As definições de política pública, geralmente, estão associadas à ideia de uma ação ou conjunto de ações por meio das quais o Estado interfere na realidade. Souza (2006) procurou sintetizar os diferentes conceitos referentes ao Estado e a políticas públicas. Segundo a autora:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas [...] Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (SOUZA, 2006, p. 24).

Outros autores definem a política pública como a própria iniciativa do governo que se organiza em planos, programas e ações. Entendida desse modo, a função primordial do governo pode ser formulada como sendo o conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais. As políticas públicas constituem um meio de concretização dos direitos que estão codificados nas leis de um país. Nesse sentido, as políticas públicas são o meio pelo qual a Constituição federal é efetivada. Assim também se dá com as constituições estaduais e as leis orgânicas municipais, que apresentam disposições jurídicas nas quais estão codificados direitos e deveres de toda ordem, e não políticas públicas. Outro fator relevante é que não existe um modelo de política pública “ideal” ou “correta”, pois elas são respostas contingentes à situação de uma cidade, região ou país. Pode-se, assim, resumir o estudo das políticas públicas como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, analisar a ação dos governos e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (DIAS e MATOS, 2012).

Do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, e deste modo, qualquer pesquisa no campo das políticas públicas precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas, tais como: economia, ciência política, sociologia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas; partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos (SOUZA, 2006).

De acordo com Serafim e Dias (2011, p. 315), “a forma com que se entende uma política pública está diretamente relacionada com a percepção que se tem do Estado”. As interpretações mais comuns acerca da relação entre Estado e sociedade se dividem em três perspectivas, que se distinguem pelo enfoque conferido, por um lado, ao aparelho do Estado, e, por outro, às forças da sociedade civil na produção de políticas públicas.

A perspectiva “estadocêntrica” confere ao Estado um papel central na produção de políticas públicas. De acordo com essa concepção, o Estado teria um

significativo grau de autonomia em relação à sociedade. O conjunto das decisões tomadas no âmbito estatal, correspondendo ou não às demandas e necessidades sociais, seriam simplesmente repassadas para a sociedade por meio das políticas públicas. Essa concepção pressupõe um aparelho estatal controlado por políticos e burocratas que tomariam decisões de forma autônoma, de tal forma que caberia à sociedade apenas acatar essas medidas.

Os enfoques do modelo racional e do modelo incremental, ainda considerando uma perspectiva “estadocêntrica”, compõem um debate entre duas correntes interpretativas acerca do grau de objetividade e racionalidade com que deve ser efetivado o processo decisório da formulação de política. O modelo racional, desenvolvido por Simon em 1957, enfatiza a necessidade de eficácia administrativa e propõe que o fazedor de política, após comparar os efeitos e as alternativas para o processo de tomada de decisão, opte pela melhor alternativa. A partir do reconhecimento da dificuldade em se tomar decisões racionais na administração do Estado, o autor propõe o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos, argumentando que problemas como a informação incompleta ou imperfeita, o tempo para a tomada de decisão e os conflitos de interesse tornam a racionalidade do processo de tomada de decisão dos gestores públicos sempre limitada, mas que essa limitação pode ser minimizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas, como regras e incentivos, que enquadrem o comportamento dos atores e modele seu comportamento na direção de resultados desejados (SOUZA, 2006).

Lindblom adotou uma linha crítica em relação ao racionalismo de Simon, chamando atenção para outras variáveis referentes ao processo de formulação e análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, tendo destacado também o papel das eleições, das burocracias, dos partidos políticos e dos grupos de interesse. O autor tem como preocupação central produzir uma análise ampla sobre as características do processo de tomada de decisão que, segundo ele, é mais complexo que a abordagem racional, e para tanto propõe um modelo incremental. Na sua concepção, a democracia, o governo e as políticas públicas são vistos como um processo contínuo de tomada de decisão. Nesse sentido, o modelo parte da situação existente buscando alterá-la incrementalmente, assegurando acordos e interesses dos diferentes grupos políticos (SERAFIM e DIAS, 2011).

O enfoque *garbage can* ou modelo da causalidade se situa entre a visão proposta pelo modelo racional e a visão proposta pelo modelo incremental. Este modelo foi proposto por March e Olsen (1976), também compartilha uma postura contrária à visão do processo de tomada de decisão como algo racional e insere o fator da causalidade para explicar um processo decisório. Segundo esta proposta, a decisão nasce do encontro fortuito e da inter-relação entre problemas, objetivos, alternativas e atores sociais. Este enfoque procura auxiliar a explicação de processos complexos de tomada de decisão, quando há indefinição na identificação dos problemas e um elevado número de atores e interesses envolvidos no processo de tomada de decisão (SERAFIM e DIAS, 2011).

Outra forma de compreender as relações entre Estado e sociedade é a perspectiva “sociocêntrica”. Essa visão entende o Estado como variável dependente da sociedade, minimizando a capacidade e o impacto que as instituições públicas têm sobre as políticas públicas. De acordo com essa proposta, os diferentes grupos ou classes sociais são determinantes na escolha das políticas desenvolvidas pelo Estado. Os principais enfoques dessa visão são as teorias marxistas, pluralistas, elitistas e da escolha pública.

Segundo a linha marxista, o Estado é resultado da disputa entre classes sociais e age como um reflexo dessa disputa. Segundo Miliband (1972), uma teoria do Estado é também uma teoria da sociedade e da distribuição do poder. O autor afirma que o Estado é uma instituição cujo principal objetivo é defender o predomínio de uma determinada classe. Segundo o autor, o Estado não é apenas um órgão de mediação na relação de classe. Ele é o elemento de preservação do predomínio de uma classe sobre outra. Para esse autor, a função primordial do Estado é a garantia das condições de produção e expropriação dos bens produzidos. Na sociedade capitalista, o Estado é, acima de tudo, o instrumento coercitivo da classe dominante, que, por ser detentora dos meios de produção, é capaz de usar o Estado como instrumento de dominação. Na mesma linha, Harvey (2001) afirma que há pouquíssimos aspectos da produção e do consumo que não estão profundamente afetados, direta ou indiretamente, por políticas do Estado. Além de regulador, o Estado é de longe o maior consumidor do setor privado e algumas das maiores indústrias não poderiam sobreviver sem o consumo estatal e sem os créditos, subsídios e benefícios por ele dispensados.

A contribuição de Easton para a análise de políticas públicas se deu a partir

da incorporação de uma visão sistêmica da relação entre formulação, resultados e ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem *inputs* (demandas e apoios) dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam o processo político, seus resultados e efeitos (*outputs*). O enfoque pluralista reconhece a dispersão do poder e o acesso livre e competitivo de pressão às esferas de decisão. Nesse sentido, uma política pública é concebida com resultado da disputa entre grupos. O enfoque elitista é entendido como uma extensão do enfoque pluralista, pois aceita a existência de elites. Ele reconhece o poder exercido por grupos pequenos e organizados e a habilidade dos mesmos em alcançar seus objetivos (SOUZA, 2006; SERAFIM e DIAS, 2011).

O último enfoque da perspectiva sociocêntrica é o da escolha pública. Derivado da corrente neoliberal, ele reconhece a necessidade de estudar as falhas das instituições públicas, mediante a aplicação dos conceitos do individualismo metodológico, para explicar as escolhas políticas e institucionais. De acordo com esta linha, a burocracia é responsável pelo crescimento do orçamento e, por isso, é necessário uma diminuição do Estado (SOUZA, 2006; SERAFIM e DIAS, 2011).

Teorias mais recentes buscam conciliar as perspectivas estadocêntricas e sociocêntricas, se situando em um meio termo entre as duas, ao levar em consideração fatores internos (Estado) e externos (sociedade), e buscam substituir as relações causais unívocas por uma interpretação da sociedade como um tecido de relações interdependentes. Compartilham desta perspectiva as teorias do neocorporativismo, do neoinstitucionalismo e da teoria das redes. O neocorporativismo considera a existência de relações privilegiadas ou exclusivas entre poucos grupos e o Estado. Este enfoque surge em oposição à visão pluralista, ao atribuir aos interesses organizados o papel principal no processo político. Por outro lado, o neoinstitucionalismo atribui um papel essencial às instituições no desenvolvimento de comportamentos individuais ou na ação de grupos de interesse para a criação de políticas públicas. Ao contrário do institucionalismo clássico, que tinha o foco voltado para aspectos administrativos das instituições, o neoinstitucionalismo tem o foco no papel das instituições, na sua estrutura físico-legal, culturas, crenças, paradigmas, etc. Por fim, para a teoria das redes, as políticas públicas são concebidas como o resultado de inter-relações e interdependências entre várias instituições, grupos de interesse e indivíduos que conformam uma rede de influência mútua em que as hierarquias reais nem sempre

são as que formalmente se estabelecem (SERAFIM e DIAS, 2011).

2.2 TIPOLOGIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para facilitar o entendimento sobre como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos foram desenvolvidos modelos ou tipologias acerca da formulação e análise de políticas públicas. Segundo Secchi (2011), um dos elementos básicos de uma análise de políticas públicas é identificar o tipo de política pública que se está analisando. Compete ao analista de política pública compreender os detalhes e os contornos de uma política, bem como extrair dela seus elementos essenciais. Uma tipologia é um esquema de interpretação e análise de um fenômeno baseado em variáveis e categorias analíticas. As tipologias de políticas públicas são formas de classificar os conteúdos, os atores, os estilos e as instituições dentro de um processo de política pública. A seguir, serão apresentadas algumas das principais tipologias para a análise de políticas públicas.

A tipologia de Theodore Lowi baseia-se na teoria das arenas de poder, segundo a qual cada tipo de política pública define um tipo específico de relação política, ou seja, uma arena. Desse modo, cada política pressupõe uma rede diferente de atores, estruturas de decisões e contextos institucionais diferentes, configurando novas arenas. Segundo o autor, as arenas de poder ou arenas decisórias podem ser divididas em quatro tipos: distributiva, regulatória, redistributiva e constitutiva, de acordo com o impacto esperado na sociedade e as coalizões e oposições ao objeto da política que está em jogo (DIAS; MATOS, 2012).

As políticas distributivas são financiadas pelo conjunto da sociedade e os benefícios são distribuídos atendendo a necessidades individualizadas, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. Podem ser utilizadas para estimular setores e atividades já existentes, como é o caso da concessão de subsídios, das isenções tarifárias e dos incentivos ou renúncias fiscais. Este tipo de política se desenvolve em uma arena menos conflituosa, devido ao custo compartilhado, tendo como principal dificuldade a delimitação do grupo beneficiário.

De acordo com Lowi, esse tipo de política se desenvolve em arenas onde predomina a barganha, ou seja, o troca-troca de apoios (DIAS; MATOS, 2012).

As políticas regulatórias envolvem discriminação no atendimento das demandas de grupos, distinguindo beneficiados e prejudicados por essas políticas, estabelecendo controle, regulamento e padrões de comportamento de certas atividades. Este tipo de política nasce do conflito entre coalizões políticas de interesses, uma vez que estabelece claramente quem ganha e quem perde, como, por exemplo, as regulamentações dos setores econômicos e serviços de telecomunicações, os códigos de trânsito e as leis de defesa do consumidor. Segundo Lowi, as políticas regulatórias se desenvolvem predominantemente dentro de uma dinâmica pluralista, em que a capacidade de aprovação ou não de uma política desse gênero é proporcional à relação de forças dos atores e interesses presentes na sociedade (DIAS; MATOS, 2012).

As políticas redistributivas têm como objetivo redistribuir recursos, diretos ou entre grupos sociais, intervindo na estrutura econômica social, através de mecanismos que diminuam as desigualdades. Essas políticas impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos futuros para outros. São exemplos as política de cotas raciais nas universidades, os programas de previdência social, seguro-desemprego, bolsa-família e a reforma agrária. Segundo Lowi, as políticas redistributivas não recebem esse rótulo pelo resultado redistributivo efetivo, mas sim pela expectativa de contraposição de interesses claramente antagônicos. O tipo de dinâmica predominante em arenas políticas redistributivas é o elitismo, no qual se formam duas elites, uma demandando que a política se efetive e a outra lutando para que a política seja descartada (DIAS; MATOS, 2012).

As políticas constitutivas ou estruturadoras estabelecem regras sob as quais outras políticas públicas são selecionadas, bem como definem competências jurisdicionais, regras da disputa política e da elaboração de políticas públicas. Alguns exemplos desta tipologia são as regras do sistema político-eleitoral, a distribuição de competências entre as esferas de poder e as regras da participação da sociedade civil em decisões públicas. Políticas constitutivas provocam conflitos entre os entes e os atores diretamente interessados, como partidos e os níveis de governo, pois têm a capacidade de alterar o equilíbrio de poder existente.

Segundo Secchi (2011), as fronteiras que separam os quatro tipos de políticas definidos por Lowi não são facilmente visualizáveis. As políticas geralmente agregam características de dois ou mais tipos de política, como, por exemplo, as políticas que regem as relações trabalhistas, que possuem elementos regulatórios e redistributivos. A tipologia de Lowi se tornou uma das mais usadas no meio acadêmico por sua utilidade para estudos comparativos em um setor de política pública ou transversalmente entre vários setores de políticas públicas.

A tipologia de James Quinn Wilson adota o critério da distribuição dos custos e benefícios da política pública na sociedade para definir quatro tipos principais de política: as políticas clientelistas, as políticas de grupos de interesses, as políticas empreendedoras e as políticas majoritárias. Segundo o autor, as políticas clientelistas são aquelas em que os beneficiários são concentrados em certos grupos e os custos são difusos na coletividade. As políticas de grupos de interesse são aquelas em que tanto custos como beneficiários estão concentrados em certas categorias. Referem-se, na tipologia de Lowi, às políticas redistributivas. As políticas empreendedoras possuem beneficiários coletivos e são custeadas por certas categorias. Este gênero de política pública geralmente enfrenta os interesses de grupos contrários a interesses concentrados, como no caso das reformas administrativas que resultam na extinção ou criação de órgãos públicos ou leis que tornam ilegais jogos de azar. Por fim, as políticas majoritárias são aquelas em que os custos e benefícios são distribuídos pela coletividade, como a instituição de serviços públicos de saúde, educação, segurança, investimentos em infraestrutura, etc. (SECCHI, 2011).

Gormley baseia a sua tipologia no que ele chama de nível de saliência, que se refere à capacidade de uma política pública de afetar e chamar a atenção do público em geral e ao nível de complexidade da política pública, que varia de acordo com a necessidade de conhecimento técnico especializado para sua formulação e implementação. Segundo o autor, um assunto é saliente quando afeta um grande número de pessoas de modo significativo, e é complexo quando levanta questões factuais que não podem ser respondidas por generalistas. Da relação entre essas duas variáveis, o autor definiu quatro tipos de políticas: a política de audiência (*hearing room politics*), a política de baixo calão (*street level politics*), a política de sala operatória (*operating room politics*) e a política de sala de reuniões (*board room politics*) (DIAS; MATOS, 2012).

No conjunto da política de audiência entram as políticas públicas que são de simples elaboração do ponto de vista estrutural, mas que tendem a atrair grande atenção das pessoas e da mídia. São exemplos desse tipo de política as políticas de cotas raciais e a regulamentação sobre o aborto. No conjunto da política de baixo calão estão as rotinas administrativas para os agentes públicos, as regulações quanto à prestação de informações aos cidadãos e empresas, etc. Elas são classificadas deste modo por não atraírem grande interesse da população e devido à sua simplicidade. A política de sala de reuniões é exemplificada por pacotes de reforma administrativa, regras para o setor bancário, regulação de especificações para empresas prestadoras de serviço telefônico, energético, etc. Nesse grupo existe uma baixa capacidade de atrair atenção da coletividade e é necessário conhecimento técnico para formatar os contornos da política pública. No conjunto da política de sala operatória estão as regulamentações sobre organismos geneticamente modificados, regulamentação sobre a qualidade da água e do ar, o licenciamento de medicamentos, etc. São tecnicamente muito densas e têm apelo popular. Segundo o autor, esse esquema permite ao analista categorizar e prever o possível comportamento de políticos, burocratas, cidadãos e meios de comunicação, bem como prever mecanismos de decisão e patologias do processo decisório que podem emergir do processo de formulação e implementação de uma política pública (SECCHI, 2011).

Gustafsson propôs uma tipologia que tem como critério de distinção o conhecimento, a capacidade e a intenção do fazedor de política (*policymaker*). Nesse sentido, o autor divide as políticas públicas em quatro tipos: as políticas reais, as pseudopolíticas, as políticas simbólicas e as políticas sem sentido. Segundo Gustafsson, políticas reais são aquelas que combinam a intenção de resolver um problema público com o conhecimento adequado para resolvê-lo. Este é o gênero ideal de política pública. As políticas simbólicas são aquelas em que os fazedores de política possuem condições de elaborá-las e implementá-las, mas não demonstram grande interesse em colocá-las em prática. A criação de um conselho comunitário de participação para aumentar a legitimidade das ações de uma prefeitura ou secretaria municipal, por exemplo, pode se tornar uma política simbólica quando a participação não é efetivamente fomentada ou quando decisões importantes são tomadas fora das instâncias do conselho. As pseudopolíticas são aquelas em que existe interesse político para sua realização, mas o conhecimento para solução dos problemas ainda

é limitado e insuficiente. A política sem sentido é aquela elaborada sem conhecimento específico sobre o problema ou sem alternativas reais para a solução do problema. Segundo o autor, o planejamento de um governo municipal para a proteção ambiental de uma cidade pode se tornar uma política sem sentido quando os fazedores de política têm interesse na manutenção do *status quo* e não possuem competência ou conhecimento do que realmente seja um planejamento estratégico ou de métodos para preservação ambiental (SECCHI, 2011).

Outra forma de distinguir as políticas públicas de acordo com seus conteúdos é a partir da tipologia de Bozeman e Pandey, que estabelece uma distinção entre as políticas de conteúdo técnico e as políticas de conteúdo político. Os autores reconhecem que todas as políticas públicas contêm aspectos técnicos e políticos simultaneamente, mas, no entanto, em algumas políticas públicas prevalecem os aspectos técnicos, como políticas públicas de gestão financeira (por exemplo, métodos orçamentários e contábeis) ou da informação (por exemplo, sistemas de governo eletrônico). Exemplos de política públicas de conteúdo eminentemente político seriam todas as políticas redistributivas (na tipologia de Lowi) ou as políticas de grupo de interesse (na tipologia de Wilson), nos quais algumas categorias de atores arcam com os custos e outras categorias recebem benefícios (SECCHI, 2011).

2.3 CICLOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os ciclos ou processos de políticas públicas constituem um modelo de análise que decompõe a política em uma série de etapas que formam uma sequência lógica, comumente dividida em seis fases: 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação de alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação e 6) avaliação. A separação por fases facilita a compreensão e a análise de todo processo, levando em consideração as relações de poder, as redes políticas e sociais e os diversos elementos do processo político-administrativo.

FIGURA 2 – Etapas do ciclo de políticas públicas



Elaborado pelo autor com base em Secchi (2011).

A ilustração acima esquematiza as etapas do ciclo de elaboração de política públicas. No entanto, é importante considerar que as diferentes fases se encontram interligadas e, muitas vezes, sobrepõem-se umas às outras e com sequências alternadas.

Serafim e Dias (2011) afirmam que a política pública se materializa a partir do momento da sua formulação. Quando um governo reconhece a existência de um problema e a necessidade de fazer algo sobre ele, os fazedores de política exploram várias opções disponíveis para enfrentar o problema. Assim inicia-se o processo de formulação da política pública. Após desenhadas e formuladas, as políticas públicas desdobram-se em planos, programas, projetos e ações. A implementação é a fase de uma política pública durante a qual se geram atos e efeitos a partir de um marco normativo de intenções, de textos e de discursos. Quando postas em ação, as políticas públicas são implementadas, ficando daí submetidas a sistemas de acompanhamento de análise e de avaliação (SOUZA, 2006; SERAFIM e DIAS, 2011).

Qualquer processo de formação de uma política pública começa com a identificação de um problema ou de um estado de coisas que exija uma intervenção governamental. Um problema de âmbito público apresenta componentes estruturais

que estão relacionados às necessidades e demandas sociais. As demandas sociais podem ser classificadas basicamente em três tipos: novas, recorrentes e reprimidas. São consideradas demandas novas as questões que são resultado do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas. O surgimento de novos atores políticos se dá a partir do momento em que pessoas ou instituições passam a se organizar para pressionar o sistema político sobre um tema até então desconhecido ou que não exigia solução por parte do poder público. São consideradas demandas recorrentes aquelas que expressam problemas não resolvidos ou mal resolvidos e que, frequentemente, voltam a surgir no debate político e na agenda de governo. As demandas reprimidas, por sua vez, são constituídas por problemas existentes por um longo período que não recebem espaço na agenda de governo (DIAS e MATOS, 2012). Todo problema público é fruto de uma construção social que adquire primeiro certo nível de generalidade e depois ganha reconhecimento social, para que, enfim, possa tornar-se parte da agenda política institucionalizada. A ilustração abaixo elucida este processo.

FIGURA 3 - Processo de definição de um problema público



Elaborado pelo autor com base em Secchi (2011).

Tão importante quanto a entrada e permanência de um tema na agenda é a sua definição. A definição ou delimitação de um problema público compreende uma decisão de intervenção política e também a demarcação da atuação e a extensão dos efeitos sobre os grupos envolvidos com o problema. Há sempre um jogo de

interesses em disputa envolvendo atores e grupos que atuam para determinar quais assuntos deveriam ser considerados problemas, e, principalmente, como serão definidos, pois essa definição condicionará o tipo de solução que será aplicada por parte dos atores políticos (DIAS e MATOS, 2012).

Quando um problema é identificado e assumido por parte de um ator político (comumente partidos políticos, gestores públicos ou organizações do terceiro setor), ele poderá então disputar uma vaga na lista de prioridades de atuação do governo. Esta lista é conhecida como agenda. Sobre o conceito de agenda no âmbito das políticas públicas, Serafim e Dias (2011) afirmam que se trata do instrumento que reflete a prioridade de temas tratados pelo governo. É a arquitetura de poder existente em cada situação que irá determinar os temas que deverão compor a agenda e quais aqueles que não serão contemplados. Segundo os autores:

Um determinado tema é incorporado à agenda quando é identificado como problema passível de ser convertido em política pública. Esse processo não deve ser entendido como estritamente técnico: a identificação do problema e a construção da agenda envolvem valores e interesses, estão condicionadas a elementos ideológicos e a projetos políticos e refletem as relações de poder entre os atores sociais envolvidos (SERAFIM e DIAS, 2011, p. 314).

Kingdon classifica a existência de três tipos de agenda: sistêmica (ou não-governamental), governamental e decisória. A primeira é composta por uma lista de assuntos que são de preocupação nacional, mas que ainda não receberam a devida atenção do governo. A governamental é composta por assuntos identificados pelo governo como importantes, e a decisória é composta por assuntos priorizados na agenda governamental a fim de serem efetivamente implementados. Essa classificação das agendas tem o objetivo de distinguir entre a intenção e a necessidade de se fazer algo e a tomada de decisão propriamente dita (SERAFIM; DIAS, 2011).

Para Cobb e Elder, existem dois tipos de agenda: a agenda política ou sistêmica e a agenda formal ou institucional. O primeiro tipo se refere ao conjunto de problemas ou temas que a sociedade considera ou percebe como merecedores de intervenção pública e pertencem ao âmbito da jurisdição legítima do poder governamental existente, enquanto que o segundo é aquele que elenca os problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar, sendo formada por

temas que o governo se ocupa de forma regular, através do trabalho permanente das instituições políticas e administrativas. Os autores destacam também o poder de influência dos meios de comunicação para inserir temas nas agendas de governo. Frequentemente a agenda da mídia condiciona grande parte das agendas políticas e institucionais (SECCHI, 2011).

A agenda determina o que será ou não incluído, determinando também as arenas decisórias e os agentes que estarão em conflito no poder político. Toda construção de agendas envolve um processo altamente seletivo, em que concorrem os problemas com diversas hierarquias de prioridades, que em geral são bastante heterogêneas. Um aspecto importante a se considerar é que do mesmo modo que nem todo problema entra na agenda, também nem todos os temas constantes da agenda são convertidos em programas, devido ao caminho percorrido na discussão pública e nas demais etapas do processo de formulação de políticas públicas (DIAS e MATOS, 2012).

A partir da introdução do problema na agenda, a formulação de políticas busca resolver qual combinação das diferentes alternativas existentes será mais apropriada para diminuir a tensão entre a situação atual e a situação desejada. Idealmente, a formulação de soluções passa pelo estabelecimento de objetivos e estratégias e o estudo das possíveis consequências de cada alternativa de solução. Nesse sentido, é fundamental a elaboração de planos, projetos ou programas, para determinar o método da ação. A realização de um diagnóstico é a condição inicial para a busca de soluções para um determinado problema e a avaliação das alternativas de intervenção. Esse processo ocorre com um embate político entre diversos interesses, e quando da definição do objetivo da política adotada, serão rejeitadas várias propostas de ação. Segundo Dias e Matos (2012, p. 76), “é nesse momento que diversos atores se mobilizam para formação de coalisões (intra e extragovernamentais) de compromisso, negociação e decisão, que preparam o ambiente para fazer com que a política saia efetivamente do papel e se concretize”. Nessa fase, além do apoio político à causa em pauta, se inicia o papel dos especialistas, assessores, funcionários tecnicamente qualificados e instituições de pesquisa, que irão construir cenários futuros em função das medidas tomadas no presente. Os técnicos adquirem importância nessa fase e podem provocar o surgimento de problemas com os políticos, uma vez que os interesses eleitorais

podem ser tratados por eles em segundo plano frente aos aspectos técnicos do problema a ser enfrentado (DIAS e MATOS, 2012).

No processo de elaboração de políticas públicas, a tomada de decisões é vista como a etapa que sucede a formulação de alternativas de solução. A tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções de enfrentamento de um problema público são explicitadas. Segundo Secchi (2011), a dinâmica de escolha de alternativas para solução de problemas públicos pode ocorrer de três formas: quando os tomadores de decisão buscam soluções com base no estudo de alternativas, ou seja, busca-se escolher a alternativa mais apropriada em termos de custo, rapidez, ou qualquer outro critério considerado relevante; quando os tomadores de decisão ajustam os problemas às soluções, sendo que o nascimento do problema, o estabelecimento de objetivos e a busca de soluções são eventos simultâneos; ou quando os tomadores de decisão têm soluções em mãos e correm atrás de problemas, sendo que um ator político pode já ter predileção por uma proposta de solução existente, e então lutar para destacar o problema junto à opinião pública e no meio político de tal modo que sua proposta se transforme em política pública.

Outra forma de entender a dinâmica de tomada de decisões em políticas públicas é o modelo dos fluxos múltiplos, aperfeiçoado por Kingdon, segundo o qual o fluxo dos problemas é dependente da atenção do público e o fluxo das soluções depende da atuação de empreendedores de políticas públicas. O fluxo da política varia de acordo com eventos especiais, como o desenho e a aprovação do orçamento público, reeleições ou substituições de membros do Executivo, etc. De acordo com essa proposta, a convergência desses fluxos criaria uma janela de oportunidades, um momento especial para o lançamento de soluções em situações politicamente favoráveis. Segundo o autor, essas janelas de oportunidades são raras e permanecem abertas por pouco tempo (SECCHI, 2011).

A fase de implementação sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços de avaliação. Na perspectiva da análise de políticas públicas, esta etapa é fundamental, porque é nela que a política, até então feita através de discursos e documentos, se transforma em fatos concretos. A importância de estudar a fase de implementação está na possibilidade de identificar, por meio de instrumentos analíticos estruturados, os obstáculos e falhas cometidas a partir da comparação entre os resultados esperados e os resultados concretos da política

pública, além da possibilidade de detectar erros anteriores, referentes à tomada de decisão, problemas mal formulados, objetivos mal traçados, etc. (SECCHI, 2011).

Segundo Dias e Matos (2012), um erro comum é considerar o processo de implementação somente do ponto de vista técnico-administrativo ou de gestão pública. De acordo com os autores:

Considerar este um problema como principalmente técnico é uma simplificação ingênua, pois deixa de lado o caráter conflitivo do processo, ou seja, sua dimensão política. As políticas públicas são concebidas, decididas e implementadas por pessoas, que por sua vez são afetadas de diversos modos por elas. Todas as instituições envolvidas em um processo de política pública [...] têm características sociais, políticas e interesses que as tornam, cada uma delas, um ator a mais do jogo político-administrativo (DIAS e MATOS, 2012, p. 79).

Alguns elementos básicos devem fazer parte de qualquer análise sobre o processo de implementação, tais como: as pessoas e organizações envolvidas, os interesses envolvidos, as competências (técnicas, humanas e de gestão), as regras formais e informais estabelecidas, os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos (capacidade de influência). Uma análise do processo de implementação pode tomar a forma de análise sobre a implementação ou de pesquisa avaliativa. No caso da primeira, o foco está centrado no processo de implementação da política pública, seus elementos, seus contornos, suas relações e seu desenvolvimento temporal, tendo um objetivo mais descritivo do que prescritivo. Na pesquisa avaliativa, a orientação está mais voltada para entender as causas de falhas ou acertos, ou seja, busca um objetivo mais prático (SECCHI, 2011).

Segundo Sabatier, existem basicamente dois modelos de implementação de políticas públicas: o modelo *top-down* (de cima para baixo) e o modelo *bottom-up* (de baixo para cima). Caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas, o modelo *top-down* é baseado na distinção entre política e administração, no qual os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração). Este modelo parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo. O modelo *bottom-up* é caracterizado pela maior liberdade de burocratas e maior responsabilidade de redes de atores auto-

organizados para implementação de políticas públicas. Nesse modelo, os implementadores têm maior participação nas decisões e na busca por soluções que serão legitimadas posteriormente pelo núcleo político. Esse modelo permite um desenvolvimento flexível da política pública, com possibilidade de modificação do seu formato pelos gestores no dia a dia, durante a implementação. A diferenciação entre esses dois modelos pode ajudar o pesquisador a caracterizar o momento fundador das bases da política, bem como identificar falhas de formulação e aplicação, e avaliar as estratégias dos implementadores em relação aos obstáculos práticos na relação entre como a política deveria ser e como ela realmente é (SECCHI, 2011).

A avaliação e o monitoramento de políticas públicas é uma ferramenta importante que permite à administração realizar uma série de ações em função dos resultados obtidos para correção de erros e a melhor formulação de políticas futuras. Segundo Serafim e Dias (2011), análise e avaliação de políticas públicas não devem ser confundidas. De acordo com os autores, “a análise envolve um conjunto de procedimentos significativamente mais complexos e exige um posicionamento ideológico claro por parte do analista (algo que a avaliação evita explicitar, embora não consiga eliminar)” (SERAFIM; DIAS, 2011, p. 319).

Muitas vezes os termos “avaliação” e “análise” são utilizados como sinônimos, mas, embora compartilhem o mesmo objeto central (a política pública), avaliação e análise constituem exercícios bastante diferentes. Enquanto a avaliação tem como foco a apreciação dos resultados da política, trabalhando com as categorias de eficiência, eficácia e efetividade, a análise, por sua vez, objetiva o processo de construção da política pública, em especial no que se refere à definição da agenda.

A Análise de Política enfatiza aspectos como os valores e os interesses dos atores que participam do jogo político, a interação entre eles, a arquitetura de poder e tomada de decisões, conflitos e negociações, etc. Assim, enquanto a avaliação propõe uma leitura *ex-post* da política pública, a Análise de Política reforça a importância da apreciação dos processos que, em última instância, determinam as características gerais da política (DAGNINO e DIAS apud SERAFIM e DIAS, 2011, p. 320).

A análise de políticas públicas pode ser entendida também como um conjunto de observações, de caráter descritivo, explicativo e normativo, acerca de ações, projetos e programas públicos, que corresponde, respectivamente, às perguntas a

respeito de “o que/como é?”, “por que é assim?” e “como deveria ser?”. Essa última dimensão dos estudos de análise de política imprime aos estudos pertencentes ao campo um caráter bastante peculiar, no qual o “dever ser” assume uma importância fundamental. Essa característica constitui uma diferenciação ainda mais relevante em um contexto como o atual, em que às reflexões teóricas é imposta uma assepsia ideológica (SERAFIM; DIAS, 2011).

Outra diferença significativa entre a avaliação e a análise de política remete ao fato de esta última, ao contrário da primeira, incorporar em sua leitura uma reflexão sobre as razões pelas quais a política pública não apresenta características diferentes (por exemplo, os motivos que levam as demandas de determinados atores a serem excluídas da agenda). Embora essa dimensão seja em parte especulativa, ela envolve uma reflexão que não pode ser desprezada, até mesmo porque constitui um importante exercício que pode levar ao aprimoramento da política pública. Alguns fatores, como interesses e valores, regras e procedimentos organizacionais, características do ambiente socioeconômico no qual operam as instituições políticas e a tendência de formação de subsistemas de política relativamente autônomos são, usualmente, enfatizados por pesquisadores para entender os processos associados à política pública (SERAFIM; DIAS, 2011).

Para uma política atingir seus objetivos, quatro fatores são essenciais durante todo o seu ciclo: grau de profissionalismo na administração; estilo de política e gestão; grau de participação dos atores envolvidos; e, principalmente, a forma como estes três fatores alinham-se. Nesse sentido, torna-se indispensável reconhecer os atores locais através da criação de mecanismos de participação para estreitar as relações entre o Estado e a sociedade (DIAS; MATOS, 2012).

A participação e o controle social são elementos constitutivos fundamentais das políticas públicas. Os atores sociais e políticos devem ter espaço assegurado na formulação, desenvolvimento e avaliação das políticas, visando o aperfeiçoamento constante e a legitimação social das mesmas. O objetivo da participação e do controle social é a construção de esferas públicas de poder, nas quais os diferentes atores sociais possam negociar de forma transparente e em igualdade de condições os seus interesses pensados na relação com a coletividade (SCHWENGBER, 2012).

Para compreender como foram formuladas e se desenvolveram as políticas públicas sobre geração de trabalho e renda através da economia solidária no Brasil,

é preciso contar com um breve panorama sobre as políticas de trabalho no país, sendo este o assunto do próximo tópico.

2.4 AS TRANSFORMAÇÕES NA POLÍTICA DE TRABALHO NO BRASIL

O modo de produção capitalista fundou suas bases no desenvolvimento econômico sustentado na difusão do padrão de uso do trabalho assalariado. Pochmann (2012), aborda os rumos da política pública de trabalho no Brasil indicando os três principais movimentos históricos que marcaram a evolução do trabalho no Brasil: a abolição do trabalho escravo (1888- 1930), a constituição de um mercado nacional e a expansão do assalariamento com o desenvolvimento da industrialização (1930-1980), e o esgotamento do projeto nacional de industrialização, iniciado a partir de 1981 e intensificado durante a década de 1990 com a implantação do projeto neoliberal no país. Silva e Silva e Yazbek (2012) acrescentam um quarto momento a esta análise, iniciado a partir de 2003, com a retomada da criação de novos postos de trabalho e emprego com carteira assinada e a elevação das remunerações do trabalho durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010).

O primeiro movimento em direção ao trabalho livre no Brasil inicia-se em 1888 com a abolição da escravatura e se desenrola até 1930 com a Revolução de Trinta. Durante esse período a economia brasileira caracterizou-se pela exportação de bens primários, uma vez que dependia fortemente da sua inserção na economia mundial, por meio da produção e venda no mercado externo de produtos agropecuários, concentrando grande parte da força de trabalho no meio rural.

O segundo movimento histórico relacionado à evolução geral do trabalho no Brasil transcorreu entre a Revolução de Trinta (1930) e o início do último governo da ditadura militar (1980). Neste período, o mercado de trabalho tornou-se nacional e o assalariamento passou a ser predominante no conjunto das formas de uso da mão de obra no Brasil. A difusão do ciclo da industrialização nacional foi possibilitada pela nova forma de inserção do país na economia mundial, inicialmente pela substituição de produtos importados por produção doméstica (1930 a 1954) e, posteriormente, entre 1955 e 1980, pelo movimento de internalização da produção

de bens e serviços relativos à Segunda Revolução Industrial e Tecnológica (1870 a 1910), como automóvel, química fina, aviões, eletrodomésticos, entre outros. Nos anos 1970, registraram-se níveis elevados de crescimento econômico que ficaram conhecidos como o período do “milagre econômico brasileiro”. Entre as décadas de 1930 e 1970, verificou-se um rápido e atribulado avanço na urbanização nacional. Estimulada fortemente pela elevada migração interna do campo para a cidade, a constituição do mercado nacional de trabalho ocorreu por intermédio da formação de um grande excedente da força de trabalho. Conseqüentemente, grande parte da força da mão de obra acabou sendo excluída dos frutos do crescimento econômico, muito embora tenha-se registrado um movimento inédito de estruturação do mercado de trabalho no país (POCHMANN, 2012).

O terceiro movimento histórico verificado na evolução do trabalho no Brasil iniciou-se em 1981 e caracteriza-se pelo esgotamento do projeto de industrialização nacional. A elevada oscilação no conjunto das atividades econômicas ocasionou a estagnação da renda *per capita* e culminou na ampliação do contingente de mão de obra sobrando. Deste modo, os trabalhadores gradativamente perderam as condições necessárias para incorporação social e ocupacional obtidas a partir do modelo de políticas públicas implementadas durante os anos 1930 e 1980.

O movimento de desestruturação do mercado de trabalho se intensificou com a implementação do programa neoliberal a partir dos anos 1990, diante da passiva e subordinada inserção do país na economia mundial. O processo de abertura produtiva, comercial, tecnológica e financeira, além de gerar a estagnação do crescimento econômico, terminou por destruir ocupações urbanas e rurais existentes devido à ampliação das importações, da reforma do Estado e da desnacionalização do parque produtivo nacional. Durante o período de 1981 a 2004, a taxa média anual de variação do Produto Interno Bruto foi apenas de 31% da taxa média anual verificada entre 1950 e 1980. A perda de dinamismo do capitalismo brasileiro desde 1980 comprometeu a abertura da quantidade necessária de vagas para absorver o conjunto da força de trabalho que chegava ao mercado. A presença de uma ampla oferta de mão de obra sobrando no interior do mercado de trabalho contribuiu para o achatamento salarial dos trabalhadores ocupados. De acordo com Pochmann (2012), entre 1980 e 2003, o poder aquisitivo do salário mínimo foi reduzido em praticamente 50%. Segundo o autor:

Entre 1980 e 2003, o desemprego foi multiplicado por 3,5 vezes, atingindo praticamente os mais distintos segmentos sociais, inclusive aqueles com maiores graus de escolaridade. [...] A cada dez ocupações abertas durante a década de 1990, três foram de ocupação doméstica, duas de trabalhadores ambulantes, uma de limpeza e uma outra de segurança [...]. Ou seja, 70% das ocupações criadas no Brasil estiveram concentradas em atividades que não têm a ver com modernização técnica e produtiva (POCHMANN, 2012, p. 46).

Com a opção pela abertura da economia brasileira na década de 1990, as principais fontes geradoras de novas ocupações foram fortemente comprimidas. No setor industrial, por exemplo, cerca de 1,2 milhão de postos de trabalho foram extintos. Além disso, o setor privado adotou novas práticas de gestão de mão de obra, como a terceirização, a organização horizontal do trabalho e os programas de autocontrole da produção (gestão participativa, metas de produção e vendas, etc.). Em conjunto, as novas modalidades de uso da força de trabalho ocupada foram favoráveis tanto ao corte de pessoal como à intensificação do tempo de trabalho entre os ocupados, apesar da redução dos salários em termos reais. O Brasil viveu nesse período sua mais grave crise de emprego. As medidas introduzidas no conjunto das políticas de emprego durante a década de 1990 terminaram por não alterar o quadro e se demonstraram ineficazes. Da mesma forma, a introdução de medidas de corte neoliberal terminaram agravando o quadro geral do desemprego no Brasil, colaborando, inclusive, com o deslocamento da responsabilidade pública para o indivíduo. O corte de recursos públicos na área do trabalho, acompanhado da flexibilização do mercado de trabalho e da desregulação das políticas públicas do trabalho, somente fragilizou ainda mais a condição do mesmo (POCHMANN, 2012).

Esse quadro passa a ser revertido a partir de 2003, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, quando se inicia a recuperação da economia e o incremento da elevação dos postos de trabalho e emprego com carteira assinada, além da progressiva elevação das remunerações do trabalho. A partir de 2004 o PIB brasileiro passa a ter maior crescimento do que nos anos anteriores, alcançando a taxa de 5,4% em 2007. O mesmo ocorre com a elevação dos índices de emprego. Segundo a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), no período de 2003 a 2010, foram gerados cerca de 15 milhões de postos de trabalho formais. No mesmo período, o rendimento médio dos trabalhadores formais apresentou um crescimento real de 21,29%, chegando a R\$

1.742,00 em dezembro de 2010. O número de trabalhadores com vínculos formais ativos (celetistas e estatutários) atingiu 44 milhões em 2010. Segundo dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) do IBGE, o percentual de trabalhadores com carteira de trabalho assinada passou de 54,8% em 2000 para 67,9% em 2009, apesar da crise internacional de 2008 (SILVA E SILVA; YAZBEK, 2012).

Ao longo dos últimos anos, o governo brasileiro passou a ampliar as ações no campo das políticas sociais, elegendo como prioridade o enfrentamento da pobreza e da desigualdade que vinham se ampliando. Para tanto, foi promovido um conjunto de políticas, como a valorização do salário mínimo, a transferência direta de renda através do programa Bolsa Família, a ampliação dos benefícios concedidos pela previdência social, a melhoria das condições no mercado de trabalho e o acesso ao crédito. Como resultado dessas políticas, convém ressaltar que dados recentes têm evidenciado uma redução significativa e contínua dos índices de pobreza e desigualdade no Brasil desde 2001. O Índice Gini, uma das medidas de desigualdade mais usadas em todo mundo, apresentou um declínio de 0,59 em 2001 para 0,51 em 2012. Segundo Neri (2012), a queda da desigualdade no Brasil vem ocorrendo num ritmo três vezes superior do que o sugerido pelas Metas do Milênio das Nações Unidas (ONU), sendo que o percentual registrado no último ano coloca o Brasil em seu menor nível de desigualdade desde o início da série histórica em 1960. Entre 2003 e 2011, cerca de 40 milhões de pessoas saíram da classe D para a classe C, que conta hoje com mais de 105,4 milhões de brasileiros.

Porém, uma análise crítica das políticas desenvolvidas pelo Estado brasileiro na última década para a recuperação da economia nacional e a criação de empregos através do estímulo às empresas capitalistas também precisa ser levada em consideração. Segundo Safatle (2013):

A política lulista de financiamento estatal do capitalismo nacional levou ao extremo as tendências monopolistas da economia brasileira. O capitalismo brasileiro é hoje um capitalismo monopolista de Estado, onde o Estado é o financiador dos processos de oligopolização e cartelização da economia. Exemplo pedagógico nesse sentido foi a incrível história da transformação do setor de frigoríficos em um monopólio no qual uma empresa comprou todas as demais se utilizando de dinheiro do BNDES. Em vez de impedir o processo de concentração, o Estado o estimulou. Como resultado, atualmente não há setor da economia (telefonia, aviação, produção de etanol etc.) que não seja controlado por cartéis, com seus serviços de péssima

qualidade e seus preços extorsivos (SAFATLE, 2013).

Além disso, alguns autores, como Pochmann (2012), afirmam que a ascensão da classe trabalhadora como resultado das políticas para criação de empregos empreendidas até então já apresenta sinais de esgotamento. Pochmann sustenta a tese de que a mudança social dos últimos oito anos não resultou na criação de uma nova classe média no país, mas sim que “os empregos gerados nos últimos anos criaram uma classe trabalhadora consumista, individualista e despolitizada”. A maioria absoluta dos empregos criados nos últimos dez anos tem salários de até um salário mínimo e meio. Para Pochmann, agora o governo deve buscar outras maneiras de gerar trabalho.

A economia solidária pode ser entendida, sob essa perspectiva crítica, como paradigma para que o desenvolvimento econômico e social não resulte somente em novas possibilidades de consumo, mas sim em um novo conjunto de práticas econômicas e sociais que efetivamente transformem as estruturas de reprodução das desigualdades no país.

2.5 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

A entrada da economia solidária na agenda das políticas públicas no Brasil está relacionada ao surgimento da questão da geração de trabalho e renda, para além da noção exclusiva de emprego. As políticas de emprego anteriores não concebiam a possibilidade de geração de trabalho e renda fora do paradigma da relação assalariada. Tais políticas baseavam-se, fundamentalmente, na qualificação profissional, visando um aumento das condições de empregabilidade da mão-de-obra.

Sobre o processo de inclusão da economia solidária na agenda das políticas públicas no Brasil destaca-se, por um lado, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), para Presidência da República em 2002 e, por outro lado, o papel do Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária (GT Brasileiro). Este grupo, formado com o objetivo de organizar as atividades de economia solidária na primeira edição do Fórum Social Mundial (FSM), realizado em 2001, em Porto

Alegre, congregava doze entidades e redes nacionais do movimento de economia solidária (LEBOUTTE, 2003).

Após a vitória de Lula no segundo turno, o GT Brasileiro iniciou a interlocução com a equipe de transição a fim de assegurar a presença da economia solidária no novo governo. Para tanto, o GT Brasileiro formulou uma Carta ao Governo Lula e organizou a Plenária Brasileira de Economia Solidária, em 9 e 10 de dezembro de 2002, em São Paulo, com a participação de aproximadamente 200 pessoas, com o objetivo de constituir uma agenda de interesse comum para o conjunto do movimento da economia solidária, o que ficou conhecida como primeira versão da Plataforma da Economia Solidária no Brasil (SENAES, 2011, p. 14).

Em janeiro de 2003, no FSM, em Porto Alegre, foi realizada a II Plenária Nacional da Economia Solidária, na qual foi anunciada a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). Logo em seguida, em junho de 2003, com a publicação da Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003 e com base no Decreto nº 4.764 de 24 de junho de 2003, foi instituída a SENAES, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) do governo federal. Paul Singer foi apresentado pelo movimento da economia solidária como nome consensual para ocupar a pasta.

A SENAES foi criada com a finalidade de realizar ações de fomento e fortalecimento das iniciativas de economia solidária. Para tanto, a Secretaria atua diretamente ou por meio de cooperação e convênios com outros órgãos governamentais (federais, estaduais e municipais) e com organizações da sociedade civil. Estas ações se efetivaram como política pública através da implantação do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, do Plano Plurianual 2004-2007.

Em 2004, a SENAES optou por construir parcerias estratégicas para execução de seus projetos: com a Fundação Banco do Brasil, visando o aproveitamento da abrangência da Fundação para a difusão de projetos a nível nacional; com a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), que atua juntamente aos projetos de incubadoras de economia solidária, no Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES) e no desenvolvimento de tecnologias sociais; e com o Banco do Nordeste do Brasil (BNB), para o fomento dos Fundos Rotativos Solidários (SENAES, 2011).

Em junho de 2006, foi realizada a I Conferência Nacional de Economia Solidária (CONAES), que inaugurou um novo período para as políticas públicas de economia solidária com a instituição do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), composto por 56 representantes divididos entre três setores: governos,

empreendimentos e entidades não-governamentais de fomento e assessoria à economia solidária. Ainda em 2006, foi realizada a 1ª Feira Nacional de Economia Solidária, em parceria com o Ministério da Cultura, e foi lançado o Atlas da Economia Solidária no Brasil, com intuito de estabelecer uma base nacional de informações com identificação e caracterização de mais de 15 mil empreendimentos econômicos solidários e de entidades de apoio, assessoria e fomento à economia solidária.

Em 2008, a SENAES reorganizou o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento no âmbito do Plano Plurianual 2008-2011, integrando suas ações em três eixos de atuação: i) capital: apoio à oferta de bens e serviços financeiros; ii) conhecimentos: formação, assistência técnica e pesquisas; e iii) mercados: organização dos processos de produção e canais de comercialização. Ao longo de 2009, parcerias importantes com outros ministérios foram continuadas ou constituídas, como, por exemplo, com o Ministério da Justiça, através do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), e com o Ministério da Educação, através do Programa de Extensão Universitária (PROEXT) e de programas de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Quadro 1

Resumo das principais ações desenvolvidas pela SENAES dentro do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento no período 2004-2010

Diretrizes do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento no Plano Plurianual 2004-2007	Formação em “Economia Solidária, políticas públicas e Desenvolvimento Solidário” para servidores públicos de governos municipais, estaduais e federal.
	Implantação do Plano Setorial de Qualificação em Economia Solidária com o objetivo de promover a qualificação social e profissional de trabalhadores de empreendimentos solidários.
	Apoio a projetos de empresas recuperadas por trabalhadores em regime de autogestão.
	Apoio às Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (PRONINC).
	Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária.
	Projeto de Promoção de Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES), depois chamado de “Brasil Local”.
	Realização do primeiro mapeamento da economia solidária no Brasil (2005-2007), com a implantação do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES).
	Implantação do Programa Nacional de Feiras de Economia Solidária.
	Realização da Campanha Nacional de Divulgação e Mobilização da Economia Solidária no Brasil: “Outra Economia Acontece”.
	Apoio aos Bancos Comunitários de Desenvolvimento, em parceria com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal
Ampliação do	Implantação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SNCJS)

Programa Economia Solidária em Desenvolvimento no Plano Plurianual 2008-2010	Implantação dos Núcleos Estaduais de Assistência Técnica em Economia Solidária (NEATES)
	Projetos de fomento e fortalecimento do Associativismo e Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis (CATAFORTE)
	Implantação dos Centros de Formação em Economia Solidária (CFES)
	Atualização e ampliação do SIES com o segundo mapeamento nacional de empreendimentos econômicos solidários, entidades de apoio e fomento e de políticas públicas de economia solidária
	Segundo Plano Setorial de Qualificação Profissional e Social em Economia Solidária
	Cursos de formação de gestores públicos federais para atuação em políticas públicas voltadas à economia solidária
	Produção e distribuição de 22 mil kits da Campanha Nacional de Divulgação e Mobilização da Economia Solidária

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Relatório Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidária no Governo Federal 2003-2010 (Edição parcial out/2011)

Em junho de 2010, foi realizada a II CONAES. Antecedendo a etapa nacional, foram realizadas 187 Conferências Regionais ou Territoriais, abrangendo 2.894 municípios brasileiros com 15.800 participantes. Entre os meses de março e abril, foram realizadas as Conferências Estaduais de Economia Solidária, com a participação de 4.659 pessoas, além de cinco Conferências Temáticas que abordaram temas como finanças solidárias, comércio justo e formação, entre outros.

Em 2011, a economia solidária foi incluída como um dos eixos de ação do Plano Brasil Sem Miséria, lançado pela Presidenta Dilma Rousseff, que tem como objetivo a erradicação da pobreza extrema no país e se articula em três pilares básicos: transferência de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços públicos (FBES, 2012).

Diversos autores questionam a condição atual da economia solidária enquanto política pública. Eles avaliam que a incorporação da economia solidária à agenda governamental é ainda inócua, dispersa e fragmentada territorial, institucional e temporalmente. Entretanto, é necessário reconhecer que, empiricamente, existem políticas públicas de economia solidária, pelo menos, enquanto ação de governos locais, regionais e nacionais que realizaram opções concretas e programáticas de apoio à economia solidária e a seus sujeitos, embora tais “ações de governo” ainda não tenham se institucionalizado como direitos (da sociedade) e deveres (do Estado), sendo políticas de governo e não políticas de Estado. Deste modo, a inclusão da economia solidária na agenda governamental depende da progressiva vontade política de seus representantes, ficando à mercê

das alternâncias de governo que ocorrem periodicamente nos regimes democráticos representativos (SCHIOCHET, 2009).

Outro aspecto que não pode ser negligenciado é que, apesar da comprovada relevância das políticas públicas para o fortalecimento da economia solidária, existem debates sobre a pertinência da institucionalização da economia solidária como política pública, uma vez que a possibilidade de crescente controle estatal e a subordinação burocrática estariam em contradição com as potencialidades emancipatórias próprias da economia solidária. Entretanto, autores como Laville e França Filho reconhecem que a existência de espaços públicos, isto é, “espaços intermediários”, tende a contribuir para a regulação de um campo de práticas de estímulo às interações entre as iniciativas e os poderes públicos, como possibilidade de manutenção da autonomia da economia solidária frente ao Estado (SCHIOCHET, 2009).

Segundo Schiochet (2009), a economia solidária não deve ser entendida como uma política setorial, ou seja, ela não corresponde apenas a um setor da sociedade ou da economia. A economia solidária é uma política de desenvolvimento social e econômico fundamentada na organização coletiva, associativa e autogestionária de pessoas. Dessa forma, ela incorporaria uma dimensão estratégica, influenciando a ação do governo em muitas questões e setores que fazem parte da agenda pública.

São inúmeras as atividades desenvolvidas e protagonizadas pelos empreendimentos solidários de forma independente. Entretanto, tem-se observado que em diversos casos os trabalhadores necessitam do apoio do Estado para manter seus empreendimentos. Segundo Godoy (2011), muitas vezes a iniciativa de formação de cooperativas e associações parte das políticas de governo, e não dos trabalhadores, devido às condições de pobreza e aos poucos anos de estudo formal da grande massa de trabalhadores desempregados.

Godoy (2011) destaca que, no Brasil, as iniciativas para formulação e aplicação de políticas públicas para economia solidária têm raízes nos governos municipais. Segundo Dias e Matos (2012), é no âmbito dos governos locais que surge com mais rapidez a necessidade de ampliação das ações do Estado, devido à maior proximidade do poder político com a comunidade. Essa proximidade geralmente faz com que as pressões dos grupos e movimentos sejam mais efetivas em um tempo menor do que aquelas que ocorrem em âmbito estadual ou federal.

Além disso, verifica-se um processo de crescente descentralização das políticas públicas no país. A partir da Constituição de 1988, os municípios passaram a assumir novas responsabilidades na realização do gasto público e na promoção de políticas setoriais e de desenvolvimento local. Deste modo, os municípios se tornam pioneiros em termos de inovações nos conteúdos das políticas públicas.

Uma das consequências da maior relevância dos municípios em termos político-administrativos é a perspectiva de se pensar o desenvolvimento sob novo enfoque, onde o local assume o papel de ator de peso na consolidação de uma perspectiva nacional. Segundo Dias e Matos (2012),

Essa é uma tendência apontada por diversos autores e que só pode ser entendida dentro de uma perspectiva de aceleração da reestruturação produtiva, fruto da revolução científico-tecnológica, que diminui o peso das políticas excessivamente centralizadas, que apresentam maiores dificuldades em responder às constantes mudanças que ocorrem nos diversos setores em que se divide a atividade econômica (DIAS e MATOS, 2012, p. 33).

Dias e Matos (2012) afirmam que as iniciativas locais de desenvolvimento constituem uma resposta aos novos arranjos produtivos e empresariais dos territórios, estabelecidos a partir do esgotamento do modelo fordista de produção. A necessidade de promoção e modernização dos sistemas produtivos locais, especialmente localizados em âmbito municipal, corresponde às exigências de transformação produtiva do modelo pós-fordista, que obriga a buscar formas mais flexíveis e eficientes de acumulação do capital. Por outro lado, as novas práticas de desenvolvimento local não implicam mudanças apenas no âmbito econômico, mas também estão associadas a alterações na relação entre poder público e atores locais. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o desenvolvimento econômico local é definido como:

Um processo de desenvolvimento participativo que fomenta acordos de colaboração entre os principais atores públicos e privados de um território, possibilitando o projeto e a colocação em prática de uma estratégia de desenvolvimento comum à base de aproveitar os recursos e vantagens competitivas locais no contexto global, com objetivo final de criar emprego decente e estimular a atividade econômica (DIAS e MATOS, 2012, p. 35).

Nos enfoques tradicionais de desenvolvimento, em que o planejamento é estabelecido pelo governo central, o local integra uma estratégia de desenvolvimento na qual os recursos naturais, socioculturais, econômicos e

administrativos estão subordinados a uma estratégia de desenvolvimento que visa contemplar setores mais dinâmicos da economia, sob a justificativa de que esses segmentos são seu carro-chefe e que o desenvolvimento passa necessariamente pelo seu crescimento. Desse modo, as economias locais vinculam-se a estratégias que desarticulam e rompem as estruturas socioculturais locais, que se veem obrigadas, para sobreviver, a tornar-se caudatárias de um processo externo. A perspectiva de desenvolvimento econômico local implica maior participação dos atores locais tanto na elaboração de estratégias quanto na coordenação do processo de crescimento local que envolve o conjunto de instituições públicas, privadas e do terceiro setor instaladas no território. As políticas públicas buscam a descentralização dos recursos e acentuam seu foco no potencial de desenvolvimento de cada área, fornecendo as condições pra o seu desenvolvimento (DIAS; MATOS, 2012).

Outro aspecto fundamental deste modelo de desenvolvimento é que ele levanta a discussão sobre a necessidade de diferentes formas de organização dos elementos singulares de cada localidade. Deste modo, ele se torna predominantemente social, no sentido de que uma determinada sociedade localizada territorialmente transforma iniciativas individuais num conjunto de relações sociais que passam a ter significado coletivo. Nesse sentido é que passa a ter maior significado o conceito de capital social. A construção de redes sociais entre os indivíduos e organizações fortalece as relações entre os diversos atores, aumentando o grau de confiança e solidariedade local em função do entendimento de que a cooperação aumenta a capacidade coletiva de sobrevivência numa economia capitalista globalizada (DIAS e MATOS, 2012).

Considerando o vínculo evidente entre economia solidária e desenvolvimento local, bem como o fato de que, historicamente, as políticas públicas de economia solidária têm surgido principalmente em âmbito municipal, conforme acima explicitado, devido à proximidade entre poder público e comunidade, esta pesquisa tem como objeto as políticas públicas municipais de economia solidária na região metropolitana de Porto Alegre, buscando analisar de que forma e em que medida os pressupostos teóricos e estratégicos da economia solidária, explicitados nos capítulos anteriores, em especial na introdução, são traduzidos em políticas públicas locais e quais as possibilidades e limites dessas políticas. O próximo capítulo apresenta o histórico das políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do

Sul, estado precursor em termos de implementação destas políticas no Brasil, bem como descreve e sistematiza as características das políticas públicas de economia solidária atualmente em vigor nos municípios de Canoas, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga e Sapucaia do Sul, identificando programas e projetos implementados e comparando os tipos e níveis de estruturação destas políticas.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL

Este capítulo apresenta os pontos que fazem parte da análise das políticas públicas de economia solidária com base nas experiências de municípios da região metropolitana de Porto Alegre. Inicialmente, é apresentado um histórico desse tipo de política pública no Rio Grande do Sul, desde o seu surgimento até o presente momento. A seguir, é exposto o perfil dos municípios que fazem parte da pesquisa. Por fim, é realizada uma análise das políticas públicas atuais de economia solidária a partir de três categorias: nível de estruturação, concepção e participação social na política, e execução e resultados da política pública.

Esta pesquisa, de caráter qualitativo, foi realizada a partir de entrevistas com gestores públicos dos departamentos de economia solidária de cada município participante, bem como, da análise de documentos, legislações e da bibliografia existente sobre o tema.

3.1 HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL

O Rio Grande do Sul, com mais de um século de tradição cooperativista relacionada a uma significativa concentração de imigrantes alemães e italianos, foi o primeiro estado brasileiro a implementar políticas públicas de economia solidária. Em meados dos anos 1990, com o aprofundamento da crise econômica e o aumento do desemprego e das desigualdades sociais no país, diversas organizações populares iniciaram um movimento de construção de alternativas para geração de trabalho e renda. Em Porto Alegre, esses grupos começam a elaborar demandas de políticas públicas que gradativamente encontraram lugar na agenda de governo da Prefeitura Municipal, então representada por Tarso Genro (PT). A Prefeitura iniciou esta frente de apoio destinando alguns quadros da Secretaria Municipal de Indústria e Comércio (SMIC) para acompanhamento e articulação de entidades e grupos que trabalhavam com experiências de geração de renda (SARRIA ICAZA, 2006).

Segundo Sarria Icaza (2006), durante esse processo:

A Prefeitura de Porto Alegre apoia e participa ativamente do 1º Encontro de Experiências Alternativas de Organização Popular e Geração de Renda, realizado em agosto de 1996, com representantes de grupos e organizações de todo o Estado. Esse encontro é, conforme Lechat (2003), o embrião da organização do campo da economia solidária no Estado do Rio Grande do Sul (SARRIA ICAZA, 2006, p. 172).

De acordo com Sarria Icaza (2006), a realização deste encontro possibilitou a identificação da conjuntura e dos pontos fundamentais de atuação do poder público para o fomento do que posteriormente passou a ser denominado como Economia Popular Solidária. A efetivação de uma política pública para a economia solidária acontece em 1996, quando dentro da Secretaria Municipal da Indústria e Comércio (SMIC) é criada a Supervisão de Economia Popular (SEP) com o objetivo de estruturar um conjunto de ações para apoio aos empreendimentos solidários no município (SARRIA ICAZA, 2006).

Segundo Oliveira (2011), até 1995, o núcleo fundamental da economia solidária no Rio Grande do Sul era composto por agentes do mundo popular urbano e pequenos produtores rurais incentivados por iniciativas vinculadas à igreja (especialmente, católica e luterana), ONGs e intelectuais. A partir de 1996, quando a prefeitura de Porto Alegre passa a reconhecer e apostar na economia solidária, a gama de agentes se diversifica e o campo é impulsionado. O início das ações políticas desenvolve-se em articulação com diferentes instâncias de participação instituídas, como as plenárias do Orçamento Participativo (OP), através do qual, na Temática de Desenvolvimento Econômico, são dados os primeiros passos para a organização de políticas de economia solidária no município.

De acordo com Oliveira (2011), é a partir da inclusão da economia solidária no OP que se inicia a construção do Fórum Municipal de Economia Popular e Solidária, a partir do qual a mobilização coletiva adquiriu força. Logo após a criação da Supervisão de Economia Popular, a política pública de apoio à economia solidária em Porto Alegre foi estruturada a partir do Programa Ações Coletivas, do qual faziam parte os seguintes projetos: i) Projeto Etiqueta Popular: era destinado a criação de espaços de comercialização em estabelecimentos públicos da prefeitura cedidos aos empreendimentos solidários; ii) Projeto Incubadoras Populares: tinha o objetivo de atuar junto aos empreendimentos no sentido de prestar assessoria de organização autogestionária, técnicas gerenciais, mercadológicas, contábeis,

jurídicas e de apontar vias de financiamento alternativas às bancárias, como ONGs e instituições comunitárias de crédito; iii) Projeto Convívio: era responsável por reunir artesãos da cidade, associados em pequenas iniciativas de economia solidária para a realização de feiras em conjunto; iv) Projeto Educação, Trabalho e Cidadania: tinha por objetivo propiciar a formação profissional e desenvolver conteúdos de educação para a cidadania, tais como direitos sociais e organização associativa à população de baixa renda, mediante a concessão de uma bolsa-auxílio; v) Projeto Reciclar: visava buscar alternativas ecologicamente sustentáveis de destinação aos resíduos produzidos na cidade através da constituição de cooperativas de catadores de materiais recicláveis (OLIVEIRA, 2011).

Para Sarria Icaza (2006), a atuação da Prefeitura de Porto Alegre no apoio à economia solidária teve duas características principais: uma estreita relação com o processo de organização popular, buscando o fortalecimento de grupos das periferias urbanas e visando sua inclusão econômica de forma associativa, compreendendo, inicialmente, os ramos de artesanato, confecções, prestação de serviços e reciclagem; e o entendimento de que o apoio a estes grupos estava ligado a políticas de desenvolvimento econômico para a cidade, e não a políticas de assistência social, razão pela qual as ações foram estruturadas e desempenhadas pela SMIC.

Estas características de organização da política pública de economia solidária ficaram conhecidas como o “modelo Porto Alegre”, que será replicado no final da década de 1990 pelas prefeituras de Alvorada, Cachoeirinha, Caxias do Sul, Pelotas, Santa Maria e Viamão. O Quadro 2 busca sintetizar as primeiras políticas públicas municipais de apoio à economia solidária implementadas no Rio Grande do Sul, indicando os programas desenvolvidos, os setores responsáveis pela implementação, o número de grupos atendidos e o período de execução dos programas (SARRIA ICAZA, 2006).

Quadro 2

Primeiras políticas de apoio à economia solidária em prefeituras do Rio Grande do Sul

Município	Setor da Prefeitura	Programas desenvolvidos	Nº de grupos atendidos	Período
Porto Alegre	Supervisão de Economia Popular Solidária na	a) Qualificação para o trabalho: PETC, Centros de formação profissional.	25	1996 até 2004

	Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio (SMIC)	b) Ações Coletivas: Unidades de Reciclagem; Incubadoras Populares, Fomento a grupos de economia popular. c) Artesanato: Feiras, Eventos de Comercialização.		
Viamão	Departamento de fomento ao associativismo na Secretaria de Desenvolvimento Econômico	a) Feiras: 4 feiras na cidade, que ocorrem 1 a cada semana. b) Assessoria a cooperativas, associações e microempresas.	24	1997 até 2008
Pelotas	Departamento de Economia Solidária na Secretaria do Desenvolvimento Econômico	a) Crédito b) Apoio à qualificação c) Apoio à comercialização: programa de valorização da produção local. Feiras.	Sem dados	2000 até 2004
Alvorada	Direção de Economia Solidária na Secretaria do Trabalho e Assistência Social	a) Capacitação para o trabalho b) Microcrédito c) Assessoria a cooperativas, associações, microempresas.	7	2000 até 2004
Cachoeirinha	Departamento de trabalho e geração de renda, na Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social	a) Formação e marco legal b) Capacitação do Processo produtivo c) Incubadora: Centro de formação e capacitação dos grupos solidários d) Crédito: fundo de microcrédito; e) Comercialização: projeto de moeda social.	12	2001 e 2002

Fonte: SARRIA ICAZA, 2006, p. 174.

As políticas de fomento à economia solidária no município de Porto Alegre persistiram até 2004, ano em que o PT perde as eleições municipais. Com a nova gestão o foco das políticas muda, sendo direcionado para o fomento de micro e pequenas empresas. A Prefeitura Municipal não deixa de organizar as feiras de comercialização que contemplam os empreendimentos de economia solidária, entretanto, as iniciativas diretas de apoio aos empreendimentos entram em declínio a partir de então (OLIVEIRA, 2011).

Com a eleição de Olívio Dutra (PT) para o Governo do Estado em 1998, este acúmulo de experiências nos governos municipais serviu de ponto de partida para a formulação da primeira política pública estadual de economia solidária no país. Segundo Oliveira (2011), ao contrário da linha adotada pela Prefeitura de Porto Alegre, cujo apoio se deu basicamente a empreendimentos de pequeno e médio

porte, situados basicamente nos ramos artesanal, têxtil, alimentício e de reciclagem, a experiência de políticas públicas para economia solidária em nível estadual adquiriu novos traços. O governo estadual passou a destinar a maior parte dos recursos da economia solidária a empreendimentos industriais de médio e grande porte, sobretudo às fábricas de massa falida recuperada por trabalhadores, e buscou a criação de uma nova identidade para a política, com claro viés alternativo às empresas capitalistas tradicionais.

De modo semelhante à estruturação da política de economia solidária na Prefeitura de Porto Alegre, o programa estadual foi integrado à Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI). Para a implementação do Programa de Economia Popular Solidária a SEDAII firmou convênio, em dezembro de 1999, com a Associação Nacional dos Trabalhadores em Autogestão (ANTEAG) e também com diversas universidades regionais, que passaram a disponibilizar técnicos para atender aos empreendimentos solidários. Em conjunto com a Secretaria do Trabalho, Cidadania e Ação Social (STCAS), a SEDAII implementou 24 Centros Regionais de Trabalho e Renda em todo o estado, com o objetivo de descentralizar as equipes de agentes articuladores e agentes técnicos dos diversos programas para prestar apoio e assessoria diretamente nas diversas regiões do estado (SARRIA ICAZA, 2006).

A opção de investir a maior parcela dos recursos no apoio a empreendimentos do ramo industrial causou conflitos dentro do campo da economia solidária. Empreendimentos e entidades historicamente vinculadas à produção comunitária e familiar ou vinculadas a outras entidades de apoio e fomento sentiram-se desprestigiadas com a parceria firmada junto à ANTEAG. O conflito gerado internamente levou ao rompimento da parceria constituída entre a SEDAII e a ANTEAG em 2001, e proporcionou o estabelecimento de uma parceria do governo estadual com a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Coordenação de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE), em dezembro do mesmo ano. A nova parceria formada levou a revisão das ações implementadas até então e a uma mudança de rumo nos projetos (SARRIA ICAZA, 2006; OLIVEIRA, 2011).

As políticas de economia solidária em âmbito estadual têm início formal em 2001, com a criação do Departamento de Economia Popular Solidária (DEPSOL). Este era formado por uma diretoria, uma divisão técnica, uma divisão operacional e

uma equipe de apoio administrativo, responsáveis por implementar o Programa de Economia Popular Solidária, que foi a principal expressão da política estadual de economia solidária. O Decreto nº 41.062 de 21 de setembro de 2001 instituiu o Programa de Economia Popular Solidária do Estado do Rio Grande do Sul e estruturou as ações da política pública em seis eixos principais: i) formação e educação em autogestão: realização de cursos, seminários e palestras sobre autogestão; ii) capacitação do processo produtivo: fornecimento de acesso à tecnologia de produção e gerenciamento através de assessoria técnica para elaboração de projetos de viabilidade, de melhoria e de financiamento; iii) financiamento: assessoria técnica para obtenção de linhas de crédito especiais; iv) comercialização: apoio para participação em feiras e organização de ações mercantis coletivas; v) incubação: geração de tecnologias de inovação e qualificação dos produtos; vi) marco legal: constituição legal e jurídica específica para os empreendimentos econômicos solidários (LEBOUTTE, 2003).

De acordo com o balanço das atividades do DEPSOL, publicado no final de 2002 pelo próprio departamento, as ações do eixo de formação e educação em autogestão atenderam um total de 301 empreendimentos, compostos por 15.166 trabalhadores. Em julho de 2001, a SEDAI firmou convênio com 16 organizações não-governamentais para ampliar as ações de acompanhamento para 520 empreendimentos. O eixo de capacitação do processo produtivo foi executado até outubro de 2001 através do convênio firmado entre a SEDAI e a ANTEAG para a prestação de assessoria aos empreendimentos de economia solidária. Este projeto atendeu ao todo 299 empreendimentos, beneficiando 22.428 trabalhadores. As ações de financiamento tiveram como objetivo oportunizar linhas de crédito para os empreendimentos com taxas de juro mais baixas e condições flexíveis, através do banco do estado, o Banrisul. Foram realizadas negociações, por iniciativa do governo do estado, junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), para criação de linhas de crédito específicas para empreendimentos autogestionários oriundos de massas falidas ou de empresas extintas. De acordo com os dados do DEPSOL, até outubro de 2001 foram disponibilizados aproximadamente R\$ 12 milhões em recursos para os empreendimentos atendidos pela política estadual. Dentro do eixo de apoio à comercialização, foram realizadas feiras específicas de economia solidária no estado e organizadas compras e vendas coletivas através da formação de redes e

da disponibilização de espaços públicos para a comercialização direta. Por fim, o eixo Incubação consistia em um dos pontos principais da política pública em âmbito estadual. Foram disponibilizados espaços físicos e a prestação de serviços de assessoria técnica para gestão dos empreendimentos e o desenvolvimento de produtos, em conjunto com as entidades de apoio, as universidades e os governos municipais (OLIVEIRA, 2011).

Quadro 3

Cronologia do Programa de Economia Popular Solidária do Governo Olívio Dutra

Ano	Ações
1999	Elaboração do Programa: debate conceitual em torno da economia solidária. Dezembro: Convênio com Anteag.
2000	Construção da equipe estadual e constituição e capacitação das equipes regionais. Abril e agosto: realização de encontros para aprimorar a definição dos eixos, da conceituação, do foco de atuação. Construção de metodologia de capacitação, em parceria com a Coppe/Rio de Janeiro e a Escola 8 de março. Realização de pesquisa comportamental, em convênio com Ibase, Rio de Janeiro.
2001	Janeiro: participação em atividades de economia solidária no Fórum Social Mundial. Fortalecimento do peso da economia popular solidária dentro da SEDAI, passando a ser Departamento de Economia Popular Solidária. Setembro: publicação do Decreto governamental instituindo o Programa de Economia Popular Solidária. Convênio com a Coppe/Rio de Janeiro e Agência de colaboração alemã, GTZ, para realização de Curso de Metodologia de construção de Redes de Economia Solidária. Início da constituição de cooperativas de consumo solidário. Outubro: início do convênio com 6 universidades, que disponibilizam técnicos (chamados de técnicos em autogestão) na perspectiva de qualificação do processo produtivo num conjunto de empreendimentos econômicos solidários. Final de ano: finaliza o convênio com a Anteag. Inicia o debate para parcerias com outras entidades.
2002	Convênio com a Coppe para prestar aporte técnico no Estado. Atividades de formação, monitoramento e acompanhamento dos empreendimentos. A discussão dos termos de parcerias com 16 entidades se alastra durante todo o primeiro semestre e só em agosto são assinados os convênios, mas os repasses previstos nunca foram efetivados. Novembro: outra sigla política (PMDB) ganha as eleições.
2003	O novo governo reorganiza as prioridades, criando Departamento especial, fora da SEDAI, para o apoio ao cooperativismo, no qual há pouco espaço para os empreendimentos de economia solidária.

Fonte: SARRIA ICAZA, 2006, p. 177.

De 1999 a 2002, a economia solidária recebeu impulso significativo no Rio Grande do Sul com as políticas públicas adotadas e desenvolvidas pelos municípios e pelo governo estadual. De acordo com Sarria Icaza (2006, p. 171), “essas políticas estão, de forma geral, vinculadas a uma ação de governos de esquerda, basicamente do PT e das forças a ela associadas, cuja expressão eleitoral se firmou

nos últimos 10 anos.” Segundo a autora, o pioneirismo do Rio Grande do Sul na implementação de políticas públicas de economia solidária está associado ao encontro entre um movimento popular relativamente forte e organizado e a vitória eleitoral de uma frente de partidos de esquerda sensível às reivindicações desse movimento e que propunha a ampliações dos espaços democráticos.

Em um período oito anos, que se estende de 2003 a 2010, não houve estabelecimento de nenhuma política pública de economia solidária que avançasse no debate que estava sendo proposto até então em nível estadual. No ano de 2003, com o início do mandato de Germano Rigotto (PMDB), foi criado um departamento especial, fora da SEDAI, para apoio ao cooperativismo, o que representou um retrocesso para o campo da economia solidária, na medida em que descaracterizou a ideia de uma política de desenvolvimento local baseada em princípios solidários. De acordo com Sarria Icaza (2006), a restrição das políticas públicas de economia solidária implementadas até então no estado, limitadas a políticas de governo, colocou a economia solidária em uma situação de dependência. Segundo a autora:

um problema significativo que merece reflexão diz respeito à dificuldade da economia solidária transcender os espaços políticos delimitados pelas opções partidárias. (...), a economia solidária permaneceu vista como um espaço quase exclusivo da ‘política do PT’ e o governo não conseguiu fazer um debate público mais intenso, legitimando um lugar de política pública dentro da sociedade (SARRIA ICAZA, 2006, p. 178).

Com a eleição de Tarso Genro (PT) para o Governo do Estado em 2010, o processo de institucionalização das políticas públicas de economia solidária é retomado no estado, a partir da aprovação de uma lei estadual (ver anexo II) e da criação da Secretaria da Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa (SESAMPE). É preciso considerar que a composição da secretaria carrega consigo uma noção questionável que equipara políticas para economia solidária com políticas para micro e pequenas empresas, o que pode significar uma limitação do caráter transformador presente na proposta da economia solidária. Porém, é inegável a importância da volta da economia solidária de forma mais clara à agenda das políticas estaduais com a aprovação de uma lei estadual de fomento e criação de uma secretaria. Para organizar os programas específicos de apoio aos empreendimentos solidários na SESAMPE, foi criado o Departamento de Incentivo e

Fomento à Economia Solidária (DIFESOL), atualmente coordenado por Nelsa Nespolo, militante histórica da economia solidária no estado.

A SESAMPE foi criada pela Lei 13.601 de 1º de janeiro de 2011 e teve suas competências definidas no artigo 36º deste dispositivo legal. As competências da SESAMPE incluem: i) promover e difundir os conceitos de associativismo, solidariedade, autogestão, desenvolvimento sustentável e de valorização das pessoas e do trabalho; ii) proporcionar a criação e a manutenção de oportunidade de trabalho e a geração e distribuição de renda; iii) estimular a produção e o consumo de bens e serviços oferecidos pelo setor da Economia Popular Solidária; iv) promover, incentivar e ampliar a competitividade das micro e pequenas empresas, inclusive por meio de investimento comercial, industrial e de serviços; v) apoiar e promover projetos que estimulem a geração de trabalho e renda com foco na economia solidária; vi) executar o registro de empresas; vii) apoiar o empreendedorismo e a competitividade de micro e pequenas empresas; viii) apoiar o desenvolvimento de projetos microempresariais na área de gestão e de tecnologia da informação; ix) gerir fundos de desenvolvimento na sua área de competência; x) promover a formação, a educação e a capacitação técnica para cooperação e autogestão; xi) promover a incubação e a assistência técnica para implementação de empreendimentos da economia solidária; xii) apoiar técnica e financeiramente a recuperação e a reativação de empresas por trabalhadores; xiii) fomentar a comercialização de produtos e serviços; xiv) implementar a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária e dar suporte administrativo ao Conselho do setor (SESAMPE, 2012).

A criação da Cadeia Solidária Binacional do PET tem sido o carro-chefe das políticas do DIFESOL. Este projeto está articulado com o programa RS MAIS IGUAL do governo do estado, em parceria com os governos brasileiro e uruguaio, para erradicação da pobreza extrema, tratando de forma conjunta a promoção da sustentabilidade ambiental e a geração e distribuição de renda, para geração de inclusão econômica e social. Estima-se que o programa deva atender cerca de 200 empreendimentos solidários, atingindo aproximadamente 9 mil trabalhadores de forma direta e 45 mil trabalhadores de forma indireta (SESAMPE, 2012).

3.2 PERFIL DOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Esta seção apresenta o perfil dos cinco municípios pesquisados da Região Metropolitana de Porto Alegre com políticas públicas de economia solidária em fase de implementação, a saber: Canoas, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Sapiranga. Inicialmente, considerou-se incluir na pesquisa o município de Gravataí, mas, com processo de impeachment do governo de Rita Sanco (PT), não foi possível realizar a coleta de dados sobre as políticas públicas de economia solidária que estavam sendo desenvolvidas no município, pois estas foram interrompidas com a mudança na administração. Foram realizados contatos também com a Prefeitura de Viamão, no entanto, durante toda a fase de coleta de dados, a equipe da Diretoria de Economia Solidária do município não esteve disponível para a realização das entrevistas. O critério adotado para a seleção dos municípios foi a existência de algum órgão específico (secretaria, diretoria, departamento ou coordenação) responsável pela implementação da política pública de economia solidária em cada município. É sabido que outras prefeituras da região também apoiam empreendimentos de economia solidária através de ações conjuntas de outros órgãos da administração municipal. No entanto, como um dos objetivos dessa pesquisa foi o de identificar os principais avanços da política pública de economia solidária em relação às primeiras experiências deste tipo de política no estado, buscou-se investigar os municípios nos quais a política de fomento à economia solidária estivesse melhor estruturada e desenvolvida. Para seleção destes casos, foi definido como indicador *a priori* a existência de algum órgão específico para o tratamento do tema nos municípios, com ações independentes, equipe e orçamento próprios.

Devido às limitações de tempo e recursos desta pesquisa e à desatualização dos dados do sistema nacional de informações sobre empreendimentos de economia solidária (SIES), não foi possível realizar o cruzamento entre as informações fornecidas pelos gestores das políticas públicas municipais de economia solidária e os dados dos 168 empreendimentos atendidos por essas políticas. A análise desses dados quantitativos é fundamental para que se possa ir além da análise qualitativa da política, complementando-a com um estudo de

avaliação da efetividade dos projetos e programas de apoio à economia solidária realizados pelas prefeituras municipais.

A Tabela 2, que segue abaixo, apresenta um panorama da economia solidária nos municípios pesquisados em 2007, momento que antecede a implementação das atuais políticas públicas de economia solidária. Os dados do SIES apresentam os empreendimentos mapeados, considerando as diferentes formas de organização e o número de trabalhadores envolvidos. O recorte temporal de análise das políticas públicas de economia solidária pesquisadas neste trabalho vai de 2009 a 2012, compreendendo, assim, um mandato completo na gestão municipal. Embora não seja possível afirmar que as mudanças que venham a ser observadas neste quadro se devam somente às políticas públicas implementadas, pois há outros fatores de possível influência (conjuntura econômica, ação de entidades de apoio, etc.), é importante manter os dados apresentados a seguir em vista, referentes a um período anterior, para fins de comparação com o momento que propriamente compete a esta pesquisa.

Tabela 2 - Empreendimentos de economia solidária por forma de organização em 2007

Município	Forma de organização dos empreendimentos				Total de Empreendimentos	Total de Participantes
	Cooperativas	Associações	Grupos Informais	Outras		
Canoas	12	4	8	0	24	1.997
Novo Hamburgo	11	4	8	0	23	2.289
São Leopoldo	12	2	11	1	26	2.554
Sapucaia do Sul	0	2	1	0	3	34
Sapiranga	1	0	0	0	1	48

Elaborado pelo autor
Fonte: SIES (2012)

A seguir são apresentadas algumas informações sobre cada um dos municípios cujas políticas públicas para economia solidária foram analisadas nesta pesquisa, compreendendo características gerais do município e o histórico de práticas locais de economia solidária.

3.2.1 Canoas

Canoas é o segundo município mais populoso da Região Metropolitana e ocupa a quarta posição entre os municípios com maior população no Estado: com 325.514 habitantes, fica atrás apenas da capital, Porto Alegre, de Pelotas e de Caxias do Sul. Foi fundado em 1939 e é atualmente sede de grandes empresas nacionais e multinacionais, com destaque para os setores metal-mecânico, gás e elétrico. O PIB do município em 2009 foi de R\$ 16.444.476 mil, sendo o PIB per capita de R\$ 49.523. Canoas tem a segunda maior rede de ensino do Estado, contando com uma universidade (ULBRA) e dois centros universitários (Unilasalle e Uniritter) (FEE, 2012; IBGE, 2012).

A economia solidária no município de Canoas começou a se organizar no início dos anos 2000, a partir da iniciativa de associações e cooperativas que, com apoio de organizações da sociedade civil, fundaram o Fórum Municipal de Economia Solidária. A falta de apoio do poder público municipal até então gerava dificuldades aos empreendimentos para ter acesso às políticas de incentivo à economia solidária que vinham sendo desenvolvidas pelo governo do estado.

Em 2001 foi fundada a Cooperativa dos Trabalhadores Metalúrgicos de Canoas (CTMC), originada da luta dos trabalhadores da empresa Vogg S.A. Indústria Metalúrgica que, em março de 2001, iniciaram o processo de mobilização para garantir seus direitos de trabalho, que culminou com a alternativa de assumir a empresa e transformá-la em uma cooperativa autogestionária de produção. Apesar de não ter preservado os vínculos com o movimento da economia solidária, a CTMC é considerada por alguns autores um dos grandes casos de indústria autogestionária no estado e atua no ramo metal-mecânico (FBES, 2012).

Uma das principais reivindicações do Fórum Municipal de Economia Solidária de Canoas foi atendida em janeiro de 2009, após a eleição do Prefeito Jairo Jorge da Silva (PT), com a criação do Departamento Municipal de Economia Solidária, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico. Uma das primeiras ações da política pública municipal foi a realização do mapeamento dos empreendimentos de economia solidária em atividade em Canoas. No levantamento mais recente, foram identificados 58 empreendimentos solidários

atuando no município, compostos por aproximadamente 600 trabalhadores organizados de forma autogestionária. Após o mapeamento dos empreendimentos de economia solidária em Canoas, estes foram classificados e agrupados em três públicos-alvo para implementação da política pública municipal, de acordo com os seguintes segmentos: i) economia solidária: artesãos, alimentação, confecção, e catadores; ii) agricultores; iii) feiras de abastecimento: 25 pontos de feiras organizados em núcleos ou grupos.

Atualmente a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico possui uma Diretoria de Economia Solidária, coordenada por Adair Barcelos. Barcelos é professor de história do município de Porto Alegre, cedido ao município de Canoas, filiado ao PT e militante histórico da economia solidária no estado. Participou diretamente da estruturação das primeiras políticas públicas de economia solidária na prefeitura de Porto Alegre, durante os governos de Tarso Genro e Raul Pont e, posteriormente, integrou a equipe de economia solidária do governo estadual no período de Olívio Dutra. A Diretoria de Economia Solidária em canoas conta com uma equipe de sete servidores municipais para implementação dos projetos. A diretoria se destina ao desenvolvimento das ações relacionadas à economia solidária, tendo como objetivo “a potencialização das atividades dos empreendimentos municipais”. Entre os eixos centrais da política pública está a promoção e ampliação da demanda dos produtos da economia solidária através da realização feiras municipais, da disponibilização de pontos fixos para que os empreendimentos realizem a comercialização dos seus produtos pela cidade, e do financiamento da participação dos grupos municipais em eventos fora da cidade, como a Feira Estadual de Economia Solidária, realizada em Porto Alegre, e a Feira Internacional de Economia Solidária, realizada em Santa Maria. Outros eixos são a formação e capacitação dos grupos e agentes de economia solidária, oferecendo assessoria técnica e gerencial (ação realizada em parceria com a Unilasalle), o incentivo à formalização de empreendimentos, como no caso da formação das cooperativas de reciclagem para realização da coleta seletiva no município, e, por fim, o apoio de infraestrutura, com a cessão de tratores e espaços físicos do poder público para as associações de agricultores do município. O programa de economia solidária atua também no fomento da produção ecológica, no estímulo à participação dos agricultores locais na produção da alimentação escolar e no apoio à formação de hortas escolares e comunitárias.

Com o objetivo de ampliar o número de beneficiários das políticas da Diretoria de Economia Solidária, para além dos empreendimentos mapeados inicialmente no município, foi firmada uma parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, que realiza ações de assistência e capacitação profissional direcionadas às camadas mais pobres da população. A parceria se dá através do apoio para a identificação e organização de pessoas em situação de vulnerabilidade social para a formação de cooperativas autogestionárias. São resultados dessa ação conjunta a criação de uma cooperativa de prestadores de serviços e a organização de cooperativas de catadores para realização de coleta seletiva no município, estas últimas contam também com apoio da Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

De acordo com Barcelos, o município não recebeu nenhum tipo de apoio da SENAES ou da SESAMPE para a estruturação inicial da política local de economia solidária. Barcelos afirma que a contrapartida exigida pelo governo federal para o financiamento de projetos municipais de apoio à economia solidária foi considerada muito alta pela prefeitura. Atualmente está sendo estabelecida uma parceria com o governo estadual para implantação de uma unidade fabril para processamento de plástico em Canoas, que deverá receber parte dos resíduos produzidos pela Cadeia Binacional do PET, organizada da SESAMPE.

Segundo Barcelos, o maior parceiro da política pública de economia solidária em Canoas é a Unilassale, que possui um programa de incubação de empreendimentos dentro da universidade e realiza a captação de recursos externos para o desenvolvimento de outros projetos de economia solidária em conjunto com a Prefeitura Municipal. Outras entidades privadas desenvolvem projetos de apoio à economia solidária em Canoas, como a OSCIP Guayí, que implementa no bairro Guajuviras ações do Projeto Economia Solidária na Prevenção à Violência, em parceria com a SENAES e o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Este programa visa a reinserção social e profissional de ex-detentos através da economia solidária. A Associação do Voluntariado e da Solidariedade (Avessol) desenvolve no município o Projeto Brasil Local, de iniciativa da SENAES, que tem o objetivo de “promover o desenvolvimento local através do fomento e da constituição de empreendimentos de economia solidária”. É possível perceber que a articulação das políticas federais de economia solidária se dá mais em conjunto com organizações privadas do que com o poder público local. Na avaliação de Barcelos o trabalho desenvolvido por essas entidades é pouco efetivo e

não se relaciona com as ações desenvolvidas pelo Departamento de Economia Solidária. Barcelos também faz uma avaliação crítica do espaço que a economia solidária tem recebido atualmente nos governos estadual e federal:

Eu acho que a gente teve um descenso do início dos anos 2000 pra cá. A própria SENAES está em crise desde o Projeto de Lei 865, que ameaçou a sua continuidade. No plano estadual estamos recomeçando. Mas eu acho que no governo Tarso a relevância e o espaço da economia solidária são muito menores do que o que tivemos durante o governo Olívio (Informação verbal).

O orçamento da Prefeitura de Canoas destinado a implementação da política pública municipal de economia solidária em 2011 foi de R\$ 300 mil, tendo sido ampliado para R\$ 560 mil em 2012. Em maio de 2012 foram inaugurados em Canoas dois Centros de Capacitação e Produção em Economia Solidária (CCPES), nos bairros Mathias Velho e Guajuviras, viabilizados a partir de uma parceria entre a Unilasalle, a prefeitura municipal, a Comunidad Autónoma de Murcia, na Espanha, e a Fundación La Salle Madrid, que repassou R\$ 600 mil ao município para a construção das instalações. O objetivo dos novos centros é atuar na formação de pessoas para o trabalho cooperativo. Inicialmente, os cursos oferecidos serão de cerâmica, kirigami, corte e costura, papel machê e encadernação.

3.2.2 Novo Hamburgo

O município de Novo Hamburgo está localizado a 40 quilômetros da capital Porto Alegre, no Vale dos Sinos, e fez parte de São Leopoldo até 1927. Fundado por imigrantes alemães, recebeu seu nome em referência à cidade alemã Hamburgo. A população de Novo Hamburgo é de 239.738 habitantes e o PIB do município em 2009 foi de R\$ 4.499.416 mil, sendo o PIB per capita de R\$ 17.457. A economia de Novo Hamburgo nasceu e se desenvolveu com a indústria do calçado. Grande parte da economia do município está vinculada ao chamado setor coureiro-calçadista, formado por curtumes, indústrias químicas, componentes para calçados, indústria metalúrgica e componentes eletrônicos. Recentemente os setores do plástico e o

metal-mecânico começam a fazer parte da economia do município (FEE, 2012; IBGE, 2012).

O Fórum Municipal de Economia Popular Solidária de Novo Hamburgo foi fundado em maio de 2006 com apoio da Incubadora de Economia Solidária da Universidade Feevale. Atualmente, o Fórum Municipal congrega empreendimentos econômicos solidários, entidades de apoio e fomento, movimentos sociais, redes e gestores públicos, que atuam em consonância com os princípios e os objetivos do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES, 2012).

Em janeiro de 2009, no início da gestão de Tarcísio Zimmermann (PT), foi instituída a Diretoria de Economia Solidária e Apoio a Microempresas, vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho, Tecnologia e Turismo, com o objetivo de implementar o programa municipal de fomento à economia solidária no município. Desde então, a Diretoria, coordenada pelo Sr. Ênio Brizola, vem atendendo a aproximadamente 40 empreendimentos locais, que geram renda para cerca de 400 trabalhadores. No final de 2010 foi aprovada a Lei Municipal de Economia Solidária pela Câmara Municipal, por unanimidade, em primeiro turno durante sessão extraordinária. A Lei Municipal nº 2.245/2010, de 29 de dezembro de 2010 (ver anexo III), “dispõe sobre a Política Municipal de Fomento à Economia Solidária, cria o Conselho Municipal de Economia Solidária e o Fundo Municipal de Economia Solidária no Município de Novo Hamburgo”. Para o gerenciamento técnico das políticas de economia solidária no município foi criado, em junho de 2009, o cargo de Gerente de Economia Solidária. Para esta função foi indicada Maria Isabel Rodrigues Lima, integrante do Fórum Municipal de Economia Solidária. Lima é psicóloga e desenvolveu sua pesquisa de mestrado relacionando temas como economia solidária, psicologia e gestão. A tarefa inicial de Lima foi organizar as diversas ações pretendidas pela Diretoria dentro de um Programa Municipal de Economia Solidária. Segundo Lima, a principal preocupação nesse momento foi a elaboração de programa de forma coletiva, com participação efetiva do movimento local na sua definição. O projeto de lei foi elaborado pelo Executivo com base em legislações de outros estados e municípios, e após ampla discussão junto aos empreendimentos participantes do Fórum Municipal de Economia Solidária. Participaram também da elaboração do projeto de lei a Universidade Feevale e outras entidades de apoio à economia solidária do município. Os princípios estabelecidos pela Lei Municipal de Economia Solidária são a primazia do

trabalho, com o controle do processo produtivo pelos trabalhadores; a valorização da autogestão, da cooperação e da solidariedade; o desenvolvimento sustentável; o comércio justo; e o consumo ético. Foram englobados pela legislação empreendimentos de diversos segmentos produtivos, como alimentação, artesanato, reciclagem, confecção, calçados, artefatos em couro e agricultura familiar.

Atualmente a implementação da política pública de economia solidária em Novo Hamburgo está estruturada em cinco eixos, sendo eles: i) apoio à comercialização: com a realização de feiras coletivas e a criação de uma loja para a economia solidária, localizada no centro da cidade, e administrada de forma autogestionária por 17 empreendimentos locais; ii) formação em economia solidária e constituição de novos empreendimentos: foi estabelecido um grupo de trabalho municipal para formação em autogestão e economia solidária. Este grupo é responsável pela elaboração de cursos e oficinas que são realizados quinzenalmente, durante as reuniões do Fórum Municipal de Economia Solidária, e eventualmente, nos bairros, junto a coletivos de geração de renda com potencial para organização autogestionária; iii) articulação com fóruns, rede de gestores e incubadoras: além da atuação junto ao Fórum Municipal de Economia Solidária, a Diretoria de Economia Solidária de Novo Hamburgo participa também das reuniões do Fórum Regional de Economia Solidária do Vale dos Sinos, do Fórum Regional de Recicladores e da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária; iv) legislação para a economia solidária: foi criado um grupo de trabalho para elaboração e acompanhamento da tramitação da Lei Municipal de Economia Solidária na Câmara de Vereadores; v) programa de microcrédito: foi disponibilizada uma linha de crédito especial para os empreendimentos, com taxas de juros mais baixas e condições de financiamento flexíveis, no entanto, a própria Diretoria reconhece que as condições exigidas para entrada no programa ainda não são suficientes para atendimento a demanda grande parte das iniciativas locais de economia solidária, devido a condição de informalidade dos empreendimentos.

Lima destaca a importância das parcerias com outros órgãos do governo municipal para viabilizar as ações da Diretoria de Economia Solidária. Segundo Lima, as outras secretarias contam com mais recursos e sem essa integração, diversos projetos não seriam possíveis. Nesse sentido, os principais parceiros da política local de economia solidária são as secretarias municipais de educação e cultura, que cedem seus espaços nas escolas e eventos municipais para a

realização de feiras de economia solidária nos bairros, e as secretarias de desenvolvimento social e meio ambiente, que organizam os catadores locais em cooperativas para realização de coleta seletiva e reciclagem.

Em 2012 foi firmada uma parceria com a SESAMPE para implantação em Novo Hamburgo de uma unidade do Polo da Cadeia Bi-Nacional do PET. Como parte do acordo, a prefeitura ficou encarregada da construção do prédio que abrigará as atividades da unidade e a SESAMPE fornecerá todo o maquinário para o recebimento e o processamento das garrafas PET, que serão enviadas das cidades da região metropolitana de Porto Alegre.

Além da cooperação com poder público, a Diretoria de Economia Solidária possui também alguns parceiros privados, como a Associação Beneficente Evangélica da Floresta Imperial (ABEFI), que apoia grupos de costureiras no bairro Santo Afonso, através da cessão de espaços para produção e maquinário. A prefeitura, por sua vez, fornece assessoria técnica para as costureiras e está organizando uma rede intermunicipal de costura. Outro parceiro importante, de acordo com Lima, é a Cáritas Diocesana de Novo Hamburgo, que além de contribuir com a mobilização comunitária, fornece equipamentos de reciclagem aos catadores do programa Catavida. Existe também uma parceria estratégica com a Feevale para a incubação de grupos de economia solidária e com a Unisinos para a articulação regional de grupos de outros municípios, através do Fórum Metropolitano de Economia Solidária.

O orçamento da Prefeitura de Novo Hamburgo destinado a implementação da política pública municipal de economia solidária previsto para 2012 foi de R\$ 340 mil. Na metade de 2012 a prefeitura foi contemplada por dois editais sendo um da SENAES no valor de R\$ 500 mil, com R\$ 50 mil de contrapartida da prefeitura, e outro edital da Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social (FGTAS), no valor de R\$ 80 mil, com R\$ 12 mil de contrapartida da prefeitura, para a realização de cursos de capacitação dos artesão do município. Esses recursos devem potencializar as ações de fomento a economia solidária no município.

3.2.3 São Leopoldo

São Leopoldo está localizado no Vale dos Sinos e é um município de colonização alemã fundado em 1824. O município possui uma população total de 215.606 habitantes e seu PIB em 2009 foi de R\$ 3.302.153 mil, sendo o PIB per capita R\$ 15.601. A economia de São Leopoldo conta com um diversificado parque industrial, possuindo, inclusive, o maior polo de informática do estado, ligado à Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). A Unisinos desenvolve diversas ações locais de apoio e incubação de empreendimentos de economia solidária e, desde o final dos anos 1990, conta com um forte grupo de pesquisa sobre o tema, coordenado pelo professor Luiz Inácio Gaiger (FEE, 2012; IBGE, 2012).

O município de São Leopoldo possui, desde 2005, um Departamento de Economia Popular Solidária, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social (SEMEDES), que tem como principal função “o apoio e fomento às ações e organizações ligadas à economia solidária no município”. Neste sentido, o departamento participa da organização do Fórum Leopoldense de Economia Popular Solidária, que tem importante papel como interlocutor e articulador das entidades de economia solidária (associações, cooperativas, grupos informais) da cidade e também destas com o Fórum Regional de Economia Popular Solidária.

Em 2011, o Fórum de Economia Solidária de São Leopoldo entregou uma proposta de lei municipal de apoio à economia solidária ao prefeito Ary José Vanazzi (PT), o projeto de lei ainda não foi aprovado e segue em tramitação na Câmara de Vereadores. No mesmo ano foi criada uma frente parlamentar, por iniciativa do vereador Carlinhos Fleck (PT), para buscar apoio ao tema junto a sociedade e às outras bancadas.

Em 2012, foi criado no Departamento de Economia Solidária o cargo de Assessor Especial de Economia Solidária, para o qual foi indicado Giovani Vieira. Vieira é professor concursado de Educação Física na rede municipal, possui pós-graduação em Administração, é filiado ao PT e assumiu o cargo de Assessor Especial com a prerrogativa de alterar o perfil das políticas de economia solidária que vinham sendo desenvolvidas no município até então, que, segundo Vieira, não estavam obtendo bons resultados. Suas primeiras ações visaram a ampliação do número de grupos atendidos pelos projetos da prefeitura, incluindo novos setores

econômicos como beneficiários, e a descentralização dos pontos de comercialização oferecidos aos empreendimentos locais.

O município realizava uma quantidade pequena de feiras municipais de grande porte, o que gerava reclamações por parte dos empreendimentos atendidos. Com a alteração proposta por Vieira, um novo formato foi adotado com a realização de feiras menores, com maior periodicidade e descentralizadas. Foi firmada uma parceria com o programa Escola Aberta, que permitiu a criação de espaços de comercialização para os empreendimentos nas escolas locais aos fins de semana. A ampliação do número de grupos atendidos se deu com a incorporação dos ramos da agricultura familiar, da confecção e costura e da produção de alimentos ao conjunto de beneficiários da política pública, além dos grupos de artesanato, que tradicionalmente já recebiam apoio do poder público no município.

Assim como em Canoas e Novo Hamburgo, em São Leopoldo chama atenção a necessidade de parcerias intragovernamentais para viabilização das políticas de apoio à economia solidária, especialmente com a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Assistência, Cidadania e Inclusão Social. Vieira considera as ações de apoio à economia solidária no município alinhadas com a estratégia das políticas federais de eliminação da miséria no país. Deste modo, na sua visão, os municípios atuam como implementares da política federal.

No plano de parcerias extragovernamentais, a Diretoria de Economia Solidária buscou a realização de cursos de capacitação profissional para os trabalhadores junto ao SEBRAE, mas, de acordo com Vieira, “os valores promovidos pelos cursos realizados por essa instituição eram demasiadamente capitalistas, baseados no individualismo e na competitividade”, o que representava conflito direto com os valores solidários e cooperativos que a política pretendia desenvolver junto aos trabalhadores dos empreendimentos de economia solidária. Vieira associa a economia solidária a uma “estratégia de longo prazo para a construção do socialismo”, por essa razão, a prefeitura cancelou a parceria com o SEBRAE e buscou outros parceiros para a realização de cursos de capacitação aos trabalhadores. Dentre os parceiros privados atuais, a Unisinos tem um papel importante na incubação de empreendimentos, na realização de cursos de formação e na organização dos fóruns municipal e metropolitano de economia solidária.

Atualmente a implementação da política pública de economia solidária no município atende a 40 empreendimentos através das seguintes ações: i) a

organização das atividades de artesanato, oportunizando a participação dos grupos locais em feiras e exposições, tanto locais quanto em outros municípios (Feiras de Artesanato do Bairro Feitoria, Feiras de Artesanato na Unisinos, Feiras de Artesanato da Praça da Biblioteca, Feira de Artesanato de Dois Irmãos, Feira da Economia Solidária de Santa Maria), com apoio (pecuniário ou logístico) direto; ii) organização e coordenação das Feiras Populares, projeto que visa descobrir e apoiar os produtores de bens e serviços das diferentes regiões de São Leopoldo, proporcionando a multiplicação de oportunidades de negócios e a geração de trabalho e renda. Outras ações realizadas envolvem a formação e capacitação dos grupos de economia solidária, oferecendo assessoria técnica e gerencial (ação realizada em parceria com a Unisinos), o incentivo à formalização de empreendimentos e o apoio à formação de hortas escolares e comunitárias.

Para operacionalização da política pública de economia solidária o departamento municipal conta com uma equipe de dois servidores municipais e três estagiários. Segundo dados fornecidos pela diretoria, o orçamento anual da Prefeitura de São Leopoldo destinado a implementação da política pública municipal de economia solidária é de R\$ 300 mil.

3.2.4 Sapucaia do Sul

Sapucaia do Sul possui uma população total de 131.728 habitantes. Seu PIB em 2009 foi de R\$ 1.767.159 mil, sendo o PIB per capita R\$ 13.990. O município já fez parte de São Leopoldo, sendo emancipado desde 1961. Os setores fortes da economia no município são: siderurgia, metalurgia, bebidas, fios têxteis, refrigeração, construção civil e artefatos em couro, sendo que cerca de 80% da economia se dá em torno de atividades industriais (FEE, 2012; IBGE, 2012).

As informações a respeito dos projetos e ações que compõe a política pública de economia solidária de Sapucaia do Sul foram fornecidas por Gerson Peixoto Azambujo, atual Diretor de Economia Solidária no município. Azambujo faz graduação em economia, é filiado ao PT, e antes de assumir o cargo atual desempenhava a função de agente de microcrédito na mesma secretaria. No

momento da realização da entrevista, Azambujo acabava de assumir o cargo de Diretor de Economia Solidária, devido à saída de Alciônio Ramos da pasta.

Em outubro de 2009, foi realizada a I Conferência Municipal de Economia Solidária de Sapucaia do Sul, que contou com a participação de cerca de 60 artesãos e catadores de materiais recicláveis. A conferência foi promovida pela Prefeitura, por meio da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Economia Solidária, tendo como objetivo “discutir uma forma de produção, consumo e distribuição da economia centrada na valorização do ser humano”, além da criação de um Fórum Municipal de Economia Solidária. Para Azambujo, “o ponto máximo de articulação da economia solidária é o fórum municipal, composto pelo poder público, pelas entidades locais de apoio e pelos empreendimentos, é a partir dele que os trabalhadores trazem suas demandas para que o poder público elabore ações e projetos de apoio.”

Em Sapucaia do Sul o Fórum Municipal de Economia Solidária está sendo organizado por iniciativa da Prefeitura, que após a criação da Diretoria de Economia Solidária, vinculada à Secretaria de Trabalho, Cidadania e Economia Solidária, estabeleceu o objetivo de organizar os empreendimentos locais a partir do fórum. A Diretoria de Economia Solidária está prevista no artigo 38, incisos I a VIII, da Lei Municipal nº 3.109 de 19 de maio de 2009, segundo a qual suas atribuições incluem: subsidiar a definição e coordenar as políticas de economia solidária no âmbito municipal, bem como estimular a criação, manutenção e ampliação de oportunidades de trabalho e acesso à renda por meio de empreendimentos autogestionados, organizados de forma coletiva e participativa. Em Sapucaia do Sul, assim como em São Leopoldo, existe um projeto de lei municipal de apoio à economia solidária que se encontra em tramitação na Câmara de Vereadores.

Azambujo faz a seguinte avaliação sobre o início do processo de implementação de políticas públicas de economia solidária em Sapucaia do Sul:

Economia solidária no município era uma novidade. Ninguém nunca tinha ouvido falar nisso. Não existia o fórum. Ele se formou depois [da criação da secretaria], com ajuda do poder público, e ainda assim existe muita dificuldade dos trabalhadores dos empreendimentos em compreender o papel do fórum enquanto ação política para o fortalecimento das demandas. Temos dificuldade de trazer outras atividades econômicas para o fórum além do artesanato. Infelizmente a prefeitura ainda tem que estar à frente desse processo. O fórum e os cursos de formação são um espaço pra que as pessoas saibam um pouco mais sobre economia solidária. Muitas vezes as pessoas nem sabem que estão praticando economia solidária. Os

trabalhadores dependem muito do poder público para organização coletiva (Informação verbal).

Em conjunto com as secretarias municipais de desenvolvimento social e de meio ambiente, a Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Economia Solidária desenvolve ações que envolvem 17 empreendimentos locais com a organização de cooperativas de reciclagem, prestação de serviços, produção de produtos de limpeza e um projeto piloto de produção de biocombustíveis a partir de óleo saturado, além das feiras mensais de artesanato e da criação de uma padaria comunitária.

Para ampliar o número de ações junto aos empreendimentos locais e o número de empreendimentos atendidos, que ainda é bastante reduzido, foram firmadas parcerias com algumas entidades privadas, como o Instituto Federal Sul-Rio-grandense (IFSUL), que realiza a incubação de empreendimentos, a Fundação Luterana de Diaconia e o Instituto Educacional, Social e Cultural do Estado do Rio Grande do Sul (ISCERGS), que realizaram a intermediação de recursos para o programa de capacitação de trabalhadores nas áreas de produção de alimentos, produtos de limpeza e reciclagem.

Após um longo processo para a implantação da coleta seletiva no município, foi formada a primeira cooperativa de catadores de Sapucaia do Sul, a Cooperativa Popular de Reciclagem Reciclando Vidas, Unidos Venceremos (COOPREVIVE). Em 2012 a COOPREVIVE assinou com a prefeitura um Termo de Cessão de Uso do prédio da antiga Escola Ambiental, localizado nas proximidades do Aterro Sanitário. O trabalho de coleta seletiva de resíduos sólidos na cidade será realizado pelos cerca de 40 cooperativados da COOPREVIVE, que passaram por cursos de formação ao longo do ano passado, que incluíam a capacitação para separação de resíduos e gestão da cooperativa. Conforme acordo estabelecido com a prefeitura, a Associação Comercial, Industrial e de Serviços de Sapucaia do Sul (ACIS) está realizando a reforma do espaço do galpão de reciclagem e a Gerdau fornecerá máquinas e equipamentos para o funcionamento da cooperativa.

O orçamento da Prefeitura de Sapucaia do Sul para a implementação da política pública municipal de economia solidária em 2011 foi de R\$ 150 mil. Em 2012 este valor foi reduzido para R\$ 75 mil em função da reorganização na secretaria visando a redução de custos. Segundo o Diretor Municipal de Economia Solidária, a maior parte das ações desempenhadas pela política pública municipal de economia

solidária estão alinhadas com o plano nacional de combate a miséria, Brasil Sem Miséria, do governo federal.

3.2.5 Saporanga

O município de Saporanga possui uma população de 75.492 habitantes e está localizado na região metropolitana de Porto Alegre, sendo um município de colonização alemã, que fazia parte de São Leopoldo até 1954. Seu PIB em 2009 foi de R\$ 1.101.220 mil, sendo o PIB per capita R\$ 14.110. A economia de Saporanga tem como principais atividades econômicas as indústrias de calçados, a metalurgia e o extrativismo vegetal (FEE, 2012; IBGE, 2012).

Durante o período de realização de visitas aos municípios selecionados por esta pesquisa, o cargo de Diretor de Economia Solidária no município esteve vago; porém, neste período a política estava sendo desenvolvida por dois outros quadros da Prefeitura: Luiz Carlos Cassanego, coordenador de microcrédito da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Trabalho e João Amarildo Gulart Pinheiro, monitor dos grupos do Programa de Auxílio Solidário, da Secretaria de Desenvolvimento Social, ambos vinculados ao PT.

A implementação da política pública de economia solidária em Saporanga encontra-se na fase inicial e ainda é incipiente. Não foi verificado a existência de um plano, programa ou projeto mais abrangente que organizasse o desenvolvimento das ações. Para organizar as ações nesta área foi criada, em 2010, uma Diretoria de Economia Popular Solidária e do Trabalho, vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Econômico e do Trabalho. A lei municipal de economia solidária está sendo elaborada pelo Executivo e deve ser enviada para a Câmara de Vereadores até o final de 2012. Em Saporanga, assim como em Sapucaia do Sul, a constituição do Fórum Municipal de Economia Solidária está em andamento, e a iniciativa para organizar os empreendimentos locais no fórum municipal partiu da Prefeitura, a partir da eleição do Prefeito Nelson Spolaor em 2009, para viabilizar a implementação da política pública de economia solidária no município. As ações desenvolvidas até o momento pelo poder público envolvem 13 empreendimentos solidários e estão relacionadas com a organização de grupos de catadores para

realização da coleta seletiva no município, a realização de cursos de capacitação, atividades de terapia ocupacional, e o financiamento da participação dos empreendimentos locais em feiras intermunicipais.

Os cursos e oficinas de formação são oferecidos através de parcerias com os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (COMDICA), e com o Centro Municipal do Meio Ambiente e com o SENAC, nas áreas de artesanato, de corte e costura, bordado, cabelereiro, manicure e produção de alimentos (conservas, compotas e licores). A participação dos empreendimentos locais de artesanato na Feira Mundial de Economia Solidária realizada em Santa Maria é financiada pela prefeitura. Pinheiro argumenta que o município tem a expectativa da aprovação de uma lei federal que possibilite as ações desenvolvidas pelos municípios no campo da economia solidária.

Ao contrário dos demais municípios, em Sapiranga não existe separação entre as ações na linha da assistência social e as ações direcionadas especificamente à economia solidária. Pois, além de trabalhadores que fazem parte de empreendimentos solidários, o mesmo conjunto de ações contempla o atendimento a trabalhadores desempregados e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. Por exemplo, são realizadas atividades de terapia ocupacional em conjunto com os cursos de capacitação profissional. Os cursos de formação são realizados tanto na perspectiva de criação e fortalecimento de grupos autogestionários, quanto de facilitação para a busca de trabalho assalariado. Pinheiro argumenta: “Não é possível falar de associativismo, cooperativismo e Proudhon para pessoas que estão na miséria.” Nesse sentido, as ações da diretoria buscam a geração de trabalho e renda da forma mais imediata para os trabalhadores.

O Quadro 4, apresentado abaixo, foi construído em analogia direta com o Quadro 2, que sintetiza o estudo de Sarria Icaza (2006) sobre as primeiras políticas públicas municipais desenvolvidas no estado, trabalho que foi referência e ponto de partida para esta pesquisa. O quadro que segue busca sintetizar as atuais políticas públicas municipais de apoio à economia solidária que estão sendo implementadas no Rio Grande do Sul, apresentando os principais projetos e ações desenvolvidas, os setores responsáveis pela implementação nas prefeituras, o número de grupos

atendidos e o período de implementação das políticas públicas de economia solidária em cada município.

Quadro 4

Políticas atuais de apoio à economia solidária em Prefeituras do Rio Grande do Sul

Município	Setor da Prefeitura	Projetos e ações desenvolvidas	Nº de grupos atendidos	Período
Canoas	Diretoria de Economia Solidária da Secretaria Municipal Desenvolvimento Econômico (SMDE)	a) Realização de Feiras b) Pontos fixos de comercialização c) Cursos de capacitação d) Apoio à formalização de empreendimentos e) Centros de economia solidária	58	2009 até 2012
Novo Hamburgo	Diretoria de Economia Solidária e Apoio a Microempresas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Tecnologia, Trabalho e Turismo (SEDETUR)	a) Apoio à comercialização com a realização de feiras e da loja da economia solidária b) Formação em economia solidária e constituição de novos empreendimentos c) Articulação com os fóruns e rede de gestores d) Aprovação da lei municipal de economia solidária e) programa de microcrédito	40	2009 até 2012
São Leopoldo	Departamento de Economia Solidária na Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico	a) Realização de Feiras b) Pontos fixos de comercialização c) Cursos de capacitação d) Apoio à formalização de empreendimentos e) Criação de centros de recicladores	40	2009 até 2012
Sapucaia do Sul	Diretoria de Economia solidária da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Economia Solidária	a) Organização de cooperativas de reciclagem b) Microcrédito c) Feiras mensais de artesanato d) Padaria comunitária e) Produção de biocombustível	17	2010 até 2012
Sapiranga	Diretoria de Economia Popular Solidária e do Trabalho na Secretaria do Desenvolvimento Econômico e do Trabalho	a) organização de cooperativas de reciclagem b) cursos de capacitação e terapia ocupacional c) financiamento da participação dos empreendimentos em feiras intermunicipais	13	2011 até 2012

Fonte: Dados fornecidos pelos gestores públicos municipais de economia solidária

3.3 ANÁLISE DAS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO RS

Esta seção do trabalho procura sistematizar as principais características das políticas públicas de economia solidária dos municípios pesquisados. A coleta de dados para a análise das políticas foi realizada a partir de material documental (legislações, programas de governo e registros oficiais) e da realização de entrevistas com os gestores públicos municipais de economia solidária dos municípios supracitados.

A coleta das informações referentes a política pública municipal foi realizada com base no formulário (anexo I) adaptado da pesquisa Avaliação das Políticas Públicas de Economia Solidária, realizada em 2003 pela SENAES em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Para definição do modelo de análise, elaborado com base nos referenciais teóricos de economia solidária e políticas públicas, foram escolhidos três conjuntos de variáveis que procuram sistematizar as informações obtidas acerca das características das políticas públicas pesquisadas. Deste modo, a análise será apresentada abaixo dividida em 3 subcapítulos: 3.3.1) nível de estruturação, 3.3.2) concepção e participação social na política, e 3.3.2) execução e resultados da política. No conjunto de variáveis sobre o nível de estruturação procurou-se analisar as estratégias e diretrizes dos programas realizados, a articulação institucional entre governo e sociedade civil e o estágio de desenvolvimento do marco legal da política de cada município. No conjunto de questões sobre a concepção e a participação social na política, buscou-se examinar o processo de formulação da política local e os canais de participação da sociedade civil e do movimento da economia solidária nos momentos pré e pós implementação da política pública. Por fim, em execução e resultados procurou-se avaliar o alcance dos projetos desenvolvidos em relação aos objetivos propostos, os diferentes públicos atendidos, além dos recursos disponíveis para a implementação da política de economia solidária em cada município.

3.3.1 Nível de estruturação

O propósito inicial deste primeiro quesito foi conhecer o grau de estruturação da política de economia solidária nos municípios pesquisados em termos de complexidade, ou seja, trata-se de investigar se as ações no campo da economia solidária estavam estruturadas sob uma política geral e se, sob tal política, alinhavam-se os programas, projetos e ações implementados. Neste sentido, embora três dos cinco municípios analisados tenham apresentado algum tipo de plano geral de política de economia solidária, chama a atenção o fato de que o conteúdo de tais planos, em grande parte, limitava-se a uma relação de ações a serem desenvolvidas.

Tal constatação parece revelar a ausência, na maioria dos casos, de uma estratégia e/ou diretrizes claras para tais políticas. Assim como foi constatado pela pesquisa de avaliação das políticas de economia solidária em 2003, as políticas atuais ainda apresentam grandes fragilidades do ponto de vista organizativo, legislativo e de recursos. Não foram encontradas, por exemplo, definições de metas e objetivos para os programas realizados, bem como de instrumentos para avaliação e monitoramento dos resultados das ações implementadas. Tais aspectos evidenciam a carência de um eixo estratégico na estruturação dessas políticas, planejadas apenas em nível operacional.

É preciso considerar que grande parte das dificuldades estruturais associadas ao desenvolvimento das ações governamentais de apoio à economia solidária podem ser atribuídas à inexistência de um marco legal específico de amparo a tais políticas. Dos municípios que fizeram parte da pesquisa, apenas Novo Hamburgo conta com uma lei municipal de economia solidária em vigor. Os demais municípios informaram a existência de projetos de lei em formulação ou em tramitação na Câmara dos Vereadores.

O segundo tópico analisado neste quesito diz respeito à maneira como os diferentes atores institucionais se articulam para implementação da política. Neste ponto, revelou-se que as políticas de economia solidária apoiam-se fundamentalmente sobre duas formas diferentes de articulação para sua realização: a primeira dentro da própria estrutura do governo, geralmente através de parcerias

entre duas ou mais secretarias, e a segunda para além da estrutura de governo, ou seja, na sua relação com a sociedade civil.

Segundo os gestores municipais entrevistados, a construção de alianças intragovernamentais são necessárias em função da diversidade de questões que as práticas de economia solidária mobilizam. Tais problemas envolvem temas muito variados, com aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais, ambientais etc., exigindo ações transversais para o seu tratamento. Foi identificada com maior incidência a realização de parcerias entre as secretarias de desenvolvimento econômico e as secretarias de desenvolvimento social e de meio ambiente.

Já em relação às articulações extra governamentais, fica clara a importância dos convênios com as universidades e centros tecnológicos, principalmente para as ações de formação e capacitação dos trabalhadores e de incubação dos empreendimentos. Destaca-se também o papel exercido pelo próprio movimento da economia solidária, a partir de fóruns municipais, na organização e mobilização dos empreendimentos. Ao contrário do que foi encontrado em pesquisas anteriores, parcerias do poder público com sindicatos, entidades religiosas e organizações não-governamentais não se demonstraram significativas. É sabido que essas entidades também realizam atividades de apoio aos empreendimentos de economia solidária na região, mas para o desenvolvimento dessas atividades não são realizadas parcerias (formais ou informais) com os departamentos municipais de economia solidária.

Chama atenção a falta de articulação entre as ações desempenhadas pelos governos municipais e as políticas públicas de economia solidária existentes em nível estadual e federal. Apenas dois municípios relataram a realização de convênios, parcerias, ou a participação em editais para atuação em conjunto com a SENAES ou a SESAMPE. Embora a criação da Secretaria estadual de apoio a economia solidária seja recente, a SENAES já estava em funcionamento quando as atuais políticas públicas municipais foram criadas. O governo federal demonstra ter preferência por parcerias com ONGs e OSCIPs para realização de projetos nos municípios, como pode ser percebido nos diversos casos em que entidades da sociedade civil desenvolvem ações nos municípios pesquisados, em parceria com o governo federal, mas sem qualquer relação com os departamentos municipais de economia solidária. Esse fato aponta para a necessidade de se buscar uma ação integrada entre as diferentes iniciativas públicas de apoio à economia solidária,

evitando sobreposição de ações e fragmentação de recursos, no sentido de potencializar a ação do estado e a consolidação de uma agenda pública de desenvolvimento da economia solidária.

Dos cinco municípios pesquisados, apenas Novo Hamburgo relatou participação ativa na Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária e considera a Rede uma importante ferramenta para o estabelecimento de pautas em comum entre os diferentes municípios e elaboração de demandas junto ao governo federal. Segundo Lima, Gerente de Economia Solidária no município, um representante da prefeitura municipal participa das reuniões da Rede de Gestores, que são realizadas de duas a três vezes por ano em São Paulo.

De modo geral, as políticas públicas de economia solidária analisadas se estruturam, de acordo com as tipologias de Lowi, como políticas redistributivas, buscando diminuir a desigualdade social através da intervenção na estrutura econômica, redistribuindo recursos. É importante lembrar que as políticas redistributivas são assim chamadas independentemente do seu resultado efetivo, sendo essa nomenclatura devida à expectativa dos atores envolvidos quanto ao seu desenvolvimento. Considerando a tipologia de James Quinn Wilson descrita no capítulo 2, as políticas públicas de economia solidária em questão podem ser entendidas também como políticas de grupos de interesse, nas quais tanto custos quanto beneficiários estariam concentrados em certas categorias. Isso contradiz a expectativa de implementação de uma política ampla de desenvolvimento local, tornando as ações geralmente restritas a alguns setores econômicos (artesanato, reciclagem, confecção, etc.) e a poucos grupos já articulados.

3.3.2 Concepção e participação social da política

No que diz respeito ao processo de entrada da economia solidária na agenda governamental, chama a atenção a pouca importância atribuída pelos gestores municipais ao papel reivindicatório do movimento da economia solidária enquanto demandante de políticas públicas. Ao contrário do que a literatura relata sobre o surgimento das primeiras políticas de economia solidária no Estado, no final dos anos 1990, momento no qual os movimentos teriam exercido um papel

reivindicatório decisivo, dos municípios que fizeram parte desta pesquisa apenas Canoas e Novo Hamburgo destacaram a pressão e a demanda social como elementos importantes para o estabelecimento da política local de economia solidária. Isso pode ser explicado pelo fato destes municípios contarem com fóruns e movimentos locais mais organizados e, conseqüentemente, com maior peso político do que os demais.

Em alguns municípios, o fórum local de economia solidária se estabeleceu ou ganhou força apenas após o início da implementação da política pública, através da iniciativa do próprio governo em reunir e organizar os produtores locais da economia solidária. Em Sapucaia do Sul, Sapiranga e São Leopoldo, a entrada da economia solidária na pauta do governo foi atribuída mais à sensibilidade dos dirigentes em relação à economia solidária, ao diagnóstico da realidade social do município e à pertinência do tema diante do contexto e dos rumos do desenvolvimento econômico atual. Isto implica considerar que tais políticas seguiram um modelo de implementação “de cima para baixo” ou *top-down*, de acordo com a tipologia de Sabatier. Nestes municípios, a grande maioria dos beneficiários tiveram espaço de participação nos projetos apenas a partir do momento da execução da política e não na sua formulação.

Nesse sentido, a compreensão sobre o surgimento da questão da economia solidária em âmbito governamental pode variar em função dos diferentes contextos municipais. Localidades com o tecido organizativo mais institucionalizado ensejam graus de participação dos movimentos locais na formulação da política pública muito mais acentuados.

No que diz respeito aos canais de participação dos atores sociais na política de economia solidária, os fóruns municipais, uma vez estabelecidos, se configuram como o principal instrumento de governança. As assembleias dos fóruns são realizadas mensalmente ou quinzenalmente e contam com a participação de representantes dos empreendimentos, do poder público e das organizações privadas de apoio à economia solidária. Segundo os gestores públicos, todas as propostas de ações governamentais são submetidas ao fórum e debatidas coletivamente, como a organização de feiras, a participação da economia solidária nos eventos municipais, a realização de cursos de capacitação para os trabalhadores, etc. Segundo Adair Barcelos, cabe ao movimento, inclusive, indicar os empreendimentos que devem ser beneficiários diretos das políticas: “o processo

é participativo no sentido de envolver as pessoas. O fórum tem esse papel de mobilização dos próprios empreendimentos. Não colocamos anúncios no jornal, quem vai selecionar os beneficiários de cada projeto é o movimento. As próprias cooperativas.” Devido à frequência de realização destes encontros e ao nível igualitário em que se encontram os seus participantes, os fóruns municipais de economia solidária se tornaram um importante canal de interface entre as ações do poder público e as necessidades dos empreendimentos. Nos municípios pesquisados, as reuniões do fórum municipal contam com uma participação média de 40 a 60 representantes de empreendimentos locais.

Dentre as entidades privadas que fazem parte dos fóruns municipais, destaca-se o papel das instituições de ensino superior, além dos próprios empreendimentos de economia solidária. Verificou-se que ONGs e entidades religiosas continuam tendo um peso razoável. Entretanto, instituições sindicais, Sistema S e outros movimentos sociais revelam-se pouco representativos. A pouca relevância atribuída à velhos atores do cenário dos movimentos sociais, especialmente de sindicatos e centrais sindicais, pode indicar um afastamento do movimento sindical das práticas de economia solidária, em comparação com a relação que se estabeleceu no durante surgimento das primeiras políticas públicas de economia solidária, no início dos anos 2000. Esse afastamento pode ser atribuído, possivelmente, à nova conjuntura econômica de forte criação de vagas de trabalho assalariado, conforme exposto na sessão 2.4.

O município de Novo Hamburgo, a partir da aprovação da Lei Municipal de Economia Solidária (ver Anexo III), está estruturando um Conselho Municipal de Economia Solidária, que será composto por dois representantes de entidades não-governamentais, cinco representantes de empreendimentos econômicos solidários e seis representantes do poder público local. Este conselho inaugura um novo canal de participação dos atores sociais da política e poderá desempenhar um papel importante para a manutenção e a ampliação das conquistas da economia solidária no município.

3.3.3 Execução e resultados

As políticas públicas de economia solidária estão estabelecidas na perspectiva de apoiar estruturas organizativas, sejam elas formalizadas ou não, tais como cooperativas, associações e grupos informais. Isto indica que, ao direcionar suas ações para organizações coletivas ao invés de ter indivíduos como beneficiários diretos, o desenho de tal tipo de política preocupa-se em escapar de um viés assistencialista e voltar-se para uma lógica de desenvolvimento societário a partir do fortalecimento do tecido organizativo local.

De acordo com os dados dos departamentos municipais de economia solidária pesquisados, o número total de empreendimentos coletivos apoiados pelas suas políticas chega a 168. Estima-se que, através destes empreendimentos, as ações do poder público beneficiem aproximadamente 1.850 trabalhadores organizados sob forma de autogestão. A maior parte dos empreendimentos atendidos pelas políticas públicas de economia solidária não são formalizados. Do total de 168 empreendimentos, 79 são grupos informais, compostos por aproximadamente 860 pessoas. O dado relativo aos grupos informais, que representam quase a metade do total de empreendimentos, demonstra a precariedade e o baixo grau de institucionalização ainda relacionado a este tipo de organização. No conjunto dos cinco municípios pesquisados, apenas 30 dos empreendimentos atendidos pelas políticas públicas estão constituídos como cooperativas. No entanto, deve-se lembrar que a legislação federal que define os critérios e exigências para a formalização e a manutenção de cooperativas é, em diversos pontos, incompatível com a realidade de grande parte dos empreendimentos de economia solidária. Esta questão extrapola a possibilidade de resolução em nível municipal.

Durante o período de gestão das políticas atuais (2009-2012) não foi registrado nenhum caso de empresa recuperada pelos trabalhadores a partir de processo de falência. Neste ponto, fica claro o novo contexto pelo qual está passando a economia solidária, pois o apoio à recuperação de empresas em processo de falência teve um papel importante na agenda das primeiras políticas públicas de fomento à economia solidária desenvolvidas no Rio Grande do Sul, principalmente durante o governo de Olívio Dutra.

De acordo com as informações fornecidas pelos municípios, os empreendimentos beneficiários das políticas públicas se organizam principalmente nos seguintes ramos de atividade: artesanato, reciclagem, produção de alimentos (padarias e confeitarias), hortas comunitárias e agricultura familiar. No caso dos empreendimentos de reciclagem, foram relatados diversos casos em que a prefeitura tomou a iniciativa de organizar estas cooperativas para viabilizar o sistema de coleta seletiva da cidade.

Dentre as atividades mais frequentes desempenhadas pelo poder público no fomento à economia solidária destacam-se o apoio à comercialização dos produtos, principalmente através da realização de feiras municipais, a prestação de serviços de assessoria técnica e gerencial e a realização de cursos para formação e qualificação dos trabalhadores. É importante salientar que, de acordo com os gestores entrevistados, a natureza dos cursos de formação em economia solidária não se refere apenas a capacitação técnica no sentido de uma lógica de empreendedorismo ou de empregabilidade, ou seja, voltada exclusivamente para finalidades técnico-mercantis, além disso, trata-se de um processo formação política para a organização do trabalho de forma cooperativa, solidária e autogestionária.

Infelizmente, não há dados atualizados do mapeamento do SIES, que está atrasado desde 2009. Por isso, torna-se difícil construir uma visão mais ampla sobre o número de empreendimentos de economia solidária realmente existentes em cada município. Não foi possível obter dados atualizados plenamente confiáveis nesse quesito, sendo, inclusive, impossível saber se os empreendimentos identificados no último mapeamento ainda estão em atividade. Além disso, os municípios pesquisados não possuem um cadastro dos empreendimentos atendidos, o que dificultou o levantamento de dados para uma comparação fidedigna entre os momentos pré e pós implementação das políticas públicas, comparação esta que seria essencial para avaliar de fato a efetividade destas políticas. Esclarecidos estes entraves, segue abaixo a Tabela 3, que compara o número de empreendimentos mapeados pelo SIES em 2007, momento anterior à implementação das atuais políticas públicas municipais de economia solidária nos municípios pesquisados, com o número apresentado em 2012 pelos gestores dos departamentos municipais de economia solidária. Com base nos dados obtidos, apesar de que de diferentes fontes, é possível observar um aumento significativo no número de empreendimentos em todos os municípios pesquisados, mas, como citado

anteriormente, é difícil estabelecer quanto deste aumento pode ser atribuído às ações e projetos relacionados às políticas públicas.

Tabela 3 – Número de empreendimentos solidários em 2007 e 2012

Municípios	2007	2012
Canoas	24	58
Novo Hamburgo	23	40
São Leopoldo	26	40
Sapucaia do Sul	3	17
Sapiranga	1	13

Elaborado pelo autor

Fontes: SIES (2012) e dados obtidos junto aos departamentos municipais de economia solidária

Outro ponto fundamental para avaliar a execução das políticas públicas para economia solidária é a análise do orçamento destinado à implementação da política em cada município. A Tabela 4, apresentada abaixo, traz informações comparativas, de 2009 a 2012, considerando a dotação autorizada e a executada para os departamentos municipais de economia solidária pesquisados. Logo abaixo é apresentada também a Tabela 5, na qual constam os dados sobre a arrecadação dos municípios no mesmo período.

Tabela 4 - Recursos para implementação das políticas públicas municipais de economia solidária no período 2009-2012

Ano	2009		2010		2011		2012	
Municípios	Dotação Autorizada	Executado	Dotação Autorizada	Executado	Dotação Autorizada	Executado	Dotação Autorizada	Executado*
Canoas	R\$ 205.804,36	R\$ 204.511,32	R\$ 315.803,14	R\$ 146.731,89	R\$ 472.574,10	R\$ 204.389,60	R\$ 666.000,00	R\$ 328.237,78
Novo Hamburgo	R\$ 169.612,10	R\$ 156.071,91	R\$ 180.544,74	R\$ 180.543,95	R\$ 231.963,48	R\$ 231.961,76	R\$ 460.862,00	R\$ 384.797,13
São Leopoldo	R\$ 234.534,45	R\$ 169.695,28	R\$ 579.078,34	R\$ 108.138,44	R\$ 623.857,22	R\$ 358.191,63	R\$ 2.027.870,00	R\$ 141.528,04
Sapucaia do Sul	-	-	R\$ 128.020,94	R\$ 34.451,63	R\$ 138.564,43	R\$ 46.107,92	R\$ 243.300,00	R\$ 169.317,10
Sapiranga	-	-	-	-	R\$ 28.591,07	R\$ 15.645,10	R\$ 33.345,00	R\$ 20.971,80

* Dados disponíveis até outubro de 2012

Elaborado pelo autor - valores atualizados pelo IGP-DI (FGV)

Fonte: TCE/RS (<http://www.tce.rs.gov.br>)

Tabela 5 – Arrecadação dos municípios no período 2009-2012

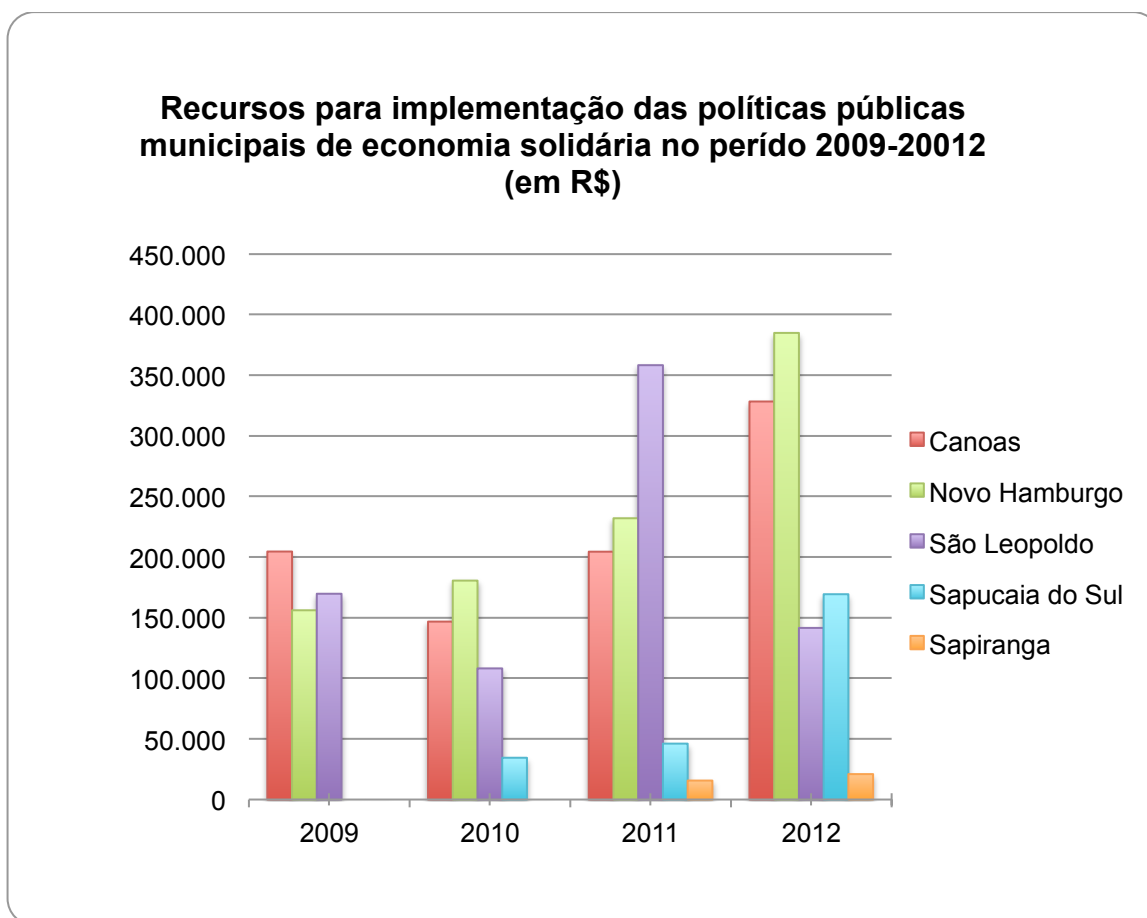
Municípios	2009	2010	2011	2012*
Canoas	R\$599.769.603,89	R\$629.222.913,45	R\$672.617.432,04	R\$641.055.713,72
Novo Hamburgo	R\$358.165.212,31	R\$388.038.768,31	R\$433.219.100,68	R\$379.491.554,53
São Leopoldo	R\$347.682.231,49	R\$367.912.122,35	R\$383.993.995,42	R\$311.453.038,31
Sapucaia do Sul	R\$181.967.524,03	R\$199.748.634,20	R\$213.401.031,83	R\$183.903.725,42
Sapiranga	R\$120.707.425,03	R\$108.446.675,74	R\$141.329.104,85	R\$119.199.785,18

* Dados disponíveis até outubro de 2012

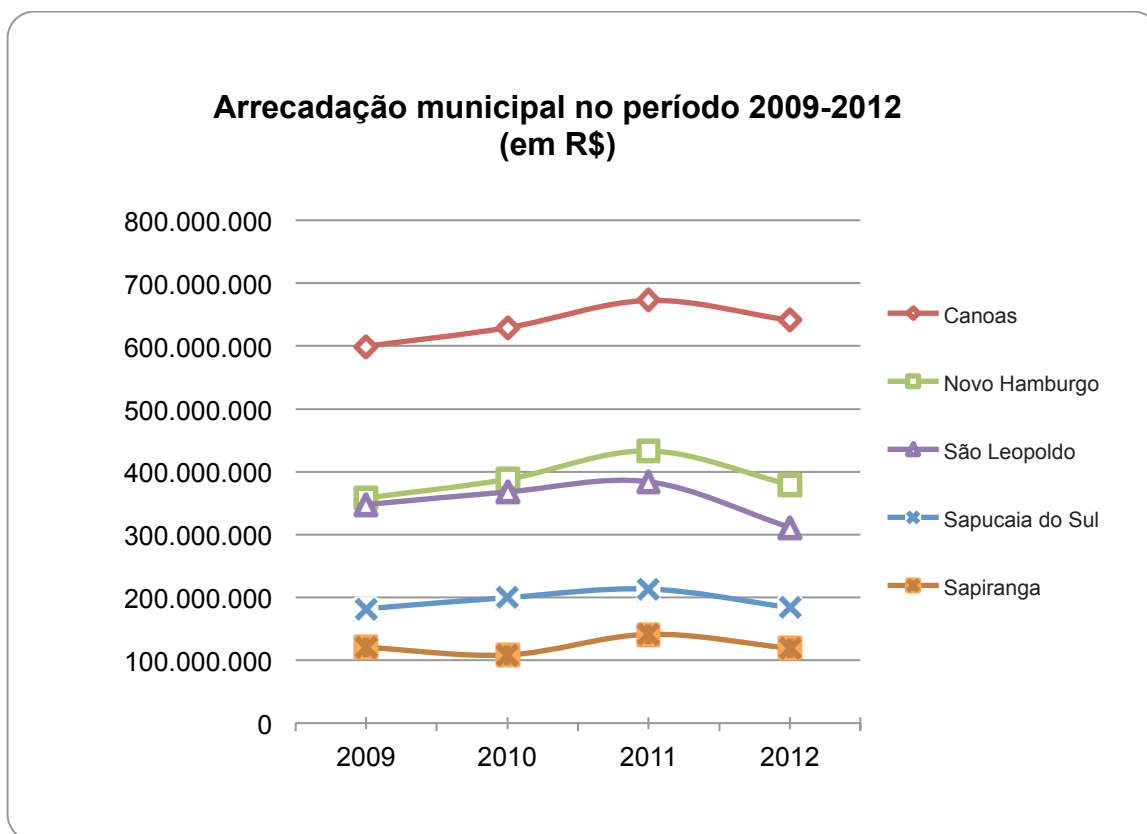
Elaborado pelo autor - valores atualizados pelo IGP-DI (FGV)

Fonte: TCE/RS (<http://www.tce.rs.gov.br>)

O que mais chama a atenção nas tabelas apresentadas acima é o baixo valor que em média é destinado às políticas públicas de economia solidária, mas é importante ressaltar que, em muitos casos, é perceptível um aumento gradual nos investimentos para estas atividades de fomento, conforme pode ser melhor observado no gráfico abaixo.



É preciso considerar que a curva de aumento nos investimentos que é possível observar no gráfico acima não possui grande significado por si mesma. Se a curva ascendente dos investimentos corresponde simplesmente à curva de aumento da arrecadação do município, isso não significa propriamente que haja maior interesse do poder público em ampliar os investimentos na área, mas simplesmente um acompanhamento em relação à receita. Por isso, segue abaixo gráfico que apresenta a evolução da arrecadação dos municípios pesquisados no período de 2009-2012.



Analisando ambos os gráficos acima apresentados comparativamente, podemos perceber que o aumento no investimento em economia solidária não acompanha simplesmente o aumento da arrecadação do município, mas sim é superior a este aumento, o que demonstra, a princípio, interesse em ampliar estas políticas. Porém, em comparação a outras áreas, trata-se de um investimento pouco significativo. Por um lado, é necessário ressaltar que a maior parte da receita do município é destinada para saúde e educação, o que é definido constitucionalmente. Porém, ainda quando em comparação com áreas análogas, de desenvolvimento econômico, por exemplo, a verba destinada aos departamentos municipais de economia solidária é baixa. Para exemplificar, em Novo Hamburgo no ano de 2012 o montante empenhado na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Tecnologia, Trabalho e Turismo foi de R\$ 2.621.161,32, sendo somente 6,41% deste valor destinado à Diretoria da Economia Solidária e de Apoio à Microempresa, enquanto as atividades da Diretoria de Desenvolvimento da Produção, parte da mesma secretaria, mas destinada ao estímulo da indústria e à criação de postos de trabalho assalariado, recebeu um valor equivalente a 55,31% do total. Em São Leopoldo, a situação é semelhante: a Secretaria Municipal de Desenvolvimento

Econômico e Social contou no ano de 2012 com uma verba de R\$ 3.568.471,00, da qual apenas 3,96% é destinada à Diretoria da Economia Solidária, sendo, por outro lado, o investimento na Diretoria de Desenvolvimento Industrial, destinada ao desenvolvimento tecnológico, à difusão do conhecimento científico, à criação de distritos industriais etc., correspondente a 51,35% da verba da secretaria em questão. Uma das conclusões fundamentais desta etapa da pesquisa foi que a economia solidária evidentemente não é uma prioridade das políticas de desenvolvimento econômico dos municípios analisados, como se pode observar com os dados acima expostos.

CONCLUSÃO

O presente trabalho levanta alguns elementos importantes para a reflexão sobre a condição atual da economia solidária enquanto política pública. A partir desta breve análise sobre a forma com que estas políticas estão estruturadas nos municípios, é possível constatar que, embora já não se trate de um novo gênero de política pública, as políticas de economia solidária ainda apresentam grandes fragilidades no seu desenvolvimento. É possível afirmar que, em relação às primeiras experiências deste tipo de política implementadas no estado, as políticas atuais apresentam um crescimento mais quantitativo, no sentido do número de municípios que as desenvolvem e do número de empreendimentos atendidos, do que qualitativo, no sentido de aprimoramento e aprofundamento das ações empreendidas, tendo em vista os problemas de ordem estrutural enfrentados na maioria dos municípios.

No que diz respeito aos desafios que se colocam frente ao desenvolvimento das políticas públicas de economia solidária, provavelmente o baixo grau de estruturação formal seja o maior deles. A ausência de um marco legal que fortaleça este campo de práticas torna as iniciativas desse gênero muito vulneráveis em relação às conjunturas políticas. Deve-se somar a isto o próprio reconhecimento institucional ainda limitado do tema, a incompreensão de sua importância e a falta de legitimidade social em alguns contextos, fatores que tornam a manutenção das políticas de economia solidária muito dependente das características e da sensibilidade do gestor público. As experiências realizadas no estado mostram que, historicamente, os programas e projetos implementados e não regulamentados por lei acabam ou se transformam a ponto de perder as características originais com a mudança das gestões. Esse processo de descontinuidade se torna o principal adversário da possibilidade de ampliação e aprofundamento das políticas de economia solidária. Um problema significativo, que já havia sido apontado por Sarria Icaza (2006) no estudo sobre as primeiras políticas públicas de economia solidária do estado, e que ainda persiste, diz respeito à dificuldade da economia solidária em transcender os espaços políticos delimitados pelas opções partidárias. A economia solidária permaneceu vista como um espaço quase exclusivo da “política do PT”, e os governos petistas não conseguiram fazer um debate público

mais amplo, que pudesse legitimar um lugar para a política pública de economia solidária dentro da sociedade.

Por outro lado, o ponto forte deste tipo de política parece ser a forte relação que mantém com os seus beneficiários diretos e com o movimento social, personificado pela figura do fórum municipal de economia solidária. Embora muitas vezes não possuam caráter deliberativo, os fóruns municipais, uma vez estabelecidos, se tornam um espaço importante para a democratização do processo de tomada de decisão dos gestores municipais e para a implementação da política em conjunto com os parceiros institucionais e com os empreendimentos atendidos. As políticas de economia solidária se caracterizam por uma intensa interlocução com a sociedade civil e por apostar na transversalidade, buscando articular-se às demais políticas de geração de trabalho e renda, de combate à pobreza e de inclusão social. Parece reafirmar-se aqui a importância dos chamados espaços democráticos para efetivação dessas políticas.

De acordo com Schiochet (2009), as políticas públicas para economia solidária não devem ser entendidas como políticas setoriais, ou seja, não correspondem apenas a um setor da sociedade ou da economia. A economia solidária demanda uma política de desenvolvimento social e econômico fundamentada na organização coletiva, associativa e autogestionária de pessoas. A formulação de projetos e programas deve ser orientada pela necessidade de engendrar os valores da autogestão e da solidariedade, em contraste com o individualismo utilitarista do empreendedorismo tradicional. Dessa forma, a política incorporaria uma dimensão estratégica, influenciando a ação do governo em muitas questões e setores que fazem parte da agenda pública.

A ação do Estado no sentido da promoção da economia solidária deve ir além de políticas compensatórias. É importante ultrapassar a ideia de atendimento aos “excluídos do mercado” em direção ao horizonte de uma política ativamente indutora de um novo modelo de desenvolvimento. As políticas municipais devem buscar a construção de estratégias territoriais de desenvolvimento em torno do fomento de uma outra dinâmica econômica.

Muitos autores interpretam a economia solidária como uma forma de resistência dos setores populares e da sociedade civil organizada à crise econômica no mundo do trabalho, no sentido de uma alternativa ao crescimento do desemprego. Entretanto, outros autores consideram, além de um caráter

emergencial e imediato, um potencial de transformação social e entendem a economia solidária não apenas como uma resposta a necessidades materiais, mas também como uma opção ideológica. Alguns argumentam, inclusive, que se trata de uma economia alternativa ao modelo capitalista. De acordo com essas abordagens, o caráter alternativo pode ser entendido como uma reformulação da proposta socialista a partir de uma base associativa, democrática e autogestionária, em contraponto ao modelo centralizador do socialismo real (SOUZA; CUNHA; DAKUZAKU, 2003).

Os ideais presentes nas formas atuais de economia solidária resgatam as tradições teóricas e experiências históricas nas quais se identificam as propostas de redefinição do socialismo por meio do associativismo de base e da radicalização da democracia. Singer critica a ênfase que a revolução política e o planejamento centralizado da economia adquiriram dentro do movimento socialista enquanto instrumentos para implantação do socialismo “de cima para baixo”. Ele defende, ao invés, a construção do socialismo “de baixo para cima”, e as cooperativas seriam elemento importante nesse processo, desde que o controle dos meios de produção fosse assumido de forma livre e voluntária pelos trabalhadores e nunca imposto. O desafio, segundo o autor, é começar a construção do socialismo dentro da própria formação social capitalista, mas respeitando as liberdades individuais (políticas e econômicas) conquistadas.

Tendo em vista as diferentes interpretações sobre o fenômeno da economia solidária e retomando as hipóteses levantadas ao início deste trabalho, é possível verificar que apenas uma delas se confirma. A primeira hipótese (H_1), “As políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do Sul constroem estratégias de desenvolvimento local direcionadas ao fomento de uma nova dinâmica econômica, a partir da construção e do fortalecimento de arranjos produtivos locais integrados ao tecido das relações sociais, políticas e culturais.”, se mostrou apenas parcialmente correta, pois a articulação destas políticas ainda é muito incipiente para que se afirme que fomentem uma outra dinâmica econômica de base territorial. As políticas hoje em vigência tendem a atender grupos muito específicos e estão fortemente relacionadas a ideias de alternativa à pobreza e à exclusão social, e não à noção de desenvolvimento de uma outra lógica econômica. As fragilidades apontadas não se referem somente à insuficiência de ações por parte do poder público, mas também guardam relação com o novo contexto econômico e social do país, de expectativa de

pleno emprego (formal) e melhoria nas condições gerais e de oferta do trabalho assalariado. Essa questão ultrapassa o nível de formulação das políticas em questão, municipais, tratando-se de um desdobramento da política econômica estabelecida no país a partir de 2003, que aposta na geração de empregos e não no incentivo às formas alternativas de organização econômica.

Quanto à segunda hipótese (H_2), “A formulação de seus projetos e programas é orientada pela necessidade de engendrar os valores da autogestão e da solidariedade, em contraste com o individualismo utilitarista do empreendedorismo tradicional.”, é possível afirmar que, de fato, essa preocupação existe para os implementadores das políticas públicas de economia solidária. Alguns gestores relataram, por exemplo, que tentativas de parceria com o SEBRAE, para realização de cursos de formação dos trabalhadores dos empreendimentos solidários, foram improdutivas devido à incompatibilidade com os valores que norteiam as práticas de economia solidária, pois o SEBRAE trabalha com uma noção bastante tradicional de empreendedorismo, individualista e utilitarista. Em todas as leis referentes à economia solidária nos municípios analisados, bem como nos projetos de lei em tramitação nas câmaras municipais, há referência explícita acerca dos princípios e valores de autogestão e solidariedade, que diferenciam a economia solidária das práticas econômicas capitalistas. Além disso, todas as ações e todos os projetos elaborados pelos governos locais têm como objetivo apoiar ou fomentar a criação de coletivos autogestionários. Estes fatos demonstram que os gestores procuram traduzir os pressupostos teóricos e ideológicos da economia solidária para as políticas públicas, planejando e fomentando práticas condizentes, neste sentido, com os ideais do movimento.

A terceira hipótese assinalada (H_3), “Mais do que simplesmente organizar a economia informal em uma perspectiva de inserção socioeconômica, as políticas públicas de economia solidária trabalham a partir de uma concepção de política estratégica, orientada pelos ideais de resistência e emancipação dos trabalhadores, na medida em que pensa o desenvolvimento centrado em contextos territoriais específicos e orientado por uma nova dinâmica econômica.”, mostrou-se incorreta, uma vez que o planejamento das ações sequer se dá em nível estratégico. Não há definições formais e documentadas de metas e objetivos estratégicos para os programas realizados, assim como não foram encontrados instrumentos de avaliação e monitoramento dos resultados das ações implementadas. Todos os

planejamentos apresentados pelos gestores quando das entrevistas realizadas para esta pesquisa se limitavam ao nível operacional, demonstrando uma carência de diretrizes para a efetivação das políticas. Além disso, a economia solidária não aparece vinculada às ações prioritárias de desenvolvimento econômico dos governos municipais pesquisados, como foi possível verificar no subcapítulo de análise de execução e resultados das políticas públicas (3.3.3). O que se percebe é que, até o momento, o acúmulo de forças permitiu pequenos avanços que ainda não colocam a economia solidária na centralidade das políticas públicas.

A análise realizada neste estudo aponta principalmente para o fato de que políticas públicas de economia solidária só podem tornar-se significativas e transformadoras quando relacionadas a demandas sociais efetivamente estabelecidas. Em grande parte dos casos analisados, a política pública local de economia solidária foi implementada antes da organização dos empreendimentos enquanto movimento social local reivindicador de ações por parte do poder público. Deste modo, a ação dos governos tem previsto, inclusive, a mobilização e a organização do movimento para viabilizar a execução da política pública. A carência de legitimidade social dessas políticas prejudica de forma substancial o poder de barganha dos atores sociais e políticos que buscam o aprofundamento e a generalização da economia solidária enquanto uma alternativa efetiva ao modelo hegemônico de organização da economia e da sociedade.

O desafio de desenvolver as iniciativas de economia solidária se situa na passagem da condição de simples reprodução das condições básicas de vida para a possibilidade de sua reprodução ampliada. Esta é uma visão estratégica que parte de um estado de subsistência das iniciativas empreendidas para um estado de sustentabilidade: trata-se de uma mudança de foco que representaria o deslocamento da ênfase nas ações de assistência e compensação para uma perspectiva de emancipação social. Essa conclusão está alinhada com a avaliação de Barcelos, que participou diretamente de diversas experiências de políticas públicas de economia solidária no estado e atualmente coordena a política do município de Canoas, segundo ele:

A economia solidária não conseguiu se afirmar como modelo alternativo. Os próprios trabalhadores da economia solidária, em sua maioria, não têm clareza sobre o projeto político que ela representa. Atualmente se trata mais de um movimento de inclusão social do que de um movimento forte de alternativa de modelo [de desenvolvimento econômico] (Informação verbal).

Retornando ao problema central que deu origem a esta pesquisa, que questiona: de que forma e em que medida os pressupostos teóricos e estratégicos da economia solidária são traduzidos em políticas públicas e quais as possibilidades e limites dessas políticas? É possível afirmar que, de forma geral, os pressupostos da economia solidária vêm sendo incorporados de forma parcial ao desenvolvimento das políticas públicas pesquisadas. Por um lado, é possível identificar referência explícita acerca da valorização e da promoção de práticas e princípios da autogestão, com base na solidariedade econômica, que diferenciam as políticas públicas de economia solidária das políticas tradicionais de geração de emprego e de desenvolvimento de empresas capitalistas. Nesse sentido, também verificou-se que as políticas atuais se aproximam mais dos pressupostos estabelecidos por autores como Singer (2008), França Filho (2006) e Gaiger (2011), do que das leituras que Barbosa (2007) e Lima (2010) desenvolveram sobre a entrada da economia solidária no campo das políticas públicas, caracterizando-a como uma política subordinada aos interesses do capital. Por outro lado, ao mesmo tempo em que é possível identificar uma política de geração de trabalho e renda diferenciada, não é possível afirmar que ela se configure como política de desenvolvimento econômico alternativo, o que demonstra sua principal limitação. A dimensão utópica e emancipatória do movimento, de viés anticapitalista, que, de acordo com diversas pesquisas e estudos, esteve presente nas primeiras políticas públicas de economia solidária implementadas no estado, agora parece ter dado lugar a um projeto de inclusão social, muitas vezes de corte assistencial, alinhado com o objetivo estabelecido pelo governo federal de eliminação da miséria no país. Conclui-se assim que para o aprimoramento das atuais políticas públicas de economia solidária desenvolvidas no Rio Grande do Sul faltam recursos financeiros, faltam quadros técnicos e políticos e, sobretudo, falta a compreensão do que uma economia solidária, inserida em uma economia capitalista, pode oferecer, tanto enquanto uma alternativa ao desemprego e a exclusão, quanto uma alternativa ao trabalho assalariado.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Heloisa Maria Mendes de. Autogestão: da idéia às práticas. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, v.23, n.1, p. 37-57, jan./mar. 1983.

ARROYO, João Cláudio Tupinambá; SCHUCH, Flávio Camargo (Orgs.). **Economia popular e solidária**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

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

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. **A Economia Solidária como Política Pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BENINI, Edi Augusto. Economia Solidária, Estado e Sociedade Civil: um novo tipo de política pública ou uma agenda de políticas públicas?, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 15 mar. 2013.

BIBLIOTECA. [S.l.]: Fórum Brasileiro de Economia Solidária, 2012. Disponível em: <<http://www.fbes.org.br>> Acesso em: 10 dez. 2012.

CUNHA, Gabriela Cavalcanti. **Economia Solidária e Políticas Públicas**: reflexões a partir do caso do programa Incubadora de Cooperativas, da Prefeitura Municipal de Santo André, SP. São Paulo, 2002. 171 p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2002.

DEMOUSTIER, Danièle. **A Economia Social e Solidária**: um novo modo de empreendimento associativo. 1. ed. São Paulo: Loyola, 2001.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. **Políticas Públicas**: Princípios, Propósitos e Processos. 1. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2012.

EID, Farid. Descentralização do Estado, Economia Solidária e Políticas Públicas: Construção da cidadania ou reprodução histórica do assistencialismo?, 2007. Disponível em: <<http://unitrabalho.org.br>> Acesso em: 15 mar. 2013.

FEE. [S.I.]: Fundação de Economia e Estatística, 2012. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>> Acesso em: 10 dez. 2012.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de; LAVILLE, Jean-Louis. **Economia Solidária: uma abordagem internacional**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de (Org.) et al. **Ação Pública e Economia Solidária - Uma Perspectiva Internacional**. 1. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GAIGER, Luis Inácio. A racionalidade dos formatos produtivos autogestionários. **Revista Sociedade e Estado**. Brasília, v.21, n.2, p. 513-545, mai./ago. 2006.

GAIGER, Luis Inácio. A economia solidária e o valor das relações sociais vinculantes. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v.11, n.1, p. 11-19, jan./jun. 2008.

GAIGER, Luiz Inácio. Contribuições para uma agenda de pesquisa. In: HESPANHA, Pedro; SANTOS, Aline Mendonça dos (Orgs.). **Economia Solidária: Questões Teóricas e Epistemológicas**. 1. ed. Coimbra: Almedina, 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

GODOY, Tatiane Marina Pinto de. A Economia Solidária e o Estado: Para uma análise crítica das políticas públicas no Brasil. In: HESPANHA, Pedro; DOS SANTOS, Aline Mendonça (Orgs.). **Economia Solidária: Questões Teóricas e Epistemológicas**. 1. ed. Coimbra: Almedina, 2011.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Estado**. 3. ed. São Paulo: Annablume, 2001.

HUBERMAN, Leo. **História da Riqueza do Homem**. [S.I.]: Zahar Editores, 1981.

IBGE. [S.I.]: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em: 10 dez. 2012.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 2. ed. ver. aum. São Paulo: Atlas, 1995.

LAVILLE, Jean-Louis; GAIGER, Luis Inácio. Economia Solidária. In: CATTANI, Antonio David (Org.) et al. **Dicionário Internacional da Outra Economia**. 1. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2009. p.162-168.

LEBOUTTE, Paulo. **Economia Popular Solidária e Políticas Públicas – A Experiência Pioneira do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares – COPPE/UFRJ, 2003.

LIMA, Jacob Carlos. Participação, empreendedorismo e autogestão: uma nova cultura do trabalho? **Sociologias**. Porto Alegre, n.25, p. 158-198, set./dez. 2010.

LISBOA, Armando de Melo. Economia Solidária e Autogestão: Imprecisões e Limites. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.45, n.3, p. 109-115, jul./set. 2005.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na Sociedade Capitalista**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972.

MTE. [S.I.]: Ministério do Trabalho e Emprego, 2012. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>> Acesso em: 10 dez. 2012.

NERI, Marcelo. Desigualdade no Brasil é a menor desde 1960. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br>> Acesso em: 10 dez. 2012.

NUNES, Débora. **Incubação de empreendimentos de economia solidária: Uma aplicação da pedagogia da participação**. 1. ed. São Paulo: Annablume, 2009.

OLIVEIRA, Gerson de Lima. **Permeabilidade e trânsito institucional: a relação entre sociedade civil e Estado a partir das trajetórias de militantes-gestores nas políticas de economia solidária no Rio Grande do Sul – os casos de Porto Alegre (1996-2004) e do Governo Estadual (1999- 2002)**. Porto Alegre, 2011. 122 p. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia - PPGS, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

POCHMANN, Márcio. **Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira**. 1.ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

SAFATLE, Vladimir. Os impasses do lulismo. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/os-impasses-do-lulismo/>> Acesso em: 15 jan. 2013.

SARRIA ICAZA, Ana Mercedes. Solidariedade, autogestão e cidadania: mapeando a economia solidária no Rio Grande do Sul. In: GAIGER, Luiz Inácio (Org.). **Sentidos e experiências da Economia Solidária no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2004.

SARRIA ICAZA, Ana Mercedes. Políticas Públicas e Economia Solidária no Rio Grande do Sul. In: FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de (Org.) et al. **Ação Pública e Economia Solidária - Uma Perspectiva Internacional**. 1. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

SCHIOCHET, Walmor. Políticas Públicas. In: CATTANI, Antonio David (Org.) et al. **Dicionário Internacional da Outra Economia**. 1. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2009. p.268-272.

SCHNEIDER, José Odelso. **Democracia, participação e autonomia cooperativa**. 2. ed. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

SCHWENGBER, Ângela. Diretrizes para uma política pública de economia solidária, 2012. Disponível em: <www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf_rede.pdf> Acesso em: 10 dez. 2012.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. 1. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

SENAES. Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no Governo Federal: Relatório Parcial out/2011. Brasília: SENAES, 2011.

SERAFIM, Milena P.; DIAS, Rafael. Conceitos e ferramentas para análise de Política Pública. In: BENINI, Édi A. (Org.) et al. **Gestão Pública e Sociedade: Fundamentos e políticas públicas da Economia Solidária**. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SESAMPE. [S.I.]: Secretaria de Economia Solidária e Pequena e Micro Empresa, 2012. Disponível em: <<http://www.sesampe.rs.gov.br>> Acesso em: 10 dez. 2012.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira da; YAZBEK, Maria Carmelita. **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo**. 3.ed. São Paulo: Cortez Editora, 2012.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

SOUZA, André Ricardo de; CUNHA, Gabriela Cavalcanti; DAKUZAKU, Regina Yoneko. **Uma outra economia é possível: Paul Singer e a Economia Solidária**. São Paulo: Contexto, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, n.16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

VENOSA, Roberto. A institucionalização de tipologias organizacionais. Um estudo de caso: a autogestão na Iugoslávia. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, v.22, n.2, p. 23-36, abr./jun. 1982.

5. Para a implementação da política de apoio à economia solidária, o Poder Público teve que buscar parceiros?
6. Se sim, por que?
- Necessidade de recursos financeiros;
 - Necessidade de pessoal especializado (conhecimentos, metodologias, composição de equipes, etc);
 - Necessidade de infra-estrutura física e material;
 - Proximidade com o público alvo;
 - Estratégico para a implementação da Economia Solidária;
 - Outros. Quais?
7. Tipos de organizações com que tem parceria:

Tipo	Qual(is) Entidades	Programa/ Ações	Mecanismo*	Finalidade da parceria
Religiosas (Igrejas, pastorais, etc.)				
Unidade de Ensino Superior (Universidades, etc.)				
Central Sindical, Federação ou Sindicato				
Movimento Social				
ONG's				
Empreendimentos de economia solidária				
Empresa privada				
Sistema S (Sebrae, SESCOOP, SENAR, SENAC)				
Outra(s). Citar:				

*Tipos de mecanismos:

- contrato;
- convênio;
- protocolo de intenções;
- termo de cessão de espaço público;
- informais (relação de confiança, cooperação, voluntariado).

8. Como são implementado(a)s o(a)s programas/ações?
- Na maioria dos casos diretamente pelo governo.
 - Na maioria das vezes pela mediação de organizações não governamentais.
 - Outra forma. Citar:

III – CONCEPÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL DA POLÍTICA

(Plano/programa/ações de acordo com a questão 1)

1. Como foi formulada essa política de apoio à economia solidária?

(Se for o caso, a resposta pode ser múltipla).

- a. A partir de um diagnóstico da realidade social do município;
- b. A partir da articulação (pressão, demanda, etc.) com interlocutores sociais;
- c. A partir da sensibilidade dos dirigentes;
- d. A partir de interação com outros municípios.
- e. Outros, quais?

2. Como participam os atores sociais da Política?

(Se for o caso, a resposta pode ser múltipla).

- a. Concepção/formulação;
- b. Implementação/execução;
- c. Controle social;
- d. Avaliação;
- e. Não participam.

3. Quais os canais de participação dos atores sociais na Política e suas atribuições. (Se for o caso, a resposta pode ser múltipla).

Canais de participação	Atribuições			
	1	2	3	4
Conselho ou Comissão: a. Institucional b. Informal				
Fóruns				
Outros. Citar:				

* Atribuições:

- 1 – deliberativo;
- 2 – consultivo;
- 3 – acompanhamento;
- 4 – fiscalização.

4. Que organizações (atores sociais) participam desses canais e em quais programas/ações?

Tipo	Entidades	Programas/Ações
Religiosas (Igrejas, pastorais, etc.)		
Unidade de Ensino Superior (Universidades, etc.)		
Central Sindical, Federação ou Sindicato		

Movimento Social		
ONG's		
Empreendimentos de economia solidária		
Empresa privada		
Sistema S (Sebrae, SESCOOP, SENAR, SENAC)		
Outra(s). Citar:		

5. Que tipo de ajuda o Poder Público recebe dos envolvidos com o movimento de economia solidária na implementação da política?

IV – EXECUÇÃO E RESULTADOS

1. Público prioritário das Ações

Descrição das Ações	Descrição do Público prioritário*	Universo Potencial Considerado (Quantificar o público descrito)	Descrição da meta qualitativa

* Tipo de público:

1. Organizações coletivas – empreendimentos de economia solidária;
2. Entidades de apoio e fomento à economia solidária (ONGs, OSCIPs, Fundações, etc.);
3. Microempresas;
4. Artesãos;
5. Trabalhadores autônomos;
6. Famílias de programas sociais;
7. Outro (Citar).

2. Tipos de empreendimentos coletivos de economia solidária com as quais atua:

- a. Cooperativas. Tipo:
- b. Associações. Tipo:
- c. Grupos informais. Tipo:
- d. Microempresas. Tipo:
- e. Empresas recuperadas autogestionárias
- f. Outro(s). Qual(is)?

3. Formas de acesso do público prioritário aos (as) programas/ações.

(Se for o caso, a resposta pode ser múltipla).

- a. Apresentação de propostas ou projetos;

- b. Licitação ou edital público;
 - c. Cadastro feito por órgão público;
 - d. Demanda identificada diretamente pelo órgão público;
 - e. Outra. Qual?
4. Atividades e/ou serviços mais freqüentes executada(o)s diretamente pelo governo: (ordene de 0 a 10 por ordem de importância).
- a. Levantamento ou diagnóstico socioeconômico dos beneficiários;
 - b. Assessoria pedagógica (acompanhamento);
 - c. Assessoria gerencial;
 - d. Assistência Técnica;
 - e. Formação/capacitação/qualificação;
 - f. Mobilização, articulação;
 - g. Incubação de empreendimentos populares;
 - h. Desenvolvimento/difusão de tecnologias;
 - i. Apoio a comercialização dos produtos;
 - j. Apoio creditício;
 - k. Outra. Qual?
5. Atividades e/ou serviços mais freqüentes executada(o)s pelas ONGs e universidades nas ações governamentais: (ordene de 0 a 10 por ordem de importância)
- a. Levantamento ou diagnóstico socioeconômico dos beneficiários;
 - b. Assessoria pedagógica (acompanhamento);
 - c. Assessoria gerencial;
 - d. Assistência Técnica;
 - e. Formação/capacitação/qualificação;
 - f. Mobilização, articulação;
 - g. Incubação de empreendimentos populares;
 - h. Desenvolvimento/difusão de tecnologias;
 - i. Apoio a comercialização dos produtos;
 - j. Apoio creditício;
 - k. Outra(o). Qual?
6. Metas realizadas no ano de 2011 (em relação às principais atividades ou serviços do programa)
- a. Número de empreendimentos coletivos apoiados;
 - b. Número de microempresas apoiadas;
 - c. Número de entidades de apoio e fomento apoiadas;
 - d. Número de participantes dos empreendimentos apoiados;
 - e. Outra(s). Citar.

7. Metas previstas para o ano de 2012 (principais atividades ou serviços do programa)
 - a. Número de empreendimentos coletivos apoiados;
 - b. Número de microempresas apoiadas;
 - c. Número de entidades de apoio e fomento apoiados;
 - d. Número de participantes dos empreendimentos apoiados;
 - e. Outra(s). Citar.

V – RECURSOS DO PROGRAMA

1. Fontes de recursos financeiros e orçamentários do Programa:

Fonte	%*	Descrição da fonte
Orçamento próprio na esfera governamental		
Repasse ou convênios com governo estadual		
Repasse ou convênio com governo federal		
Convênios com organismos multilaterais		
Fundo especial para o programa		
Outra fonte		

* Percentual do orçamento da fonte sobre o total do orçamento do Programa

2. Recursos orçamentários previstos para 2011: R\$
3. Recursos orçamentários executados em 2012: R\$
4. Recursos orçamentários previstos para 2012: R\$
5. Recursos de terceiros previstos ou executados para 2012: R\$
6. Recursos de terceiros previstos para 2012: R\$
7. Descreva a infra-estrutura pública (estado)/(espaços físicos) existente para a execução dos programas/ações e qual sua finalidade.

VI – PESSOAL

1. Descreva a equipe de trabalho (Número de servidores sem vínculos e de servidores).
2. Número de membros da equipe por função:
 - a. Técnica ou assessoria:
 - b. Administração ou gestão:
3. Descreva a posição da economia solidária na hierarquia da instituição. Anexar cópia do organograma.

ANEXO II – LEI ESTADUAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

LEI No 13.531, DE 20 DE OUTUBRO DE 2010.

(publicada no DOAL no 9868, de 21 de outubro de 2010)

Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.

Deputado Giovani Cherini, Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

Faço saber, em cumprimento ao disposto no § 7.o do art. 66 da Constituição do Estado, que a Assembleia Legislativa aprovou e eu promulgo a seguinte Lei:

CAPÍTULO I DA POLÍTICA DE FOMENTO À ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA

Art. 1.o Fica instituída a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária que integrará a Política de Desenvolvimento Estadual e Regional do Rio Grande do Sul, visando incentivar a difusão, a sustentabilidade e a expansão econômica das empresas, cooperativas, redes e empreendimentos de autogestão que compõem o setor da economia popular solidária.

CAPÍTULO II DA ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA

Art. 2.o O setor da economia popular solidária é formado por empresas, cooperativas, redes e empreendimentos de autogestão preenchendo, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - que sejam organizados sob os princípios da cooperação, da solidariedade, da autogestão, da sustentabilidade econômica e ambiental e da valorização do ser humano e do trabalho;

II - cujo objetivo, patrimônio e resultados obtidos sejam revertidos para melhoria, sustentabilidade e distribuição de renda entre seus associados;

III - que tenham por instância máxima de deliberação, para todos os fins, assembleia periódica de seus associados, onde todos tenham direito a voz e a voto, e por instâncias intermediárias aquelas que garantam a participação direta dos associados de acordo com as características de cada empreendimento;

IV - que adotem sistemas de prestação de contas detalhadas de acordo com as necessidades e interesses dos associados, em especial, do Fundo de Assistência, Educacional e Social;

V - cujos sócios sejam seus trabalhadores, produtores, usuários ou gestores;

VI - cuja participação de trabalhadores não associados seja limitada a 10% (dez por cento) dos primeiros 30 (trinta) associados mais 1% (um por cento) do número que exceder a 30 (trinta), limitado ao máximo de 500 (quinhentos) associados; e

VII - cuja maior remuneração não exceda a 6 (seis) vezes a menor remuneração.

§ 1.o Serão consideradas, ainda, integrantes do setor, as organizações e as instituições sem fins lucrativos, que formulam e fomentam a Economia Popular Solidária.

§ 2.o Excepcionalmente, por necessidades comprovadas ou por motivos de sazonalidade na produção, poderá ser admitido, em caráter temporário, número de trabalhadores não associados, superior ao disposto no inciso VI.

CAPÍTULO III DOS OBJETIVOS E INSTRUMENTOS

Art. 3.o São objetivos da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária:

I - promover e difundir os conceitos de associativismo, solidariedade, autogestão, desenvolvimento sustentável e de valorização das pessoas e do trabalho;

II - proporcionar a criação e a manutenção de oportunidade de trabalho e a geração e distribuição de renda;

III - estimular a produção e o consumo de bens e serviços oferecidos pelo setor da Economia Popular Solidária.

Art. 4.o São instrumentos da Política: I - educação, formação e capacitação técnica para cooperação e autogestão; II - assessoria técnica para elaboração de projetos econômicos; III - apoio à promoção comercial e constituição de demanda através de assessoria técnica, abertura de mercados, compras governamentais e estímulo ao consumo dos produtos da Economia Popular Solidária;

IV - apoio à pesquisa, à inovação, desenvolvimento e transferência de tecnologias apropriadas aos empreendimentos;

V - incubação e apoio técnico para criação de novas cooperativas e empresas de autogestão;

VI - apoio técnico e financeiro à recuperação e à reativação de empresas por trabalhadores;

VII - apoio jurídico e institucional à constituição de cooperativas e empresas de autogestão;

VIII - financiamento, incentivo e fomento a investimentos e à constituição de patrimônio;

IX - disponibilização de linhas de crédito adequadas às especificidades das

cooperativas e das empresas de autogestão, especialmente no que se refere ao valor das taxas de juros, à disponibilização de garantias e a itens financiáveis.

CAPITULO IV DO FOMENTO AO DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA

Art. 5.o Os empreendimentos da Economia Popular Solidária terão prioridade e critérios diferenciados para obtenção de incentivos ao investimento e à fixação de atividades econômicas, nos termos do parágrafo único do art. 160 da Constituição Estadual e da legislação estadual vigente.

CAPÍTULO V DO CONSELHO ESTADUAL DA ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA

Art. 6.o A aplicação da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária será organizada e acompanhada por um Conselho Estadual, de composição tripartite e paritária, formado por representantes do Estado, das entidades de apoio e dos trabalhadores da Economia Popular Solidária, conforme disposto em regulamento.

Art. 7.o Esta Lei poderá ser regulamentada para garantir a sua execução. Art. 8.o Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação. Assembleia Legislativa do Estado, em Porto Alegre, 20 de outubro de 2010.

ANEXO III – PLANO DE TRABALHO DE 2012 DA DIRETORIA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DE CANOAS

DIRETORIA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA - PLANO DE TRABALHO 2012 - CANOAS

1. Economia Solidária

Feiras

- realizar 4 eventos – há a condicionante do local
- tentar viabilizar espaço na Expointer
- participar de feiras fora da cidade: estadual, latino, sta maria

Pontos fixos

- retomar possibilidades no trem
- melhorar presença no Pref. Rua
- avaliar nova participação no OP
- fortalecer Bric do Corvo
- estudar possibilidade em outros locais (Niteroi)

Capacitação

- realizar curso costureiras
- realizar curso artesanato
- curso panificação
- possibilidade de curso de boas praticas com La Salle
- formação direta aos grupos
- seminário mensal (bimensal)

Formalização

- definir estratégia de formalização de alguns empreendimentos que reúnam vários grupos

Centros de Ecosol

- pôr em funcionamento os centros junto com La Salle

Marco Legal

- propor projeto de lei para ecosol – 1º semestre

2. Feira de Abastecimento

- Renovar infra-estrutura das feiras – proposta para final de fevereiro
- Capacitar feirantes
- identificar novos locais – ver com feirantes as possibilidades
- atrair novos feirantes – ver novos pontos e novos itens
- rever critérios para feira do peixe
- fazer projeto de divulgação
- novo regulamento das feiras

3. Agricultura

- fortalecer o associativismo na APRUBE e APSAT
- estimular a produção ecológica
- estimular maior participação dos agricultores locais na alimentação escolar
- ver possibilidade de adquirir nova patrulha agrícola
- novas hortas escolares (8) e comunitárias (2 ou 3)
- criar comissão de agricultores

ANEXO IV – LEI MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DE NOVO HAMBURGO

LEI MUNICIPAL Nº 2.246/2010, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2010

Dispõe sobre a Política Municipal de Fomento à Economia Solidária, cria o Conselho Municipal de Economia Solidária e o Fundo Municipal de Economia Solidária no Município de Novo Hamburgo, e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE NOVO HAMBURGO:

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte lei:

TÍTULO I - DA POLÍTICA MUNICIPAL DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA**CAPÍTULO I - DO INCENTIVO À ECONOMIA SOLIDÁRIA**

Art. 1ºFica instituído o Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária.

Parágrafo único. As diretrizes, princípios e objetivos fundamentais da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária se integram às estratégias gerais de desenvolvimento sustentável e aos investimentos sociais que têm por finalidade a implementação de políticas que visem a promoção de atividades econômicas autogestionárias, o incentivo aos empreendimentos econômicos solidários, bem como, a criação de novos grupos e sua integração a redes associativistas e cooperativistas de produção, comercialização e consumo de bens e serviços.

Art. 2ºA Economia Solidária constitui-se em toda forma de organizar a produção de bens e de serviços, a distribuição, o consumo responsável e o crédito, que tenha por base os princípios de autogestão, cooperação e solidariedade, visando à gestão democrática, a distribuição equitativa das riquezas produzidas coletivamente, o desenvolvimento local integrado e sustentável, o respeito ao equilíbrio dos ecossistemas, a valorização do ser humano e o estabelecimento de relações igualitárias entre homens e mulheres.

Art. 3ºA Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Tecnologia, Trabalho e Turismo, com aprovação do Conselho Municipal de Economia Solidária, estabelecerá procedimentos para a implementação, controle, acompanhamento, monitoramento e avaliação desta Lei, mediante decreto executivo.

Art. 4ºO Executivo poderá contar com a cooperação e apoio de universidades e demais entidades de ensino, bem como de outras instituições governamentais ou não governamentais ligadas às áreas de educação popular gratuita e economia solidária, para implementação da Política de Fomento à Economia Solidária.

Art. 5ºPara a implementação da política municipal de fomento a economia solidária, o Executivo poderá contar com gestores públicos que tenham comprovado conhecimento sobre economia solidária e/ou com técnicos envolvidos com esta temática.

CAPÍTULO II - DOS EMPREENDIMENTOS ECONÔMICOS SOLIDÁRIOS

Art. 6º Para os fins desta Lei são considerados empreendimentos econômicos solidários aqueles organizados sob os princípios da cooperação, da solidariedade, da autogestão, da valorização do ser humano, que se constituam sob a forma de cooperativas, associações, grupos comunitários e informais para a geração de trabalho e renda, empresas autogestionárias, clubes de trocas, redes solidárias, abrangendo a cadeia produtiva desde a produção de insumos até a comercialização final dos produtos, e que possuam as seguintes características:

I - serem organizações coletivas e suprafamiliares permanentes, compostas de trabalhadores urbanos ou rurais, atuantes no sistema de economia solidária;

II - ser uma organização coletiva, singular ou complexa, cujos participantes ou sócios/as são os/as trabalhadores/as;

III - ser organização que incentive o etnodesenvolvimento e a promoção da igualdade de gênero e etnia;

IV - ser empreendimento organizado sob a forma de cooperativas e/ou associações, regidas pela autogestão, e que garantam a administração coletiva e soberana de suas atividades e a destinação dos seus resultados líquidos a todos os seus membros;

V - possuírem adesão livre e voluntária dos seus membros;

VI - estabelecerem condições de trabalho saudáveis e seguras;

VII - desenvolverem suas atividades de forma condizente com a preservação do meio ambiente;

VIII - respeitarem a não utilização de mão-de-obra infantil em obediência ao Estatuto da Criança e do Adolescente;

IX - terem como princípios a organização coletiva da produção, comercialização e prestação de serviços.

Parágrafo único. Para efeitos desta lei, os empreendimentos econômicos solidários podem assumir diferentes formas societárias, desde que contemplem os pressupostos preconizados no caput.

Art. 7º Para efeitos desta política de fomento devem ser considerados como princípios norteadores de um empreendimento econômico solidário:

I - desenvolverem suas atividades em cooperação com outros grupos e empreendimentos da mesma natureza;

II - buscarem a inserção comunitária, com a adoção de práticas democráticas e de cidadania, voltados a programas de economia solidária e desenvolvimento sustentável;

III - não realização de ações de maximização de lucros, nem busca de acumulação de capital;

IV - respeitarem a proteção ao meio ambiente e a todas as formas de vida;

V - respeitarem a equidade de gênero, raça, etnia e religião;

VI - respeitarem o regramento sobre a disciplina da economia solidária;

VII - praticarem a produção, a comercialização e prestação de serviço de forma coletiva;

VIII - exercerem e demonstrarem transparência na gestão dos recursos e a justa distribuição dos resultados;

IX - exercerem atividades de produção, podendo ser individual, desde que a comercialização seja coletiva;

X - estimularem a participação dos integrantes na formação do capital social do empreendimento.

XI - assegurar a formação, informação e educação em economia solidária;

XII - estabelecer relações éticas entre os empreendimentos e com os consumidores.

Parágrafo único. Em qualquer caso, os interessados deverão ser residentes, domiciliados ou sediados no Município de Novo Hamburgo, e, quando selecionados, deverão firmar Termo de Compromisso e Responsabilidade declarando estar cientes e de acordo com as diretrizes, princípios fundamentais e objetivos da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária.

Art. 8º Para os efeitos desta Lei, não serão considerados empreendimentos econômicos solidários aqueles cujo objeto social seja a intermediação de mão-de-obra ou qualquer outro, e cooperativas cuja gestão e resultados não sejam compartilhados entre todos os seus membros.

CAPÍTULO III - DOS PRINCÍPIOS E OBJETIVOS FUNDAMENTAIS

Art. 9º A Política Municipal de Fomento à Economia Solidária é regida pelos princípios e regras previstos nesta Lei considerando o conjunto de ações públicas voltadas à criação, desenvolvimento, consolidação, sustentabilidade e expansão de empreendimentos econômicos solidários, redes, e outras formas de integração e cooperação entre eles.

Art. 10. São considerados princípios da Política de Fomento à Economia Solidária:

I - a primazia do trabalho, com o controle do processo produtivo pelos trabalhadores;

II - a valorização da autogestão, da cooperação e da solidariedade;

III - o desenvolvimento sustentável;

IV - o comércio justo;

V - o consumo ético.

Art. 11. A Política Municipal de fomento à Economia Solidária, enquanto estratégia de desenvolvimento sustentável, democrático e incluyente, deve buscar o alcance dos seguintes objetivos:

I - contribuir para o acesso dos cidadãos ao trabalho e à renda, como condição essencial para a inclusão e mobilidade sociais, e para a melhoria da qualidade de vida;

II - gerar novas oportunidades de trabalho, geração e distribuição de renda e maior democratização da gestão do trabalho;

III - promover e difundir os conceitos de associativismo, solidariedade, autogestão, desenvolvimento local sustentável, além de valorização das pessoas, do trabalho e do território;

IV - fomentar o desenvolvimento de novos modelos sócio-produtivos coletivos e autogestionários, bem como, a sua consolidação, estimulando inclusive o desenvolvimento de tecnologias adequadas a esses modelos;

V - incentivar e apoiar a criação, o desenvolvimento, a consolidação, a sustentabilidade e a expansão de empreendimentos econômicos solidários, organizados em cooperativas ou sob outras formas associativas compatíveis com os critérios fixados nesta lei;

VI - estimular a produção e o consumo de bens e serviços oferecidos pelo setor da Economia Solidária e da Agricultura Familiar;

VII - fomentar a criação de redes de empreendimentos econômicos solidários e de grupos sociais produtivos, assim como, fortalecer as relações de intercâmbio e de cooperação entre os mesmos e os demais atores econômicos e sociais nos âmbitos municipal, regional, nacional e transnacional;

VIII - promover a integração, interação e intersectorialidade das várias políticas públicas e ações que possam fomentar a economia solidária e contribuir para a difusão dos princípios e objetivos estabelecidos nesta lei;

VIII - promover ações integradas com a Secretaria Municipal de Educação e Desporto, incentivando a inclusão da temática economia solidária no currículo das escolas.

IX - criar e consolidar uma cultura empreendedora, baseada nos valores da Economia Solidária;

X - educar, formar e capacitar tecnicamente as trabalhadoras e trabalhadores dos empreendimentos da Economia Solidária, através de parcerias firmadas com instituições afins;

XI - articular os empreendimentos com o mercado e tornar suas atividades auto-sustentáveis;

XII - fortalecer e estimular a organização e participação social e política da economia solidária;

XIII - reconhecer e fomentar as diferentes formas organizativas da economia solidária;

XIV - apoiar ações que aproximem consumidores e produtores, impulsionando na sociedade reflexões e práticas relacionadas ao consumo consciente e ao comércio justo e solidário;

XV - promover práticas produtivas ambientalmente sustentáveis;

XVI - promover e apoiar organizações de finanças solidárias, bancos comunitários e moeda social que ofereçam serviços financeiros e bancários de forma incluyente, participativa e democrática.

XVII - estimular a legalização, fortalecimento e expansão dos empreendimentos de economia solidária, incentivando a formalização e registro dos mesmos;

XVIII - articular Municípios, Estados e União, em conformidade com a legislação vigente.

CAPITULO IV - DA EXECUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

SEÇÃO I - DOS INSTRUMENTOS

Art. 12. A implementação da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária promoverá instrumentos voltados para o fortalecimento e a sustentabilidade dos empreendimentos econômicos solidários, com prioridade para:

I - educação, formação, capacitação e assessoria técnica, tecnológica e

profissional para atuação na economia solidária;

II - fomento à constituição de espaços e redes solidárias de produção, consumo, comercialização, conhecimento e informação;

III - acesso a linhas de microcrédito e as políticas de investimento social;

IV - apoio à comercialização e ampliação de mercado para os bens e serviços da economia solidária em âmbito municipal, regional, nacional e transnacional;

V - apoio à pesquisa, inovação, desenvolvimento e transferência de tecnologias apropriadas aos empreendimentos econômicos solidários;

VI - participação em processo de incubação voltado a criar, consolidar e fortalecer a organização de empreendimentos econômicos solidários;

VII - suporte na organização e divulgação de feiras, seminários e exposições para a mostra e comercialização de produtos;

VIII - estímulo ao consumo consciente dos produtos provenientes da economia solidária.

IX - apoio técnico à recuperação e à reativação de empresas por trabalhadores da Economia Solidária;

X - realização de cadastramento das iniciativas de Economia Solidária no Município, para conhecer e planejar políticas públicas para a área.

Parágrafo único. A implementação das ações de educação, formação e qualificação previstas na Política de Fomento à Economia Solidária incluirá a formação para a cidadania, a sensibilização e a capacitação técnica e tecnológica voltadas para a criação e consolidação de empreendimentos econômicos solidários.

CAPÍTULO V - DAS FONTES DE RECURSOS

Art. 14. Constituirão recursos do Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária:

I - as transferências de agências e fundos de desenvolvimento nacionais e internacionais, a título de contribuição, subvenção ou doação, além de outras formas de transferências a fundo perdido;

II - os valores decorrentes da remuneração do Fundo Municipal de Economia Solidária pelos financiamentos concedidos e os rendimentos resultantes de aplicações financeiras dos recursos não comprometidos;

III - doações de pessoas físicas e/ou jurídicas, entidades públicas e/ou privadas participantes de programas de incentivo à geração de trabalho e renda, no âmbito do Município de Novo Hamburgo;

IV - juros e quaisquer outros rendimentos eventuais;

V - amortizações de empréstimos concedidos;

VI - contribuições, subvenções e auxílios da União, Estado e do Município;

VII - destinações autorizadas em leis municipais específicas das arrecadações resultantes de consórcios, programas de cooperação, contratos e acordos específicos, celebrados entre o município e instituições públicas e/ou privadas, nacionais e/ou estrangeiras;

VIII - transferências autorizadas de recursos de outros fundos;

IX - dotações orçamentárias repassadas pelo Município e créditos adicionais

suplementares que a lei estabelecer no transcorrer de cada exercício;

X - recursos da Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES ou de Ministérios que dialogam com a economia solidária;

XI - aportes de fundos oficiais repassados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT;

XII - contratos de parcerias com a iniciativa privada e suas entidades;

XIII - outras receitas ou dotações orçamentárias autorizadas em lei.

Art. 15. O Município poderá celebrar convênios com:

I - entidades de microcrédito, bancos comunitários e/ou populares, visando o repasse de linhas de créditos aos Empreendimentos Econômicos Solidários;

II - instituições financeiras que disponibilizam linhas de crédito;

III - entidades de apoio e outras entidades públicas e privadas sem fins lucrativos, que atuem com os propósitos previstos nesta Lei;

IV - entidades nacionais e internacionais sem fins lucrativos, ligadas as áreas de ação popular e economia solidária.

Parágrafo único. A Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Tecnologia, Trabalho e Turismo indicará em rubrica orçamentária municipal recursos para subsidiar o Fundo Municipal de Economia Solidária.

Art. 16. Para a implementação dos instrumentos e políticas públicas decorrentes desta lei o Município fará constar em seu orçamento, PPA, LDO e LOA dotação orçamentária própria para as ações de investimento, custeio e financiamento.

Art. 17. O Poder Executivo poderá igualmente celebrar convênios com entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacionais, que tenham interesse em cooperar na implantação da Política de Fomento à Economia Solidária, inclusive subsidiando os empreendimentos econômicos solidários e as ações específicas de acesso às novas tecnologias.

TÍTULO II - DO CONSELHO MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E DO FUNDO MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

CAPÍTULO I - DO CONSELHO MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Art. 18. A aplicação da Política Municipal de Fomento à Economia Solidária será organizada e acompanhada por um Conselho Municipal, de composição tripartite, de caráter consultivo e fiscalizador, formada por representantes do Poder Público Municipal, Empreendimentos Econômicos Solidários, e Entidades de Apoio e Fomento, conforme disposto em regulamento a ser editado mediante decreto executivo.

Art. 19. O Conselho Municipal de Economia Solidária (CMES) definirá as políticas públicas a serem adotadas pelo município para o desenvolvimento da Economia Solidária e terá como atribuições:

I - zelar pelo cumprimento e implementação desta Lei;

II - contribuir para a elaboração do plano de integração das políticas públicas municipais de Economia Solidária;

III - encaminhar sugestões à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Tecnologia, Trabalho e Turismo (SEDETUR) para a implementação de projetos

decorrentes desta lei, além de acompanhá-los e fiscalizá-los em sua execução;

IV - monitorar e avaliar periodicamente as ações da política pública de economia solidária instituído no artigo 1º desta lei.

V - estabelecer critérios para cadastro de Entidades de apoio e fomento a Empreendimentos Econômicos Solidários;

VI - criar comissões temáticas de acompanhamento às Entidades de apoio e fomento e Empreendimentos Econômicos Solidários;

VII - apresentar ao Poder Executivo e/ou Poder Legislativo, proposições para implantar políticas públicas emancipatórias de economia solidária no Município de Novo Hamburgo;

VIII - monitorar e avaliar as Entidades cadastradas e Empreendimentos Econômicos Solidários;

IX - acompanhar e avaliar a gestão financeira, o desempenho dos programas e projetos que fazem parte da Política de Economia Solidária no município de Novo Hamburgo;

X - definir mecanismos para facilitar o acesso dos empreendimentos da Economia Solidária à Política de Economia Solidária no município de Novo Hamburgo;

XI - buscar garantias institucionais para que os Empreendimentos da Economia Solidária possam participar das licitações públicas;

XII - convocar e organizar a Conferência Municipal de Economia Solidária de Novo Hamburgo;

XIII - elaborar bianualmente o Plano Municipal de Economia Solidária de Novo Hamburgo;

XIV - aprovar as certificações (selos) dos Empreendimentos de Economia Solidária;

XV - analisar mensalmente as contas operacionais do Fundo, por meio de balancetes, além de avaliar os resultados e propor medidas de aprimoramento de suas atividades;

XVI - definir os critérios para a seleção dos programas e projetos a serem financiados com recursos do Fundo Municipal da Economia Solidária;

XVII - definir mecanismos para facilitar o acesso dos empreendimentos de Economia Solidária aos serviços públicos municipais;

XVIII - propor alterações na legislação municipal relativa à Economia Solidária;

XIX - elaborar seu regimento interno, a ser publicizado mediante decreto executivo.

Art. 20. O Conselho Municipal de Economia Solidária deve ser composto por dezessete (17) membros, sendo seis (6) representantes do Poder Público, oito (8) representantes de Empreendimentos Econômicos Solidários, e três (3) representantes de Entidades de Apoio e Fomento, contemplando a diversidade de integrantes do movimento de Economia Solidária no Município.

Parágrafo único. Os membros serão empossados para um mandato de dois (2) anos, sendo permitida uma recondução por igual período, sendo que os representantes da sociedade civil deverão ser eleitos em assembléia convocada para este fim, sob a responsabilidade dos respectivos órgãos e entidades a serem

representadas, e os membros do Executivo serão indicados pelos respectivos órgãos.

Art. 21. O Conselho Municipal de Economia Solidária terá a seguinte composição:

I - dois (02) representantes da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Tecnologia, Trabalho e Turismo (SEDETUR);

II - um (01) representante da Secretaria Municipal da Fazenda;

III - um (01) representante da Secretaria Municipal de Educação;

IV - um (01) representante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social;

V - um (01) representante da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão;

VI - dois (02) representantes de Entidade não-governamental que desenvolva ações dentro dos princípios da economia solidária;

VII - um (01) representante da rede privada de ensino Superior ligado à promoção do desenvolvimento da economia solidária;

VIII - oito (08) representantes dos empreendimentos econômicos solidários.

§ 1º A diretoria do Conselho Municipal de Economia Solidária será composta por um presidente, vice-presidente e um secretário eleitos em assembleia, para mandato de um ano, permitida a recondução por igual período.

§ 2º O Secretário (a) será um servidor público do município, indicado pela Secretaria de Desenvolvimento, Tecnologia, Trabalho e Turismo (SEDETUR).

§ 3º A entidade ou o órgão a ser representado indicará o nome de seu representante e do respectivo suplente.

§ 4º A participação no Conselho Municipal de Economia Solidária não será remunerada, sendo considerada de relevante interesse público.

§ 5º As decisões do Conselho Municipal de Economia Solidária serão tomadas por dois terços (2/3) dos seus membros.

§ 6º Fica assegurado aos membros do Conselho Municipal de Economia Solidária o acesso, a qualquer tempo, às informações contábeis e financeiras referentes ao Fundo Municipal de Economia Solidária.

§ 7º O organograma funcional atualizado do quadro de pessoal do Conselho Municipal de Economia Solidária, com nome e função de todos os membros, bem como a entidade que representam, deverá ser publicado na Internet, em sítio da Prefeitura Municipal ou da Sedetur.

§ 8º A publicação de que trata o § 7º deverá ser atualizada sempre que houver alterações.

Art. 22. O funcionamento do Conselho Municipal de Economia Solidária e as atribuições de seus membros serão estabelecidos através de Regimento Interno.

CAPÍTULO II - DO FUNDO MUNICIPAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Art. 23. O Fundo Municipal de Economia Solidária terá a finalidade de captar recursos públicos ou privados, mediante convênios, parcerias, dotações orçamentárias, transferências, aplicação dos recursos, com o objetivo de executar a Política de Economia Solidária, visando o fomento, a capacitação e qualificação profissional para a geração de trabalho e renda de acordo com os princípios da

economia solidária, prioritariamente através de Empreendimentos e Organizações de Finanças Solidárias.

§ 1º O Fundo Municipal de Economia Solidária, estará vinculado, administrativamente, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Tecnologia, Trabalho e Turismo (SEDETUR).

§ 2º A regulamentação do Fundo Municipal de Economia Solidária será estabelecida através de lei específica, e o seu funcionamento se dará por meio de regimento interno, publicizado mediante decreto executivo, sendo fiscalizada regular e periodicamente pelo Conselho Municipal de Economia Solidária.

Art. 24. Os recursos captados serão depositados em conta bancária de instituição bancária oficial, sob a denominação de Fundo Municipal de Economia Solidária, e serão fiscalizados pelo Conselho Municipal de Economia Solidária.

CAPÍTULO III - DO SELO SOLIDÁRIO

Art. 25. Será criado pelo Programa Municipal de Economia Solidária o Selo de Economia Solidária, denominado Selo Solidário, que deverá ser usado para a identificação pelos usuários do caráter solidário e ecológico dos insumos, produção, industrialização e comercialização dos produtos.

Art. 26. Para fins da administração do uso do Selo Solidário, o Conselho Municipal de Economia Solidária constituirá paritariamente um Comitê Certificador, a ser formado por representantes dos empreendimentos econômicos solidários, contemplando todos os segmentos.

Art. 27. Compete ao Comitê Certificador:

I - definir os critérios para a concessão do selo de Economia Solidária;

II - emitir e conceder o Selo de Economia Solidária;

III - elaborar um manual de procedimentos para a certificação e orientação aos empreendimentos de Economia Solidária e verificação do cumprimento desta Lei para a obtenção do Selo de Economia Solidária;

IV - cancelar a certificação, em caso de descumprimento desta Lei e dos critérios estabelecidos pelo Comitê Certificador;

V - gerenciar banco de dados cadastrais de empreendimentos certificados;

VI - constituir uma equipe técnica para acompanhamento e avaliação do processo de credenciamento e uso do selo solidário.

TÍTULO III - DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 28. O Poder Executivo Municipal regulamentará e criará condições legais necessárias para que os recursos previstos nesta Lei sejam assegurados com vistas à capitalização e operacionalização do Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária.

Art. 29. Compete ao Poder Executivo Municipal autorizar despesas referentes ao custeio da administração do Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária.

Art. 30. A participação efetiva dos membros de que trata esta Lei não será remunerada pelo Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária ou qualquer

outro órgão da Administração Pública pelo desempenho de suas funções, sendo considerada função pública relevante, com exceção dos membros designados pela Administração Municipal para desempenho de funções técnicas.

Art. 31. A participação em projetos e políticas implementados pelo Programa Municipal de Fomento à Economia Solidária não gerará quaisquer vínculos empregatícios ou profissionais entre o beneficiário e a instituição de fomento.

Art. 32. Para atingir os objetivos desta Lei, fica o Executivo autorizado a firmar parcerias com o Estado e a União e entidades públicas e privadas, nacionais e estrangeiras.

Art. 33. As despesas decorrentes desta Lei correrão por dotação orçamentária própria.

Art. 34. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 35. Revogam-se as disposições em contrário.