

ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO LOCAL: UMA ANÁLISE DE DOIS PROGRAMAS DE GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

Sandro Pereira Silva¹

RESUMO

Este estudo tem como objetivo principal buscar elementos para a definição de políticas públicas de fomento à economia solidária voltadas para o desenvolvimento de comunidades que se vêm em dificuldades por causa do desemprego ou trabalho precário. Como objeto empírico, analisou-se as concepções e processos de implementação dos programas de economia solidária do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (1998/2002) e da Prefeitura Municipal de São Paulo (2001/2004). As principais dificuldades diagnosticadas nesses programas referem-se principalmente à dificuldade em conjugar vontade política, disponibilidade dos recursos necessários e adesão popular. Porém, estes programas podem ser considerados como experiências pioneiras na definição de políticas públicas de fomento à economia solidária, que atualmente encontra-se inserida em diversas esferas do poder público no Brasil.

45

Palavras-chave: Políticas Públicas. Desenvolvimento Local. Cooperativismo.

SOLIDARY ECONOMY AND PUBLIC POLICY DEVELOPMENT LOCATION: AN ANALYSIS OF TWO PROGRAMS FOR PUBLIC MANAGEMENT IN BRAZIL

ABSTRACT

This study aims to find key elements for the definition of public policies to promote the solidary economy geared to the development of communities which are in difficulties because of unemployment

1. Mestre em Economia pela Universidade Federal de Viçosa; Bacharel em Economia; (sandroecbr@yahoo.com.br).

or precarious work. As empirical object, looked at the concepts and procedures for implementing programs of solidary economy of the Government of the State of Rio Grande do Sul (1998-2002) and the Municipality of São Paulo (2001/2004). The main difficulties identified in these programs are primarily the difficulty of combining political will, availability of resources and popular adherence. However, these programs can be considered as pioneering experiences in the definition of public policies to promote the solidary economy, which currently is included in various spheres of public power in Brazil.

Key Words: Public Policies. Local Development. Cooperatives.

1. INTRODUÇÃO

46

Embora não seja uma proposta totalmente nova, a economia solidária, em suas mais diversas formas organizativas, já alcança proporções bastante significativas e impactantes no país. Com o surgimento de diversos empreendimentos populares baseados na livre associação, no trabalho cooperativo e na autogestão, seu programa tornou-se presente em nossa paisagem social como uma opção ponderável para os segmentos sociais de baixa renda.

O associativismo e o cooperativismo de base popular são instrumentos capazes de oferecer mecanismos que busquem solucionar problemas políticos, sociais e econômicos que se encontram presentes em diferentes grupos sociais, desde que sejam adequadamente orientados e geridos democraticamente. Para isso, torna-se necessário estimular as tentativas de possibilitar um maior conhecimento dessa proposta de organização econômica, já que esta surge como forma alternativa na geração de trabalho e renda para uma parcela da população que se encontra excluída do mercado de trabalho.

Para um maior alcance dessas iniciativas, é preciso que se tenha claro o papel do Estado em todas as esferas governamentais: como ele se insere e quais devem ser as estratégias para a formulação e execução de políticas públicas que possibilitem um realinhamento do processo de desenvolvimento econômico e social.

Nesse contexto de inúmeros problemas e desafios, o presente estudo tem como objetivo principal buscar elementos para a definição de políticas públicas de fomento à economia solidária voltadas para o desenvolvimento de comunidades que se veem em dificuldades por causa do desemprego ou trabalho precário. O maior desafio dessa investigação decorre da interpretação teórica do trabalho e da atuação do poder público na esfera da economia solidária, como alternativa de desenvolvimento local e inclusão social, buscando constituir-se como mecanismo de expansão de trabalho e renda mediante exploração dos recursos territoriais disponíveis.

Para desenvolvê-lo, realizou-se uma busca diante da literatura existente que aborda os temas economia solidária e desenvolvimento local, para possibilitar a compreensão e a interação destes. Como objeto empírico, analisou-se as concepções e os processos de implementação dos programas de economia solidária do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (1998/2002) e o da Prefeitura Municipal de São Paulo (2001/2004), por meio de publicações e estudos sobre esses programas, relatos e documentos internos.

47

2. INTERAÇÕES ENTRE ECONOMIA SOLIDÁRIA E DESENVOLVIMENTO LOCAL

De maneira mais geral, a economia solidária pode ser definida como o conjunto das atividades que contribuem para a democratização econômica a partir do engajamento dos indivíduos, levando consigo princípios que perpassam a preservação do meio ambiente, a busca pela igualdade de gênero e a luta por justiça social e garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos. Segundo Singer (1999), seu programa surge em resposta às contradições do sistema capitalista e às imperfeições de mercado, onde uma parcela da população que se encontra excluída do mercado de trabalho busca sua sobrevivência.

Suas iniciativas são marcadas por uma pluralidade de ações e atores sociais, configurando-se em diferentes formas organizativas, como: associações de produtores, cooperativas populares, centros de formação, espaços coletivos de comercialização, clubes de troca, feiras

agroecológicas, entre diversas outras, também denominadas como empreendimentos de economia solidária. Essas iniciativas buscam, por meio da cooperação e da autogestão, a composição de alianças estratégicas contra a pobreza e a exclusão social (OLIVEIRA, 2003).

Os empreendimentos de economia solidária têm por base a ação local enraizada na comunidade, compreendida como partilha de um mesmo território e pertencente a uma rede de relações comuns, o que favorece uma estratégia de desenvolvimento local a partir de seu fortalecimento (ANDION, 2005). É justamente esse enraizamento que eles apresentam com o espaço local no qual se inserem que vai permitir a estes empreendimentos possuírem uma relação direta com o desenvolvimento da localidade, potencializando as capacidades e os recursos humanos e materiais endógenos.

48 Para Favareto (2004), embora seja relativamente recente, o conceito de desenvolvimento local remete à geração e ampliação das oportunidades reais dos seres humanos presentes nos processos democráticos, “consubstanciados no estímulo ao desenvolvimento de todas as potencialidades humanas e sociais de um território” (p. 82). O autor apontou a existência de duas abordagens clássicas diferentes no que se refere ao desenvolvimento local, uma de cunho predominantemente econômico e outra mais remetida às questões sociais. A primeira, mais pragmática, volta-se para desenvolver vantagens comparativas no sentido de obter melhores posições no mercado para o município, distrito ou região, aprofundando a competitividade interurbana.

Já a segunda, denominada de vertente social, não busca a promoção do local como um negócio rentável. A pretensão maior é a satisfação das necessidades sociais, através do alargamento da democracia local voltada para a dimensão econômica. Os programas de fomento ao emprego e qualificação de trabalhadores são exemplos dessa natureza.

Para sintetizar o conceito de desenvolvimento local, Favareto (2004) citou Boisier (1999) para afirmar que:

O desenvolvimento local busca viabilizar o processo de construção de uma capacidade social (em uma localidade ou território) direcionada para promover ações conjuntas e participativas, convergente a fins coletivos e

democraticamente aceitos, voltados para obter um resultado final que apresenta proporções mais amplas do que a situação anteriormente dada (p. 86).

Em um processo de desenvolvimento econômico e social a nível local, a geração de riquezas e sua distribuição de forma equânime em uma comunidade são as principais perspectivas econômicas a serem alcançadas de forma sustentada ao longo do tempo. No entanto, estabelecer estratégias para o alcance dessas perspectivas surge como o grande desafio metodológico proposto, dado que as estratégias articuladas até hoje pelas autoridades públicas não alcançaram, no geral, resultados positivos em relação à distribuição e sustentabilidade.

De acordo com Souza Santos (2002), os membros de organizações governamentais e não-governamentais presentes nos Encontros Mundiais de Desenvolvimento Local, em Quebec 1998, apontaram cinco grandes desafios comuns às experiências relatadas por representantes de vários países: articulação, participação, capacitação, comunicação e informação. Na busca de se construir um conjunto de diretrizes e estratégias de ação, foram elencados os seguintes pontos: compromisso com os direitos de cidadania; compromisso com o processo de construção coletiva; respeito à diversidade e à integração de todos os possíveis parceiros; aquisição de visão estratégica e abrangente do território; capacidade para distinguir os diferentes papéis das instituições econômico-produtivas, incluindo mercado e novas formas de organização; capacidade de análise das próprias debilidades; capacidade de flexibilidade diante das diversidades culturais locais; e capacidade de assimilação das demandas diferenciadas.

49

De fato, é necessário interagir diversos fatores na construção de estratégias de desenvolvimento local a partir do incentivo aos empreendimentos. Segundo Magalhães (2004), tanto os fatores internos (grau de cooperação e capacidade de gestão de negócios) quanto os fatores externos (cooperação entre grupos de empreendimentos, articulação com centros de tecnologia e acesso a mercados) são elementos importantes no processo.

A construção de ambientes participativos e democráticos na gestão dos projetos de desenvolvimento local é outro elemento fundamental

para o fortalecimento da cooperação. O controle social sobre esses projetos pode ser estabelecido por meio de fóruns com a participação dos empreendimentos, sindicatos, representantes de comunidades, prefeituras, entre outros, fortalecendo os laços entre os diversos atores envolvidos.

Para Magalhães (2004), os diversos atores e organizações econômicas locais devem estar articulados em torno dos objetivos e metas comuns. Com essa articulação bem estruturada é possível identificar os pontos de fragilidade e as potencialidades econômicas da região, bem como a identificação das relações de cooperação tradicionalmente existentes. Para o autor, a junção desses elementos seria o ponto de partida para dar impulso a um processo de planejamento de ações locais voltadas para o desenvolvimento sustentável sob uma estratégia solidária.

50 A ascensão da economia solidária juntamente com suas organizações de apoio (Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares [ITCP], organizações não governamentais [ONG], prefeituras municipais entre outras) influencia positivamente na elaboração e execução de novas estratégias. Entendidas, ao mesmo tempo, como organizações que internalizam uma preocupação com a solidariedade e propõem serviços de proximidade que visam à transformação social (LAVILLE, 2006), elas podem oferecer um acompanhamento duradouro aos empreendimentos que enfrentam, em sua maioria, grandes dificuldades, principalmente devido à inexperiência administrativa e de gestão.

Para que isso ocorra, é preciso conhecer as organizações políticas existentes bem como saber quais os recursos, materiais e humanos, podem ser mobilizados, pois, como afirmou Favareto (2004):

Qualquer empreendimento – uma empresa tradicional, uma cooperativa – depende enormemente das instituições políticas existentes. No caso dos empreendimentos solidários isto é ainda mais forte, uma vez que, em geral, trata-se de grupos formados a partir de situações de grande precariedade e com pouca experiência na organização de negócios e na disputa de mercados (p. 39).

O mesmo autor concluiu afirmando, ainda, que o pleno desenvolvimento dos empreendimentos solidários só será alcançado através da satisfação

de um conjunto de condições que refletem o dinamismo das organizações sociais existentes, o grau de comprometimento do poder público, a capacidade de captação de recursos e a força dos mercados locais.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAMPO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

As experiências no campo da economia solidária envolvem-se de diferentes maneiras com o Estado por meio de políticas públicas que disponham de instrumentos e mecanismos adequados para seu reconhecimento e fortalecimento. Na luta pela construção dessas políticas e por sua inclusão no planejamento de investimento público, diversos são os desafios que encontram as organizações de fomento a essas iniciativas, sejam elas entidades de assessoria, fóruns locais/regionais ou os próprios gestores públicos. As políticas sociais, em geral, apresentam-se fragmentadas e sem forças para ultrapassar o nível da subsistência ou da compensação, sem conseguirem estabelecer-se como direitos de cidadania e como parte de estratégias de desenvolvimento para o país (GUIMARÃES, 2004).

Uma mudança na promoção de políticas públicas é uma conquista que não ocorre repentinamente. Depende de uma correlação de forças nos campos político e econômico. No entanto, as ações públicas voltadas a determinados públicos são essenciais, sobretudo quando são implementadas no sentido de diminuir as desigualdades sociais e permitir oportunidades para o desenvolvimento endógeno. Guimarães (2004) afirmou que:

[...] a economia solidária é uma das estratégias que comporta grande vigor social e de impacto para esse fim e, portanto, deve ser foco de investimentos públicos relevantes e adequados para sua expansão e consolidação no âmbito das políticas de desenvolvimento de nossos municípios, estado e federação (p. 14).

As políticas públicas de apoio à economia solidária no Brasil já alcançaram as três esferas governamentais, o que indica sua relevância no novo cenário de políticas sociais no país. Esses programas, em geral, como ação concreta e efetiva, visam não somente o combate ao desemprego,

mas também o desenvolvimento econômico e social das comunidades envolvidas em suas diversas dimensões.

Uma das organizações que buscam esta estratégia através da construção de políticas públicas é a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Popular Solidária, criada em agosto de 2003. É formada por gestores de administrações públicas que desenvolvem ações relacionadas à economia popular solidária. A Rede existe para “proporcionar interlocução, interação, sistematização, proposição de políticas públicas governamentais e realização de projetos comuns para o fomento e desenvolvimento da economia solidária no Brasil” (GUIMARÃES, 2004, p. 89).

52 Para Cruz (2005), independentemente dos objetivos de uma política pública de fomento à economia solidária, as condições essenciais para a sustentabilidade dos empreendimentos são: a viabilidade econômica (sua realidade e suas potencialidades frente ao mercado em que está inserido, seja ele local, nacional ou internacional) e a solidariedade interna (grau de autogestão e coesão do grupo para enfrentar as adversidades futuras). Segundo o autor, as políticas devem ser pensadas de forma a potencializar esses elementos no interior das iniciativas, sempre concomitantemente.

Em termos de instrumentos para a efetivação de políticas públicas no campo da economia solidária, Schwengber (2007) elencou seis pontos principais: 1) formação e qualificação ocupacional, 2) assessoria e assistência técnica a arranjos produtivos solidários, 3) desenvolvimento e acesso a tecnologias adequadas, 4) crédito e microfinanciamentos, 5) organização da demanda (compras públicas e mercado) e oferta (logística e infraestrutura) dos produtos, e 6) marco legal e regulatório para o setor. Quanto ao público-alvo dessas políticas, a autora afirma que devem ser todos os cidadãos que estejam organizados ou queiram se organizar enquanto empreendimento de economia solidária.

Em junho de 2003 foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), pasta ligada ao Ministério do Trabalho e Emprego, coordenada desde seu surgimento pelo economista Paul Singer, um dos principais teóricos do campo da economia solidária no Brasil. A SENAES surgiu a partir de uma ampla mobilização dos movimentos sociais que atuam

em diversas áreas da sociedade brasileira e possui a finalidade de implementar ações diretas ou por meio da contratação de agências de fomento. Essa mobilização de diferentes setores sociais no país já havia desencadeado o surgimento do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, em 2002.

Segundo o documento Economia Solidária em Desenvolvimento (SENAE, 2003), a SENAES traz em sua origem a expectativa de fortalecer as iniciativas de economia solidária na sociedade brasileira, fazendo com que elas cada vez mais consolidem uma organização com poder de representação ampla e legítima dos empreendimentos, entidades, organizações e movimentos sociais que atuam na proposta da economia solidária.

Desde então, diversos outros ministérios e organismos do Governo Federal brasileiro passaram a desenvolver programas que coadunam com a proposta da economia solidária, tais como o Ministério do Desenvolvimento Agrário, no apoio aos empreendimentos de agricultura familiar, e o Ministério do Meio Ambiente, com o apoio a empreendimentos de extrativistas e de reciclagem.

53

No entanto, antes mesmo das experiências de políticas públicas, no Governo Federal, diversos programas de governo foram surgindo no âmbito estadual e municipal, principalmente sob administração do Partido dos Trabalhadores (PT). A seguir são apresentadas e analisadas duas dessas experiências, que ocorreram quase paralelas no início desse século, em termos de suas concepções e implementação: Programa de Economia Popular Solidária (ECOPOPSOL) do Governo do Estado do Rio Grande do Sul (1998/2002) e o Programa Oportunidade Solidária (OS) da Prefeitura Municipal de São Paulo (2001/2004), por meio de publicações e estudos sobre esses programas, relatos e documentos internos.

4. A ECONOMIA SOLIDÁRIA NA GESTÃO PÚBLICA

4.1. O Governo do Estado do Rio Grande do Sul (1998/2002)

No Rio Grande do Sul, as experiências associativistas, características da economia solidária, desenvolveram-se com certo vigor ao longo das

décadas de 1980 e 1990. A evolução de diferentes entidades e programas de fomento gerou um acúmulo necessário para dar impulso a vários segmentos cooperativos e suas possibilidades de desenvolvimento. Sobre a popularização e evolução da proposta da economia solidária no estado, Icaza (2004), citado por Cruz (2006), descreveu:

A economia solidária no Rio Grande do Sul tem suas origens no surgimento e expansão de iniciativas populares de geração de trabalho e renda, as quais começam a desenvolver-se a partir dos anos 1980 e se generalizam nos anos 1990, momento no qual podemos dizer que começa a constituir-se o movimento propriamente dito, com um discurso mais elaborado e com formas de organização mais articuladas e generalizadas. Todas estas iniciativas têm na sua base um trabalho de promoção e assessoria de diversas organizações, que se constituem nos novos atores do solidarismo econômico no Estado (p. 175).

54

Com a ascensão de Olívio Dutra, do PT, ao governo do Rio Grande do Sul (1998-2002), foi institucionalizado o Programa de Economia Popular Solidária (ECOPOPSOL) no Estado, através do Decreto nº 41.062, de 21 de setembro de 2001. Esse programa foi pioneiro no país na definição da economia solidária como estratégia de política pública. Entre seus principais eixos (Art. 2º), estavam: formação e educação em autogestão, capacitação do processo produtivo, financiamento, comercialização e incubadoras de empreendimentos.

O programa estava sob direção da Coordenação de Economia Popular Solidária, pertencente à Secretaria do Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI). As competências do comitê gestor (Art. 5º), que também era composto por outras secretarias e instituições financeiras, eram:

I - articular ações, projetos, programas e políticas do Governo que possuem interface com o Programa de Economia Popular Solidária;

II - propor a formação de fóruns consultivos integrados por representantes de órgãos governamentais e de entidades da sociedade civil que possuem interlocução com a Economia Popular Solidária.

Leboutte (2003) afirmou que boa parte das políticas implementadas por esse programa já haviam sido experimentadas em algumas prefeituras do estado. Entre as estratégias de desenvolvimento econômico do governo do RS, o autor elencou:

[...] apoio à matriz produtiva e aos sistemas locais de produção, reconstrução, democratização e capilarização do estado, apoio às exportações, apoio à agricultura familiar, apoio à economia popular solidária e aos microempreendimentos urbanos de base familiar, enfrentamento das disparidades regionais, modernização gerencial e produtiva das redes de cooperação empresarial, modernização tecnológica, política emergencial de emprego, qualificação do trabalho e educação profissional, atração e estímulo a novos investimentos e investimentos em meio ambiente, cultura e turismo (p. 18).

A partir dessas medidas, Leboutte (2003) apontou que o governo voltava-se para uma nova matriz de desenvolvimento econômico e social, baseado em processo de regionalização das ações, que deveriam ser implementadas em contato direto com a população. Ficou claro que a intenção era investir no aproveitamento dos sistemas locais de produção, ao invés de buscar soluções externas com base em grandes corporações internacionais. Além disso:

55

Programas como Primeiro Emprego, Família Cidadã, da STCAS, outros mais tradicionais da Fundação Gaúcha de Trabalho e Assistência Social - FGTAS - como a intermediação de mão-de-obra, obtenção de Carteira de Trabalho, Programa Gaúcho de Artesanato, somavam-se aos programas da SEDAI, de Economia Popular Solidária, Extensão Empresarial, *Trade Point* e Rede de Cooperação. Este rico ambiente propiciou não somente a integração dos diversos programas como a sistemática cooperação entre eles, potencializando os resultados gerais e de cada programa em especial. Nestes espaços físicos passaram a se constituir e atuar equipes de agentes articuladores e agentes técnicos dos diversos programas em cada uma dessas regiões para prestar apoio e assessoria diretamente na ponta (p.20).

Segundo Manetti (2003), toda essa ação, sob a ótica da economia solidária estava “centrada numa política de desenvolvimento que enxerga os setores estratégicos do estado e compreende a importância de fortalecer as vocações locais” (p. 126).

O programa da ECOPOPSOL teve como passo fundamental para seu início a assinatura do convênio entre SEDAI e Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas de Autogestão (ANTEAG). Firmado o convênio, coube à ANTEAG organizar um plano de ação que combinava estruturas próprias e governamentais e a inclusão de parceiros sociais. A atuação dos monitores da ANTEAG, distribuídos nos 22 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (CORED), surtiu resultados rapidamente, pois, como indica Cruz (2005):

As demandas diferenciadas que acorriam aos coordenadores das agências do Sine eram repassadas aos monitores da ANTEAG, que entravam diretamente em contato com os grupos, procurando organizá-los, discutindo a idéia das cooperativas autogestionárias, suas possibilidades e limites, e avaliando as potencialidades de cada grupo. Ao contrário de outras regiões do Brasil, os termos 'cooperativa' e 'cooperativismo', no Rio Grande do Sul, além de razoavelmente conhecidos, contam com uma significação positiva, simpática, ligada a sucesso que resulta de união (p.3).

- 56 Durante o primeiro ano do programa ocorreram dois encontros que reuniram trabalhadores e trabalhadoras dos empreendimentos acompanhados pelo programa e os gestores executivos, além de representantes da sociedade civil, mais conhecidos como Agentes da Economia Popular Solidária, envolvendo Universidades, ONG, entre outras. Esses encontros tiveram como objetivo avaliar processos, conferindo e aprimorando os eixos e ações do programa com as necessidades dos trabalhadores. Segundo Leboutte (2003):

No primeiro [encontro], realizado no âmbito do Programa no mês de abril, foram debatidas as dificuldades e as necessidades dos empreendimentos, que acabaram corroborando os eixos já pensados no Programa – educacional, conscientização, crédito e assistência técnica. Neste encontro compareceram 107 trabalhadores (representando 1.500 em 38 empreendimentos) de 14 municípios do estado e 12 setores de atividade (p.34).

O Orçamento Participativo (OP)², colocado como diretriz central da

2. Mais informações sobre o Orçamento Participativo, vide Souza Santos (2003).

democracia popular exercida pelo Governo Estadual, tornou-se um dos principais espaços de atuação dos atores da economia solidária no estado para sua viabilização enquanto política pública. A Tabela 1 representa a votação nas assembleias temáticas de desenvolvimento, realizadas uma por região, do OP. Dentro dessa temática encontrava-se o tema da Geração de Trabalho e Renda e, dentro deste, o ECOPOPSOL.

Pelas informações da Tabela 1, pode-se perceber o quanto as questões referentes à geração de renda e à economia solidária foram ganhando peso enquanto prioridade pelos participantes.

Tabela 1 - Evolução do Programa ECOPOPSOL nas votações do Orçamento Participativo

Assembleias Temáticas de Desenvolvimento	Elaboração: 1999 Execução: 2000	Elaboração: 2000 Execução: 2001	Elaboração: 2001 Execução: 2002	Elaboração: 2002 Execução: 2003
Priorização dos Temas	1º - Agricultura 2º - Educação 3º - Saúde 4º - Transporte 5º - Geração de Trabalho e Renda	1º - Agricultura 2º - Educação 3º - Transporte 4º - Geração de Trabalho e Renda	1º - Agricultura 2º - Educação 3º - Geração de Trabalho e Renda	1º - Agricultura 2º - Geração de Trabalho e Renda 3º - Educação
Priorização do tema Geração de Trabalho e Renda nas regiões do OP	1º lugar em 01 região 2º lugar em 01 região 3º lugar em 10 regiões Total: 14 regiões	1º lugar em 01 região 2º lugar em 05 regiões 3º lugar em 10 regiões Total: 16 regiões	1º lugar em 01 região 2º lugar em 03 regiões 3º lugar em 13 regiões Total: 17 regiões	1º lugar em 07 regiões 2º lugar em 10 regiões 3º lugar em 05 regiões Total: 22 regiões
Posição do Programa ECOPOPSOL dentro do tema da Geração de Trabalho e Renda		1º - Fortalecimento de micro, pequenas e médias empresas 2º - Primeiro Emprego 3º - Economia Popular Solidária	1º - Fortalecimento de micro, pequenas e médias empresas 2º - Primeiro Emprego 3º - Economia Popular Solidária	1º - Fortalecimento de micro, pequenas e médias empresas 2º - Primeiro Emprego 3º - Coletivos de Trabalho 4º - Economia Popular Solidária

Fonte: Leboutte (2003).

Os resultados do programa ECOPOPSOL revelam-se, de certa forma, expressivos. Foram constituídos e assessorados mais de 180 empreendimentos de economia solidária, dentre os mais variados ramos de produção e serviços. Apesar do grosso das ações encontrarem-se na região

metropolitana de Porto Alegre, os resultados positivos distribuíram-se de maneira bem descentralizada e diversificada por todo o estado. Entre os empreendimentos organizados estão:

[...] cooperativas de pequenos produtores e agricultores, de assentados do MST, cooperativas urbanas de serviço e produção, redes de pequenos proprietários de comércio e serviços, e cooperativas oriundas de antigas indústrias que faliram e cujo espólio foi assumido pelos antigos funcionários (CRUZ, 2005, p. 2).

Integrado ao ECOPOPSOL estava o Programa de Redes de Cooperação. Esse outro programa tem a finalidade de buscar uma articulação entre micro e pequenas empresas de forma coletiva e com isso viabilizar a construção de cadeias produtivas por meio dos processos de compra e venda, dentro de um “mercado solidário”. De acordo com Manetti (2003), foram formadas mais de 33 redes em todo o Estado, envolvendo cerca de 700 empreendimentos.

58

Apesar de o Programa de Economia Solidária ser definido como a segunda prioridade de investimento do governo do Estado pelo Orçamento Participativo no início de 2001 (no qual participaram cerca de 300 mil pessoas), no final do mesmo ano o convênio SEDAI/ANTEAG é cancelado. Cruz (2005, p. 4) atribui este fim à “pressão das entidades ‘excluídas’ da política da SEDAI e da desestabilização governamental produzida pela ‘CPI do Jogo do Bicho’ na Assembléia Legislativa do RS”.

Mesmo com o fim do convênio, o Rio Grande do Sul continua sendo um importante centro de construção e disseminação de novas estratégias de desenvolvimento da economia solidária no Brasil, principalmente devido ao grande acúmulo que possuem as diversas entidades e os diferentes atores sociais presentes no âmbito

4.2. A Prefeitura Municipal de São Paulo - 2001/2004

A política de fomento à economia solidária no município de São Paulo teve início em 2001, também com a ascensão do PT à Prefeitura após a eleição de Marta Suplicy, e o lançamento do Programa Oportunidade Solidária (OS). Esse programa estava sob a coordenação da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS), sob coordenação do

professor Marcio Pochmann, professor de economia da Universidade de Campinas(UNICAMP).

O OS foi pensado originalmente como um programa de formação de empresas populares e surgiu como parte de um conjunto de nove programas sociais complementares que visavam distribuir renda diretamente e criar condições para geração de trabalho sob diversas formas (autônomo, empregos, cooperativo-associativo, micro-empresendimentos entre outros). De acordo com o próprio Secretário, o OS visava “romper com a maneira tradicional de conceber e aplicar políticas sociais”, criando as condições para que “os indivíduos e famílias saiam da situação de pobreza e risco social, recuperando as rédeas de suas próprias vidas com dignidade” (POCHMANN, 2002, p. 15).

De acordo com Gomes e Alves (2005), os nove programas foram formulados de maneira interligada e estavam divididos basicamente em três grandes blocos, que buscavam uma ação conjunta:

O primeiro bloco era formado pelos programas redistributivos de renda; já no segundo bloco estavam os programas emancipatórios; por sua vez o terceiro bloco englobava os programas que visavam à reorganização do mercado de trabalho e a articulação de arranjos político-institucionais que possam dinamizar a economia local e criar oportunidades de geração de trabalho e renda (s/p.).

59

Orientado para um determinado público-alvo, o programa tinha como meta combater o desemprego e a pobreza na maior cidade do país, mas de uma forma diferente da lógica do assalariamento, no sentido de fornecer aos grupos de trabalhadores o apoio necessário para a constituição de empreendimentos autogestionários. Porém, as dificuldades para o sucesso de tal proposta eram múltiplas. Parra (2005) levantou alguns desafios iniciais que se colocam naturalmente frente a um projeto como esse, tais como a dificuldade de se gerar renda em regiões onde há baixa atividade econômica, ou de iniciar um empreendimento com capital zero e de melhorar a qualidade de seus produtos.

Para ter direito aos benefícios do programa, os cidadãos deveriam

cumprir certas condicionantes, tais como participar de programas de formação ou matricular e manter as crianças na escola. O OS esteve presente em 45 Distritos Administrativos no município de um total de 96, e foi implantado pelas chamadas Instituições Parceiras Incubadoras (IPI), constituídas por ONG, Universidades e a ANTEAG. No total, foram contratadas 15 entidades executoras, além de centenas de agentes multiplicadores que trabalhavam na formação (CRUZ, 2006).

Segundo Gomes e Alves (2005), as tarefas incumbidas às IPI eram:

[...] ministrar os cursos de pré-incubação, auxiliar a incubação e a pós-incubação, o controle de faltas dos beneficiários, além de participarem dos fóruns de coordenação do programa. Sua participação era regida pelo Termo de Compromisso e Cooperação (TCC), este documento explicitava suas atribuições e as etapas de atuação no programa, além dos resultados esperados e o conteúdo mínimo dos cursos (s/p.).

60

Diferente da experiência gaúcha, os agentes do programa encontraram um público que desconhecia as ideias da economia solidária e sem a cultura de se organizar em cooperativas ou associações. Esse ponto caracterizava um entrave cultural muito difícil de resolver.

A primeira tarefa consistia, então, em estimular, orientar e apoiar esses grupos de pessoas a se organizarem, bem como capacitá-los para a afirmação econômica de seus empreendimentos. Os beneficiários recebiam uma bolsa em dinheiro durante os seis primeiros meses do programa. Como relataram os autores, *op. cit.*:

Durante os dois primeiros meses os participantes deste programa frequentavam um curso de sensibilização (atribuição das IPI), o módulo básico de formação e cidadania, no qual eram discutidos diversos temas visando uma re-inserção da auto-estima do beneficiado, além da apresentação dos Programas Emancipatórios, Oportunidade Solidária e Capacitação Ocupacional (s/p.).

Após essa etapa, o público beneficiário escolhia qual programa seguir. Aos que permaneciam no OS, as próximas etapas eram as seguintes:

– Pré-incubação: essa etapa correspondia aos quatro meses seguintes de bolsa dos participantes. O objetivo era despertar neles o “espírito empreendedor e a cultura solidária”, além de capacitá-los para a autogestão e desenvolver o potencial de cidadania de cada participante. Esperava-se que, ao final dessa etapa, os indivíduos estivessem organizados em grupos para a constituição de cooperativas e com um plano de negócios para algum tipo de atividade.

– Incubação: etapa programada para os quatro meses seguintes, logo após a elaboração do plano de negócios. Com a incubação, os coordenadores esperavam estimular e assessorar a organização de redes entre os empreendimentos, promover a integração com outros atores locais, além de procurar novas fontes de financiamento para os empreendimentos.

– Pós-incubação: começava com o início das atividades da cooperativa e consistia no aperfeiçoamento e consolidação dos instrumentos internos e externos ao empreendimento que iriam possibilitar a continuidade de suas atividades. Nesse momento, o apoio técnico era prestado pelas IPI, não havendo data limite para a desvinculação do grupo com a IPI.

61

Segundo Cruz (2006), entre os trabalhadores que participaram dos programas, 50 mil estiveram presentes no módulo de sensibilização para a economia solidária. Desse total, 17,8 mil optaram por entrar no OS, cerca de 35% do total, passando pela etapa de pré-incubação, dos quais 5.600 se organizaram para a formação de iniciativas. Apesar de não haver dados sobre o número de empreendimentos solidários estabelecidos via programa, as entidades executoras informam que houve uma consolidação de cerca de 10% das iniciativas pré-estruturadas. Também não há dados sobre a quantidade de pessoas que abandonaram o programa após o fim do período de recebimento da bolsa.

Uma das dificuldades do Programa OS foi o não cumprimento dos prazos dos contratos financeiros com as entidades parceiras, o que causava descompasso entre o início dos cursos com o final do prazo de recebimento de bolsa pelos beneficiários. A falha em conseguir uma participação mais ativa dos participantes nas atividades do programa

também foi um problema sério para seu sucesso. Segundo Gomes e Alves (2005):

Orientar o programa sob uma perspectiva errônea da emancipação transformou o projeto em um grande programa de pagamento de bolsa auxílio aos excluídos. O governo petista considerava seus programas emancipatórios, pois não pagava bolsa ao indivíduo, mas sim tentava criar condições para o sustento do cidadão, buscando criar um emprego para ele. Porém, a simples criação da cooperativa não levava a uma sustentabilidade do cidadão, uma vez que as cooperativas eram muito frágeis e incipientes, podendo se dissolver, deixando novamente o cidadão desamparado (s/p.).

Por fim, Parra (2005), ao analisar os desdobramentos do OS, enumerou cinco pontos que formam o contexto das limitações enfrentadas pelo Programa:

- 62
- 1 - dificuldades internas ocorreram pelo fato de que, no seio do próprio governo municipal, não houve um convencimento de fato da importância em se investir no fomento de empreendimentos de economia solidária como estratégia de política pública;
 - 2 - rivalidades de cunho político-ideológico entre as IPI, manifestadas por diferenças metodológicas ou no reconhecimento de qual deveria ser o “papel do estado”, comprometeram na definição das ações junto aos grupos;
 - 3 - as políticas neoliberais e a “reformulação” do setor público-estatal em processo no país desde os anos 1990 incorreram na falta de instrumentos que o próprio aparelho estatal sofre para o estabelecimento de uma estratégia de atuação política democrática;
 - 4 - os beneficiários dos programas tinham pouca relação direta com o poder público, já que, na verdade, a atuação das ONG fazia essa mediação entre os inscritos no programa e a administração municipal, o que dava margem para várias distorções, dependendo da forma como a ONG atuava;
 - 5 - a inexistência de um movimento de economia solidária mais consolidado implicou em deficiência no nível de organização,

mobilização e percepção política daqueles que efetivamente integravam os empreendimentos.

No entanto, o Programa Oportunidade Solidária inovou no sentido de inserir, no campo das políticas públicas de trabalho e renda no município de São Paulo, o envolvimento do público beneficiário e o fomento a práticas de protagonismo social e cooperativismo. As dificuldades políticas e institucionais que envolveram a gestão do Governo Municipal acabaram interferindo diretamente na efetividade do programa, assim como também ocorreu no Rio Grande do Sul. Mesmo assim, entende-se que os dois programas analisados contribuíram com uma importância fundamental para o planejamento de outros programas e processos de políticas públicas que venham a ter como foco a organização local para um desenvolvimento menos concentrador e mais solidário.

5. CONCLUSÃO

As análises dos dois programas, neste estudo, apontaram diferentes concepções na tomada de ação para o fomento da economia solidária em seus programas.

63

No Rio Grande do Sul, um Estado que possui grande tradição cooperativista, constituída pelos imigrantes e seus descendentes desde o início do século, o governo via no Programa ECOPOPSOL – que gozava de grande apoio da equipe governamental – uma alternativa real de desenvolvimento econômico local. Assim, pretendia criar na população uma nova cultura de trabalho com base na formação de empreendimentos autogestionários. As experiências já testadas anteriormente na gestão do PT na Prefeitura de Porto Alegre serviram de base para o programa. Porém, a experiência gaúcha, embora tenha sido eficaz politicamente, foi insuficiente no que tange à questão técnica, falhando na necessidade de oferecer as efetivas condições técnicas necessárias para o fortalecimento e crescimento das iniciativas apoiadas, no que tange a sua viabilidade técnica e financeira.

Já o programa da Prefeitura de São Paulo foi mais focado em aliviar as pressões inerentes ao problema do desemprego. Como bem apontaram Gomes e Alves (2005), a Secretaria não considerava o pagamento de

uma bolsa aos participantes como mera transferência de renda, mas um subsídio que poderia criar as condições para o sustento das famílias enquanto houvesse as etapas preparativas. Com isso, o aumento no consumo propiciaria uma maior circulação de bens em comunidades pobres, auxiliando no desenvolvimento dessas localidades a partir de um efeito multiplicador positivo.

No entanto, a criação das cooperativas no final do processo não garantia a sustentabilidade dos cidadãos, visto que elas eram muito frágeis e incipientes. Não se havia pensado um processo mais amplo de articulação de políticas públicas importantes para o desenvolvimento local com foco na economia, como aquelas apontadas anteriormente por Schwengber (2007). Nesse sentido, faltou a garantia de ações que fornecessem uma assistência técnica necessária a esses empreendimentos nos diversos ramos de negócios (capacitação técnica, desenvolvimento de produtos e marcas, boas práticas de produção, comercialização entre outros), bem como não existiam linhas de crédito favoráveis a grupos populares urbanos. Com isso, muitos participantes abandonaram o programa tão logo terminava o período das bolsas.

64

O Programa Oportunidade Solidária era visto internamente na Prefeitura de São Paulo como uma ação pontual, cujo sentido fundamental seria reinserir ao mercado de trabalho um contingente populacional dele excluído. Porém, diferentemente do Rio Grande do Sul, o município de São Paulo não possuía uma cultura cooperativista bem edificada, importante para a disseminação dos ideais da economia solidária. Essa cultura, então, teve de ser induzida via cursos e seminários, criando identidades subjetivas e solidariedade previamente definidas (CRUZ, 2005). Como um governo tem de apresentar resultados rápidos, o tempo era estabelecido pelos próprios gestores do empreendimento, não respeitando as realidades locais, fragilizando bastante o programa para a consecução dos resultados.

Pode-se concluir, a partir de toda a discussão acima, que a definição de um programa de economia solidária é algo de enorme complexidade. Porém, esse fato não deve ser visto como um fator limitante para se arquitetar novos programas que visem o desenvolvimento local, de base sustentável e voltado ao fomento de empreendimentos cooperativos e autogestionários. A própria criação da SENAES veio no sentido de

fortalecer essa estratégia a nível nacional. O mapeamento da economia solidária no Brasil, ocorrido entre 2005 e 2007, mostrou que os números não são nada desprezíveis: são 19.774 empreendimentos implantados e outros 2.085 que estavam em processo de implantação em todo o país, totalizando 1.687.035 pessoas envolvidas diretamente³. Ou seja, é um contingente de cidadãos muito grande para ser negligenciado pelas políticas públicas no país.

Porém, para que um programa se constitua, alcance sucesso quanto às expectativas e se consolide enquanto estratégia de desenvolvimento local e instrumento popular para a geração de trabalho e renda digna, torna-se necessária a conjugação de vontade política, disponibilidade dos recursos necessários e adesão popular. O que se verificou nos dois casos estudados é que a conjugação desses requisitos não se deu de forma completa, comprometendo amplamente o andamento de ambos. Cada programa produziu certos ganhos, teve certa proporção de cada um deles, mas a resultante final foi deficiente.

Entretanto, não se pode desconsiderar os resultados positivos que vieram dos dois lados. Os próprios equívocos cometidos servem de aprendizado para novas experiências. O capital social e humano proporcionado pelo processo de educação e sensibilização sob a ótica da economia solidária também não pode ser negligenciado. Mesmo sendo difícil de ser mensurado, o elevado número de pessoas e organizações sociais envolvidas nos dois programas fornece uma ideia reveladora sobre esse ponto.

Pode-se dizer que esses dois programas analisados, em certa medida pioneiros na definição de políticas públicas de fomento à economia solidária no Brasil, plantaram uma semente que, no futuro, podem germinar bons frutos no sentido de proporcionar alternativas para a valorização das capacidades locais, propiciando uma trajetória de desenvolvimento mais justa e inclusiva socialmente.

3. As informações completas sobre o Mapeamento Nacional de Economia Solidária estão em: <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies.asp#>.

REFERÊNCIAS

ANDION, Carolina. *A gestão no campo da economia solidária: particularidades e desafios*. In: RAC, v. 9, n. 1, 2005.

BOISIER, S. Post-scriptum sobre desenvolvimento regional: modelos reais e modelos mentais. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n.19, p. 309-343,1999.

CRUZ, Antônio. *Uma contribuição crítica às políticas públicas de apoio à economia solidária*. 2005. Disponível em: <<http://www.ecosol.org.br>> Acesso em: 14 fev.2005.

CRUZ, Antônio. *A diferença da igualdade: a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul*. Campinas: UNICAMP, 2006. Tese (Doutorado em Economia).

FAVARETO, Arilson. Economia solidária – o que estamos fazendo? In: *Curso de formação de formadores*. São Paulo: ADS, 2004.

66 GOMES, Vinicius P.G. & ALVES, Mário. O Programa Oportunidade Solidária e a emancipação: uma visão crítica. In: *Anais do IV Encontro Internacional de Economia Solidária*. São Paulo: USP, 2005.

GUIMARÃES, Gonçalo & SCHWEGBER, Angela. *Diretrizes para políticas públicas de economia solidária: a contribuição dos gestores públicos*. Rio de Janeiro: CEF, 2004.

CAZA, Ana Mercedes Sarria. Solidariedade, autogestão e cidadania: mapeando a economia solidária no Rio Grande do Sul. In: GAIGER, Luis Inácio et al. *Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

LAVILLE, J. L. Ação pública e economia solidária: um quadro de análise. In: LAVILLE, França Filho, Medeiros e Magnen (Orgs). *Ação pública economia solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre/Salvador: Edufrgs/Edufba,2006.

LEBOUTTE, Paulo. *Economia popular e solidária e políticas públicas: a experiência pioneira do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2003.

MAGALHÃES, Ósia A.V. *A (auto)gestão do humano*. 2004, 50f. Monografia (Bacharelado em Administração). Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2004.

MANETTI, Dione. Políticas públicas de economia solidária. In: *Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães*, n. 5. Salvador, 2003.

OLIVEIRA, Adriana Lucinda de. *A atuação da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares/FURB junto aos Empreendimentos da Economia Solidária de Blumenau e Região*, 2003. Disponível em: <www.rizoma.ufsc.br/semint/oficina%2003.htm>. Acesso em: 15 dez. 2007.

PARRA, Henrique. O escorpião, o sapo, e economia contra a política. In: *Anais do IV Encontro Internacional de Economia Solidária*. São Paulo: USP, 2005.

POCHMANN, Marcio. *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Cortez, Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Produzir para viver*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 67

SOUSA SANTOS, Boaventura de. Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento, 2003.

SENAES/MTE. *Economia solidária em desenvolvimento*. Brasília: MTE, 2003.

SINGER, Paul. *Globalização e desemprego*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1999.

SCHWENGBER, Ângela. *Diretrizes para uma política pública de economia solidária no Brasil: a contribuição da rede de gestores*. MTE, 2007. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf_rede.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2007.