

Fundação Getulio Vargas
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Marina Farkas Bitelman

**A Disseminação das Políticas Públicas Locais de Economia Solidária no Brasil:
Os casos de São Paulo e Osasco**

**São Paulo
2008**

Fundação Getulio Vargas
Escola de Administração de Empresas de São Paulo

Marina Farkas Bitelman

**A Disseminação das Políticas Públicas Locais de Economia Solidária no Brasil:
Os casos de São Paulo e Osasco**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Orientadora: Profa. Dra. Marta Ferreira Santos Farah

São Paulo
2008

BITELMAN, Marina Farkas.

A DISSEMINAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS DE ECONOMIA
SOLIDÁRIA NO BRASIL: Os casos de São Paulo e Osasco. / Marina Farkas
Bitelman, 2008.

190 p.

Orientadora: Marta Ferreira Santos Farah.

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São
Paulo.

1. Economia solidária. 2. Políticas públicas - Brasil. 3. Inclusão social. 4. Brasil -
Política social I. Farah, Marta Ferreira Santos. II. Dissertação (mestrado) - Escola de
Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 304(81)

Marina Farkas Bitelman

**A Disseminação das Políticas Públicas Locais de Economia Solidária no Brasil:
Os casos de São Paulo e Osasco**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Governo e Sociedade Civil em Contexto Subnacional

Data de Aprovação: ___/___/_____

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Marta Ferreira Santos Farah(Orientadora)
FGV-EAESP

Prof. Dr. Ricardo Rocha Brito Bresler
FGV-EAESP

Prof. Dr. Paul Singer
USP-FEA

À Sofia, querida flor iluminando cada dia e noite,
aquecendo meu coração com muito amor,
seu sorriso está sempre presente.
Sabedoria e Alegria!
Que maravilha a oportunidade
de estar com você em momentos tão alegres e de aprendizado,
ao vivo e a cores, sons, cheiros, amor, riso e calor,
na memória e na presença espiritual!

Ao Beto, companheiro de muitas e importantes jornadas, amado e amigo,
lado a lado na tranquilidade e nas ondas mais revoltosas, desse Amar.
Cheio de respeito, incentivo, apoio, carinho, compreensão.
Esta fase agora se encerra para as outras do por vir.
Querido, este caminho é nosso!

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a Marta Farah, pelo entusiasmo com o trabalho e a grande dedicação para a orientação, além da presença carinhosa quando necessário.

Ao Paul Singer e ao Ricardo Bresler, agradeço pelas sugestões na ocasião da qualificação da pesquisa, e pela disposição permanente de ajudar. Ao Paul Singer, gostaria de agradecer pelo exemplo de respeito, atenção e entrega para a construção concreta de uma nova realidade. Ricardo Bresler, agradeço sua disponibilidade para ajudar nesta construção.

Aos entrevistados desta pesquisa, quero agradecer especialmente pela gentileza com que me receberam e contaram de seu cotidiano, sua memória, de seu caminho: Paul Singer, Ângela Schwengber, Sandra Praxedes - e equipe toda do Osasco Solidária -, Maria Paula Patrone, Carlos Alexandre Nascimento, Emídio de Souza, Dulce Cazzuni, Magali Honório, Cida Lopes, Maria da Consolação, José Salles de Oliveira, Jair Batista Ribeiro, Moacir, Diva, Genival, Adevânio, Zé, Simone Cristina, Valdete, Margarida, Marize Rodrigues, Dione Manetti, Fernando Kleiman, Sandra Nishimura - e equipe do Programa de Economia Solidária de Londrina -, Denise Laitano, Gonçalo Guimarães, Luigi Verardo, Francisco Mazzeu, Sônia Kruppa, Egeu Esteves e Reginaldo Magalhães. Alguns de vocês podem não se reconhecer nestas páginas, já que o riquíssimo conteúdo com que vocês me presentearam não caberiam em uma única dissertação. Mas sem o que vocês compartilharam comigo, esta pesquisa não seria possível. Muito obrigada!

Agradeço aos familiares que deram muito apoio do começo ao fim, e mesmo antes do começo: Bia e Flávio, vocês são pais muito especiais! Confiam, respeitam e apóiam sempre. Obrigada! Maria Célia e Paulo, Rô e Paulo, Festela Leonina, Nica, Rivinha, Thomaz, Marli, tios e primos queridos: A alegria, o carinho e a compreensão de vocês é muito importante para mim!

Aos professores do mestrado em Administração Pública, gostaria de agradecer por vocês fazerem este curso ser excelente: Peter Spink, Marta Farah, Mário Aquino, Fernando Abrucio, Chico Fonseca, Regina Pacheco, Maria Rita Loureiro, enfim, a todos os professores de APG e

aos colegas desde quando comecei a assistir as aulas, em 2004, agradeço a oportunidade de ter aprendido e tanto com todos vocês.

Peter Spink, Marta Farah, Chico Fonseca, Eduardo Marques, Evelyn Levy, André Singer, Ladislau Dowbor: agradeço por me permitirem ver os avanços do Estado Brasileiro nas últimas décadas, apesar do que é publicado na mídia. Isso permitiu que eu me engajasse em uma discussão e em um curso que não fariam sentido se o Estado fosse somente corrupto, ineficiente, pouco efetivo. Ainda bem que a crítica pode servir também para ver os avanços nos direitos do cidadão, na gestão pública e em tantas outras esferas!

Ao CEAPG e ao GV Pesquisa, agradeço pela oportunidade de ser tutora no Conexão Local 2007, e agradeço por muito mais: um ambiente de troca de idéias, de apoio mútuo entre pesquisadores. Cibele, Otávio, Henrique, Fernando, Lara, Marquinho, Jacqueline, Mário, Chico, Ricardo, Peter, Ilka, Sadao, Leila, Roberta, Marcus Vinícius, Rosa, Fabi, Marlei. Daniel Finamore e Erika Caracho, pelo aprendizado que vocês tiveram, pude aprender junto.

Ao CNPq, agradeço a bolsa de estudos que me foi oferecida para poder cursar este mestrado.

Gostaria de agradecer à Naila e todo o pessoal das secretarias da pós, que muito contribuíram para que as tramitações fossem pacíficas; agradeço também à Eliane e Sandra, da Coordenadoria da Graduação.

Gostaria de agradecer a Verônika Paulics pelas conversas sobre método, e ao Henrique Parra, pelos textos do Oportunidade Solidária que chegaram na hora certa.

Gostaria de agradecer aos amigos de caminhada: Verso Cooperativa, ADS/CUT, Unisol, Ecosol, ITCP-USP, Anteag. Agradeço às amigas da Sociais – Paulinha, Mari, Lud, Adri, Carol, Tati, Dani, Anna, Paula.

Agradeço às pessoas que contribuíram para este trabalho ficar melhor: Beto, Marcinha e Carlão. Chico Villela: agradeço pela revisão final. E às pessoas que transcreveram as entrevistas: Val, Carmem e Rosano, Angela Lanuez, Marcinha.

Agradeço às pessoas que deram o suporte para que este trabalho pudesse ser feito: Bel, Cidinha, Marilda, Déia, Dona Maria e Joelma.

Pelo incentivo especial para aprendizados tão necessários, gostaria de agradecer ao Ivan Stratiewsky. Pelo empurrão inicial, Paulo Costivelli.

Agradeço aos meus mestres: Frei Betto - e grupo O Outro -, Yogananda, Maria Helena, Renata, Mano – e pessoal do ZYM -, Débora, Dona Iara, Dona Helena, Célia Mara, Sobel, Shmuel Lemle, Robert Happé, Tia Dulce, Marco Antônio, Jéssica, entre outros, todos maravilhosos!

Ao Beto e à Sofia, agradeço por tudo! Queridos do meu coração!

Resumo

A proposta deste trabalho é entender como se disseminaram as políticas públicas de Economia Solidária no contexto subnacional brasileiro, desde a época em que tiveram início no país, na década de 1990.

O crescimento em período recente do número de prefeituras e governos estaduais que implementaram políticas de Economia Solidária não foi acompanhado ainda por estudos sobre o processo de disseminação dessas iniciativas governamentais. Este trabalho pretende contribuir para a superação desta lacuna na literatura sobre políticas públicas locais, **pela análise da disseminação de políticas públicas locais de Economia Solidária, no Brasil, com destaque para o papel preponderante dos atores.** A pesquisa foi realizada por meio do estudo de dois casos específicos, o da cidade de São Paulo, durante a gestão Marta Suplicy, e da cidade de Osasco, durante a gestão Emídio de Souza.

Palavras Chave

Políticas Públicas, Economia Solidária, Disseminação, Contexto Subnacional.

Abstract

The present work aims at comprehending how public policies of Solidarity Economy in the Brazilian subnational context have been disseminated since the time when they began, in the 1990s.

The recent growth in the number of municipality and state governments which have implemented public policies of Solidarity Economy has not yet been followed by researches on the dissemination process of these governmental initiatives. This work intends to contribute to overcome this gap in literature about local public policies analyzing the dissemination of local public policies of Solidarity Economy in Brasil, drawing attention to the important role of social actors. The research was held by means of two specific case studies, the first one of the city of São Paulo during Marta Suplicy's mayorship, and the other of the city of Osasco, under Emídio de Souza's mayorship.

Key words

Public Policies, Solidarity Economy, Dissemination, Subnational Context

Lista de Ilustrações

Figuras

Figura 1.2. Localização de Osasco e São Paulo no Estado de São Paulo e no Brasil	40
Figura 2.1. Coeficiente de Gini no mundo.	44
Figura 2.2. Estados e municípios que adotam políticas de Economia Solidária e que fazem parte da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. Dados de agosto de 2007.	60
Figura 3.1. Eixos Programáticos da Estratégia de Inclusão Social	73
Figura 4.1. Organograma do Programa Osasco Solidária	113

Gráficos

Gráfico 2.1. Taxa de desemprego entre 1992 e 2005, para pessoas com 15 anos ou mais.	43
Gráfico 2.2. Porcentagem de administrações públicas membros da Rede de Gestores, por partido, incluindo governos estaduais e municipais, em agosto de 2007.	61
Gráfico 2.3. Número de novas políticas de Economia Solidária sendo implementadas por ano, de 28 das administrações participantes da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária	63

Quadros

Quadro 1.1. O Conjunto de Regras da Sociedade dos Pioneiros e os Princípios do Cooperativismo, atualizados pela Aliança Cooperativista Internacional.	22
Quadro 2.1. Estados e municípios membros da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária em agosto de 2007, classificados por partidos.	59

Lista de Tabelas

Tabelas

Tabela 1.1. Quantidade de novos empreendimentos por ano de início como EES	18
Tabela 2.1. Ano de implementação da política de Economia Solidária, de 28 das administrações participantes da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária	63
Tabela 3.1. Resultados dos programas sociais da SDTS, entre 2001 e setembro de 2004.	74
Tabela 3.2. Duração das fases de incubação, órgão responsável e recebimento de bolsa.	76

Lista de abreviaturas e siglas

ALESP	Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
ACI	Aliança Cooperativista Internacional
ACSP	Associação Comercial de São Paulo
ADS	Agência de Desenvolvimento Solidário, da CUT
ANTEAG	Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão
BANCREDI	Cooperativa de Crédito dos Bancários de São Paulo e Municípios Limítrofes
CAT	Central Autônoma de Trabalhadores
CEBRACOOOP	Central Brasileira das Cooperativas de Trabalho
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CGTB	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
CIVES	Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania
COPPE/UFRJ	Coordenação dos Programas de Pós-graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
CP	Centro Público de Economia Solidária
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística Estudos Socioeconômicos
EAFs	Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento à Economia Solidária
ECOSOL	Sistema Nacional de Cooperativas de Economia e Crédito Solidário
EES	Empreendimentos Econômicos Solidários
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
FASE	Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FBB	Fundação Banco do Brasil
FBES	Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICCO	Organização Intereclesiástica para a Cooperação ao Desenvolvimento – (Holanda)
IFF	Instituto Florestan Fernandes
IPEPS - Osasco	Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários de Osasco
IPEPS – Santo André	Incubadora Pública de Economia Popular Solidária de Santo André
ITCPs	Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares
ITCP/FGV	Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Fundação Getulio Vargas
ITCP/PUC-SP	Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
ITCP/USP	Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade de São Paulo
NAPES	Núcleo de Ação e Pesquisa em Economia Solidária
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OCESP	Organização das Cooperativas do Estado de São Paulo
O.SOL	Osasco Solidária (Programa Osasco Solidária)
PAE	Programa de Auto-Emprego da SERT, do Governo do Estado de São Paulo
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMO	Prefeitura Municipal de Osasco
PMSP	Prefeitura Municipal de São Paulo
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNPE	Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego
PRONINC	Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
SEBRAE	Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESC	Serviço Social do Comércio
SESCOOP	Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SERT	Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Governo do Estado de São Paulo

SETEM	Secretaria do Trabalho e Emprego da Prefeitura de Osasco
SIES	Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária
SDS	Social Democracia Sindical
SDTI	Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão da Prefeitura de Osasco
SDTS	Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo
SEDAI	Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais – Governo do Estado do Rio Grande do Sul
SMIC	Secretaria Municipal da Indústria e Comércio da Prefeitura de Porto Alegre - RS
SPETR	Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda Nacional
UNISOL Brasil	União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social do Brasil
UNISOL Cooperativas	União e Solidariedade das Cooperativas do Estado de São Paulo
USP	Universidade de São Paulo

Sumário

Introdução.....	16
1. Expansão e Disseminação da Economia Solidária no Brasil.....	18
O crescimento do número de empreendimentos econômicos solidários no Brasil	18
A constituição e a expansão da Economia Solidária como Política de Geração de Trabalho e Renda	18
Economia Solidária: conceito em movimento	21
A necessidade de estudos sobre a disseminação de políticas públicas de Economia Solidária.....	29
As teorias sobre disseminação de políticas públicas e sua contribuição para este trabalho	30
2. As Políticas de Geração de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil e a Economia Solidária.....	41
O surgimento das políticas de fomento à Economia Solidária: da sociedade civil às políticas públicas	48
Um novo ator: o governo	56
3. O Programa Oportunidade Solidária – A Política de Fomento à Economia Popular e Solidária do Município de São Paulo	70
A Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade do Município de São Paulo - SDTS	70
Descrição do Programa Oportunidade Solidária.....	74
O processo de formulação e implementação do Oportunidade Solidária	76
Análise do processo de disseminação	87
1 – Por que a política pública de Economia Solidária foi disseminada para São Paulo?	87
1.1 - O problema da exclusão social	87
1.2 – O Problema da exclusão social é percebido como prioritário.....	88
1.3 - Características intrínsecas da inovação – a capacidade de resolver problemas	88
1.4 - Convergência com agenda de políticas públicas de diferentes atores e localidades	89
1.5 - Acesso a informação sobre inovações	92
1.6 - O processo de seleção de políticas no local	92
1.7 - Quais foram os constrangimentos ou facilitadores para a disseminação?	95
2 - O que foi disseminado?	96
2.1 – A política de Economia Solidária	96
2.2 – Os objetivos da política.....	96
2.3 - O Programa Oportunidade Solidária - SDTS.....	97
2.4 – Instrumentos.....	98
2.5 - Qual foi o grau de disseminação?	98
2.6 – As pessoas que foram trabalhar no Oportunidade Solidária	100
2.7 – Lições aprendidas em São Paulo	103
4. O Programa Osasco Solidária – A Política de Fomento à Economia Popular e Solidária do Município de Osasco	106
A Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão do Município de Osasco- SDTI.....	106
Descrição do Programa Osasco Solidária	109
Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários - Ipeps.....	116
Centro Público de Economia Popular e Solidária	118
Projetos por segmentos	120
O processo de formulação e implementação do Osasco Solidária.....	126
Análise do processo de disseminação	128
1 - Por que a política foi disseminada para Osasco?	128
1.1 - O problema da exclusão social está posto em todo o Brasil.....	128
1.2 - A exclusão social e a necessidade de grupos diversos da população por geração de trabalho e renda eram percebidas como prioritárias pelo prefeito Emídio de Souza	129
1.3 - Características intrínsecas da inovação - A capacidade de resolver o problema	129
1.4 - Convergência com agenda de políticas públicas de diferentes atores e localidades	130

1.5 - Acesso a informação sobre inovações	136
1.6 - O processo de seleção de políticas no local	138
1.7 Quais foram os constrangimentos ou facilitadores para a disseminação?	140
2 - O que foi disseminado?	141
2.1 - A política de Economia Solidária	142
2.2 - Os objetivos da política.....	143
2.3 - O Programa Osasco Solidária.....	143
2.4 - Instrumentos.....	144
2.5 - Qual foi o grau de disseminação?.....	146
2.6 - “Disseminação de pessoas”.....	146
2.7 - Algumas lições aprendidas com São Paulo.....	148
5. Considerações finais.....	152
Referências bibliográficas.....	160
Sites	168
APÊNDICES	169
Apêndice A - Relação de pessoas entrevistadas	169
ANEXOS.....	171
Anexo 1 - Carta de princípios do Fórum Brasileiro de Economia Solidária	171
Anexo 2 - Carta de Apresentação da Rede de Gestores.....	176
Anexo 3 – Regimento Interno da Rede de Gestores	179
Anexo 4 - Organograma IPEPS- Osasco	185
Anexo 5 - Equipamentos públicos e oficinas setoriais do Programa Osasco Solidária / SDTI – Prefeitura Municipal de Osasco, com instituições parceiras e os respectivos públicos-alvos.	186
Anexo 6 – Empreendimentos, grupos e empreendedores atendidos - IPEPS – OSASCO	187
Anexo 7 – Equipe do Programa Osasco Solidária, incluindo modalidade de contrato, equipe no Banco do Povo, equipe desejada e técnicos que participam do Programa através de parcerias	189

Introdução

Os empreendimentos da Economia Solidária vêm crescendo em número no Brasil, especialmente a partir da década de 1990, e, ao mesmo tempo, vem crescendo o número de instituições da sociedade civil e de políticas públicas das várias esferas de governo cujo objetivo é fomentá-los e fortalecê-los. Este trabalho tem por objetivo **compreender os fatores que influenciam a disseminação de políticas públicas locais de Economia Solidária, no Brasil**, por meio da **análise da adoção de políticas públicas de Economia Solidária por dois municípios do Estado de São Paulo: o de São Paulo e o de Osasco**.

No Capítulo 1, são apresentados dados que demonstram a disseminação da Economia Solidária no Brasil nos últimos anos e é apresentada a conceituação de Economia Solidária. Apresenta-se breve revisão da literatura sobre as políticas públicas de Economia Solidária e da literatura de disseminação de políticas públicas, a partir das quais pode-se perceber a necessidade de estudos sobre a disseminação das políticas públicas locais de Economia Solidária. São apresentadas as teorias de Marta Farah e de David Dolowitz & David Marsh, que embasaram a análise realizada, além dos objetivos e da metodologia de pesquisa.

No Capítulo 2, é feita breve apresentação da evolução das políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda e uma reconstituição histórica do fomento à Economia Solidária no Brasil, inicialmente desenvolvido por instituições da sociedade civil e, num segundo momento, realizado por meio da implementação de políticas públicas estaduais, municipais e nacionais de Economia Solidária.

O Capítulo 3 apresenta o caso da política municipal de Economia Solidária de **São Paulo**, implementada por meio do **Programa Oportunidade Solidária**, da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, na gestão Marta Suplicy, entre 2001 e 2004. Em seguida à apresentação do caso, é feita a análise do processo de disseminação, considerados os fatores e os atores que influenciaram a disseminação dessa política para o município; contempla-se também a questão relativa ao “objeto de disseminação”, ou o que foi disseminado.

O Capítulo 4 segue a mesma estrutura do Capítulo 3: apresenta-se inicialmente o caso da política municipal de Economia Solidária de **Osasco**, implementada por meio do **Programa Osasco Solidária**, da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão, na gestão Emídio de Souza, a partir de 2005. Em seguida à apresentação do caso, é feita a análise do processo de disseminação, considerando os fatores e os atores que foram importantes para a disseminação dessa política para o município, os motivos para essa disseminação, o que foi disseminado, entre outras questões da literatura de disseminação de políticas públicas.

Nas Considerações Finais comparam-se os fatores que influenciaram a disseminação nos casos apresentados e são apresentados os achados mais relevantes desta pesquisa.

Este trabalho conta com informações obtidas em diversas entrevistas, citadas ao longo do texto. As datas das entrevistas, bem como as instituições e os cargos ocupados pelos entrevistados, acham-se em quadro no Apêndice A.

1. Expansão e Disseminação da Economia Solidária no Brasil

O crescimento do número de empreendimentos econômicos solidários no Brasil

Em 2005, o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária - SIES, promovido pela Secretaria Nacional de Economia Solidária, identificou e mapeou 14.954 “Empreendimentos Econômicos Solidários”, ou EES¹, em todo o Brasil, com aproximadamente 1,3 milhão de pessoas (Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005, 2006). O mapeamento do SIES continua em elaboração, contando atualmente com 21.578 empreendimentos econômicos solidários. Dos EES mapeados, a maior parte existe desde 1991, conforme se mostra na Tabela 1.1 seguinte.

Tabela 1.1. Quantidade de novos empreendimentos por ano de início como EES

							EES existentes em 2007
	1900 a 1950	1951 a 1970	1971 a 1980	1981 a 1990	1991 a 2000	2001 a 2007	
Sul	18	41	43	295	1.309	1.860	3.566
Sudeste	13	31	39	293	1.073	2.434	3.883
Centro Oeste	1	3	36	186	830	1.123	2.179
Nordeste	32	50	120	907	4.158	4.129	9.396
Norte	1	14	26	222	1.184	1.107	2.554
total	65	139	264	1.903	8.554	10.653	21.578

Fonte: site do SIES/SENAES. Acesso em 27/01/2008. Elaboração da autora.

<http://www.trabalho.gov.br/Empregador/EconomiaSolidaria/conteudo/MapaEstados.asp>

A constituição e a expansão da Economia Solidária como Política de Geração de Trabalho e Renda

¹ Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005 (2006):

Os Empreendimentos Econômicos Solidários compreendem as organizações:

- coletivas - organizações suprafamiliares, singulares e complexas, tais como: associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, clubes de trocas, redes e centrais etc;
- cujos participantes ou sócios(as) são trabalhadores(as) dos meios urbano e rural que exercem coletivamente a gestão das atividades, assim como a alocação dos resultados;
- permanentes, incluindo os empreendimentos que estão em funcionamento e aqueles que estão em processo de implantação, com o grupo de participantes constituído e as atividades econômicas definidas;
- com diversos graus de formalização, prevalecendo a existência real sobre o registro legal e;
- que realizam atividades econômicas de produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito (cooperativas de crédito e os fundos rotativos populares), de comercialização (compra, venda e troca de insumos, produtos e serviços) e de consumo solidário.

A primeira política pública local de Economia Solidária foi desenvolvida na gestão de Olívio Dutra – do PT - Partido dos Trabalhadores), na Prefeitura de **Porto Alegre-RS**, com início em **1994/1995**². A política era implementada pela Supervisão de Economia Popular, ligada à Secretaria Municipal da Indústria e Comércio, que desenvolvia o Projeto Educação para o Trabalho e Cidadania (PETC), o Projeto Ações Coletivas (PAC) e as Incubadoras Populares de EES, com ações de qualificação profissional e fomento para geração de trabalho e renda a partir do cooperativismo e da Economia Solidária³.

A política de **Santo André** começou a ser planejada pelo Departamento de Geração de Trabalho e Renda da Prefeitura de Santo André em outubro de **1997**, juntamente com a ITCP-COPPE/UFRJ, a Fundação Unitrabalho e a Fundação Santo André. Em novembro de 1998, o Programa Incubadora de Cooperativas (PIC) começou a funcionar, e em janeiro de 1999 foi iniciado o primeiro processo de incubação na cidade, da cooperativa Coopcicla. É interessante ressaltar que o PIC foi implementado por meio da Fundação Santo André, mas integrava a política de Economia Solidária da prefeitura, contando com parcerias na implementação (CUNHA, 2002)⁴.

O governo do Estado do **Rio Grande do Sul**, iniciou sua política no final da primeira gestão de Olívio Dutra, a partir de **1999**, com o objetivo de gerar mais postos de trabalho do que a indústria gravava naquele momento, como se verá adiante. Essa política foi implementada em parceria com a Anteag, a COPPE/UFRJ e o IBASE⁵.

² O artigo “O estado da arte das políticas públicas de Economia Solidária no Brasil – uma análise qualitativa dessa construção” (ALVES, FRANÇA FILHO, GIRARD, CRUZ e ARAÚJO, 2006) e o relatório “Avaliação de Políticas Públicas de Economia Solidária” (MTE, IPEA, ANPEC, 2005), afirmam que o Município de Mauá, no ABC Paulista, iniciou sua política de Economia Solidária em 1992. Porém, a política desenvolvida no início era de “Frentes de Trabalho”, dando capacitação e trabalho, porém sem o estímulo à organização coletiva. O relatório MTE afirma que posteriormente foram definidos três setores de produção aos quais a prefeitura deu apoio por meio de espaço físico para o trabalho coletivo dos cooperados. Porém, o ano em que a prefeitura começa a fomentar as cooperativas não aparece em nenhuma das publicações. Outra política de geração de renda com emprego da proposta de formação de associações e cooperativas foi implementada pela Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho- SERT, do governo do Estado de São Paulo, a partir de 1995. O Secretário à época era Walter Barelli - do PSDB, que implementou o Programa de Auto-Emprego, com a visão de que o trabalhador poderia gerar sua própria renda, por meio do esforço pessoal. Esse programa apresentava diferenças de concepção, possivelmente ideológicas, com relação às chamadas políticas de Economia Solidária. O Programa de Auto-Emprego, como não foi citado por nenhum dos entrevistados como parte da história da Economia Solidária e também não foi citado como inspiração para a disseminação das políticas estudadas, não fez parte desta pesquisa. Seria interessante haver outras pesquisas relacionando os objetivos desse programa às políticas de Economia Solidária.

³ Informações fornecidas por Denise Beatriz Rosito Laitano, em entrevista.

⁴ Informações fornecidas, em parte, por Ângela Schwengber, em entrevista.

⁵ Segundo Luigi Verardo, da Anteag, e Dione Manetti, da SENAES, em entrevistas.

A política de geração de trabalho e renda desenvolvida pela **Prefeitura de São Paulo** na gestão Marta Suplicy – entre **2001** e 2004 –, por sua vez, buscava a criação de oportunidades de trabalho e renda por meio do Programa Oportunidade Solidária, que fomentava a Economia Solidária (SCHWENGBER, 2003).

Outros municípios e estados criaram políticas públicas de Economia Solidária desde então; porém, não há dados sistematizados sobre a evolução da implementação pelas administrações de políticas de Economia Solidária, ao longo do tempo⁶. A **Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária**⁷, constituída em 2003 com 36 administrações, informou que, em novembro de 2006, congregava 81 administrações, sendo 74 municipais e sete estaduais; e que, em agosto de 2007, reunia 87 administrações, sendo 80 municipais e sete estaduais. De acordo com Ângela Schwengber, coordenadora e secretária executiva da Rede de Gestores até dezembro de 2007, *a maior parte destas administrações iniciou seus programas de Economia Solidária a partir de 2000*. De qualquer forma, desde a primeira administração pública a implementar uma política de Economia Solidária, em 1994, até as 87 que a implementam em 2007, houve grande expansão no número de administrações implementando estas políticas.

Em razão do crescimento dos empreendimentos de Economia Solidária no Brasil, somado ao crescimento do número de políticas públicas de fomento à Economia Solidária, e da lacuna nas pesquisas sobre a disseminação dessas políticas, este trabalho busca compreender a disseminação das políticas públicas locais de Economia Solidária, que estimulam a criação de “Empreendimentos Econômicos Solidários”.

Para compreender melhor as políticas de Economia Solidária, é interessante esclarecer o conceito de empreendimentos econômicos solidários, ou EES. Muitas vezes, os EES assumem a forma de cooperativas (Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005, 2006), embora somente uma parte das cooperativas constituídas no Brasil encaixe-se nos princípios da Economia Solidária. Os conceitos de cooperativismo e Economia Solidária serão contextualizados a seguir; será também apresentado um histórico do conceito e da prática da Economia Solidária,

⁶ Recentemente foi finalizada pesquisa do Ibase e Senaes/MTE que mostra a evolução da implementação. Porém, os dados são relativos somente a 28 das 87 administrações membro da Rede de Gestores. A Tabela 2.1., no Capítulo 2, contém o ano de implementação da política de Economia Solidária, de 28 das administrações participantes da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária.

⁷ No Anexo 5, encontra-se a Carta de Apresentação e, no Anexo 6, o Regimento Interno da Rede de Gestores.

no qual se percebe que, no Brasil, a história da Economia Solidária tem momentos comuns com a história do cooperativismo.

Economia Solidária: conceito em movimento

Economia Solidária é um conceito ligado a uma prática em construção. Tem interface com outros conceitos, como economia popular, cooperativismo e autogestão. O cooperativismo tem raízes na história do século XIX, na experiência dos Pioneiros de Rochdale, em Manchester, Inglaterra, época da revolução industrial, e do owenismo⁸. Segundo Paul Singer (2002), a Economia Solidária como prática tem a mesma origem do cooperativismo; porém, o conceito de Economia Solidária é uma criação recente.

No Brasil, o cooperativismo e o associativismo têm uma longa história, apesar de diferentes autores contarem diferentes histórias. Pinho (2004) remonta ao ano de 1530, quando “movimentos messiânicos sebastianistas, originários de Portugal, com algum conteúdo de cooperativismo integral” já se desenvolveriam por aqui, seguidos pela República de Palmares, que, entre 1600 e 1695, já praticaria a solidariedade e a democracia com uma população de aproximadamente 25 mil pessoas, em uma área de 350 quilômetros ao norte do Rio São Francisco, de propriedade coletiva. Isso antes mesmo que houvessem sido desenvolvidos os princípios do cooperativismo⁹, o que só ocorreu a partir de 1844, como lembra a autora.

Outras experiências se seguiram no Rio Grande do Sul, em Pernambuco, em Santa Catarina, no Paraná, no Ceará. Pinho (2004) afirma que essas experiências estavam ligadas a anseios de liberdade política e econômica. Em 1878 começam as primeiras cooperativas de crédito e de consumo, com os modelos europeus de Rochdale e Luzzatti, entre outras. Em 1932 foi

⁸ Robert Owen, britânico, era proprietário de um complexo têxtil em New Lanark e foi criador de um conjunto de benefícios para melhorar a qualidade de vida de seus funcionários. Como exemplo, limitou a jornada de trabalho dos funcionários e proibiu o trabalho infantil além de criar escolas. No início do século XIX, Owen ajudou seus funcionários a criar cooperativas de consumo e de produção. Elaborou uma proposta para o governo da criação de aldeias cooperativas como política alternativa à distribuição de renda aos pobres. Nas aldeias cooperativas, os menos favorecidos ganhavam terra e equipamentos para produzir seu sustento, deixando de depender do governo e passando a gerar riqueza, sem precisar de ajuda governamental constante. Essa proposta foi recusada pelo governo britânico, mas, mais tarde, John Maynard Keynes fez uma proposta semelhante de desenvolver a economia por meio do pleno emprego. Keynes foi ouvido em 1930, mas Owen, em 1817, não teve o mesmo sucesso, (SINGER, 2002)

⁹ As regras do Cooperativismo já existiam antes dos Pioneiros, mas, segundo Cole (1944, apud SINGER, 1998), nenhuma cooperativa tinha se regido por todos essas oito regras antes da Sociedade dos Pioneiros.

aprovada a primeira Lei Cooperativa (22.239/32), com base nos princípios do cooperativismo, de Rochdale, apresentados a seguir.

Os princípios do cooperativismo

A Sociedade dos Pioneiros, de Rochdale, Inglaterra, criou um conjunto de regras em 1844 para assegurar ao mesmo tempo a autenticidade socialista da cooperativa e a sua viabilidade como empreendimento econômico, evitando as fragilidades que causaram o fracasso de muitas tentativas anteriores de cooperativas. Em 1895, foi criada a Aliança Cooperativista Internacional (ACI), em Londres, com o objetivo de continuar a obra dos Pioneiros de Rochdale.

Os oito princípios do cooperativismo, criados pela Sociedade dos Pioneiros, encontram-se no Quadro 1.1 seguinte, assim como os princípios da ACI, atualizados durante as comemorações de seu centenário, em 1995.

	Sociedade dos Pioneiros, de Rochdale	Aliança Cooperativista Internacional
Princípios do Cooperativismo	<p>Autenticidade socialista da cooperativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autogoverno democrático • Abertura a novos sócios • Educação cooperativa • Neutralidade política e religiosa <p>Viabilidade do empreendimento econômico:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Taxa fixa de juros • Dividendos proporcionais às compras • Vendas exclusivamente a dinheiro • Venda de produtos puros 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Adesão voluntária e livre; 2) Gestão democrática; 3) Participação econômica dos membros; 4) Autonomia e independência; 5) Educação, formação e informação dos associados e do público em geral; 6) Intercooperação; 7) Preocupação com a comunidade.

Quadro 1.1. O Conjunto de Regras da Sociedade dos Pioneiros e os Princípios do Cooperativismo, atualizados pela Aliança Cooperativista Internacional.

Fontes: SINGER (1998), PINHO (2004). Elaboração da autora.

Getulio Vargas revogou a Lei Cooperativa em 1934 e tentou implantar um cooperativismo sindicalista, mas as cooperativas continuaram a se desenvolver até 1964, quando a Lei 4.595 reformou o sistema bancário, praticamente acabando com as cooperativas de crédito no país. Nessa época, as cooperativas agrícolas estavam se fortalecendo. Em 1971, foi aprovada a Lei 5.764, que implanta a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), como única representação das cooperativas do Brasil, além de obrigar a filiação de todas as cooperativas no Brasil a essa instituição. Em 1988, com a nova Constituição, fica proibida a interferência do Estado em associações, o que acabou com a unicidade de representação e obrigatoriedade de filiação das cooperativas à OCB. Em 1995, amplia-se o número de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs), ligadas às Universidades, e em 2003 é criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, no Ministério do Trabalho e Emprego (PINHO, 2004).¹⁰

Alguns autores apontam, no entanto, que, mesmo tendo por base os princípios de Rochdale em sua constituição, na prática muitas cooperativas serviam e servem ao capitalismo, à expropriação do trabalhador de uma nova forma, por meio da precarização das relações de trabalho. Nesse sentido, estariam se desviando do seu principal objetivo, que figura necessariamente nos estatutos das cooperativas: cuidar dos interesses dos cooperados e da comunidade. Alguns autores (LOUREIRO, 1981; SOUZA, 2003; CUNHA, 2003; PARRA, 2003) afirmam inclusive que não é interesse da OCB garantir que as suas cooperativas filiadas cumpram os princípios do cooperativismo, o que leva diversas cooperativas a manterem desigualdade social interna, havendo pessoas com as funções de patrão e outras, de empregado, o que contradiz os princípios do cooperativismo.

É importante ressaltar que a Economia Solidária e o cooperativismo têm aspectos em comum, enquanto distinguem-se em outros. As cooperativas autogestionárias, ou seja, as que são geridas pelos próprios cooperados, que, além de donos, são também trabalhadores, fazem parte tanto do cooperativismo como da Economia Solidária. Porém, o cooperativismo pode abrigar cooperativas cujo objetivo principal é terceirizar e precarizar as relações de trabalho, e não buscar o bem-estar do trabalhador. Já a Economia Solidária conta com associações, empresas autogeridas, empresas falimentares assumidas em autogestão pelos seus antigos funcionários, clubes de troca, entre outras possibilidades.

¹⁰ Citamos aqui um brevíssimo histórico do cooperativismo no Brasil. Para maiores informações, sugerimos Pinho (2004), Loureiro (1981).

Segundo Cunha (2002, p. 118), a política de geração de trabalho e renda de Santo André decidiu apoiar empreendimentos com o mínimo de cinco pessoas para se constituir uma associação, pois a constituição de uma cooperativa exige um número mínimo de 20 cooperados e há custos altos para a legalização e a manutenção do empreendimento, o que inviabiliza a organização de empreendimentos pela população de baixa renda.

Além da política de Santo André, outras políticas públicas adotam também essa visão, que vem inclusive do movimento de Economia Solidária, de que não é necessário que o empreendimento econômico solidário adote a forma jurídica de cooperativa ou associação para que possa ser considerado de Economia Solidária. O mais importante é a organização interna, e o aspecto formal pode ser até a de uma microempresa, se houver autogestão.

Uma questão antiga do movimento de Economia Solidária é a Lei do Cooperativismo¹¹, que determina que o mínimo de sócios de uma cooperativa deve ser 20 pessoas, o que dificulta a formação dos empreendimentos, que dificilmente conseguem viabilidade econômica e estrutura para gerir produtos e serviços com tantos sócios. O movimento vem buscando modificar esta lei, para possibilitar que grupos pequenos também possam se formalizar. Enquanto essa mudança não ocorre, os empreendimentos econômicos solidários assumem outros formatos jurídicos.

A Economia Solidária, além da proximidade que tem com o cooperativismo, também guarda certa proximidade com os conceitos de economia popular e de economia informal. A **economia popular** pode ser caracterizada pela posse, por parte dos trabalhadores, dos meios de produção e pelo uso de sua própria força de trabalho para garantir sua subsistência, sendo sua força de trabalho o principal fator de produção, como ocorre, por exemplo, no artesanato e na agricultura familiar. Nesse sentido, as pessoas que fazem parte da economia popular estão em melhor situação do que aquelas na **economia informal**, que é subordinada a relações de trabalho flexibilizadas, que servem às empresas capitalistas. Além de reunir as atividades marginais do capitalismo, a economia popular se caracteriza pela necessidade de geração de renda para o consumo imediato (GAIGER, 2001; TIRIBA, 2003).

¹¹ A Lei nº 5.764 - de 16 de dezembro de 1971, publicada no Diário Oficial da União, em 16/12/71, define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências.

O conceito de **Economia Solidária** tem como base a crítica ao sistema econômico capitalista e propõe ações e políticas concretas para a transformação dos valores do capitalismo. O objetivo maior das empresas que se estruturam nos moldes do capitalismo é a busca do lucro, da maximização dos rendimentos, deixando para segundo plano valores como os da justiça, equidade e autonomia (GAIGER, 2001 *apud* NISHIMURA, 2005). As instituições locais que adotam as políticas públicas de Economia Solidária, que têm laços fortes com o movimento de Economia Solidária¹², são incentivadas a utilizar uma conceituação comum do termo. Consta no Regimento Interno da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária (REDE, 2003; consta do Anexo 3) a exigência de que os seus membros participem dos fóruns estaduais ou municipais de Economia Popular Solidária, além de concordar com os princípios e a plataforma do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, instâncias que se denominam integrantes do movimento de Economia Solidária. Nos fóruns de Economia Solidária já houve muita discussão acerca do conceito de Economia Solidária.¹³

Segundo o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, “a Economia Solidária é uma alternativa ao mundo de desemprego crescente, em que a grande maioria dos trabalhadores não controla nem participa da gestão dos meios e recursos para produzir riquezas e em que um número sempre maior de trabalhadores e famílias perde o acesso à remuneração e fica excluído do mercado capitalista”¹⁴.

¹² Nesse trabalho utilizaremos a noção de “movimento de Economia Solidária” para designar um conjunto de atores que estão ligados à Economia Solidária, incluindo os empreendedores que fazem parte de empreendimentos econômicos solidários; as instituições de fomento e apoio à Economia Solidária, e as gestões públicas que fomentam a Economia Solidária, nos vários níveis. Esta é uma conceituação útil para nosso trabalho pois os atores desses grupos têm importante atuação, especialmente para que a Economia Solidária se transforme em política pública. Sabemos, no entanto, que essa nomenclatura (movimento de Economia Solidária) não é consensual e que recebe diversas críticas, como as apontadas por Parra (2005), devido às divergências entre os diversos atores, à pouca articulação política entre os empreendedores, e à predominância de instituições de fomento nas reuniões dos Fóruns de Economia Solidária.

¹³ O resultado, até o presente momento, dessa discussão e construção coletiva pode ser visto no Anexo 4; encontra-se a Carta de Princípios do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, contendo os seguintes itens: “Origem e cenário atual”; “Convergências: O que é a Economia Solidária?”; “Princípios Gerais”; “Princípios Específicos”; e “A Economia Solidária não é”. A versão completa da “Carta de Princípios” encontra-se no Anexo 4. Obtida no site www.fbes.org.br. Acesso em 30/07/2007. Além disso, no documento resultante da I Conferência Nacional de Economia Solidária, realizada em junho de 2006 em Brasília, e que reuniu representantes dos EES, EAFs, e gestores de políticas públicas de todo o Brasil, pode-se conhecer um pouco mais do estado da arte das discussões acumuladas pelo movimento de Economia Solidária no Brasil. (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, I., 2006).

¹⁴ Informação contida na “Carta de Princípios”.

As políticas de **Economia Popular Solidária**, por sua vez, definem como seus beneficiários os cidadãos provenientes das camadas populares, que vivem do que ganham mas que buscam uma forma autogestionária de organização do trabalho (GAIGER, 2001).

Nishimura¹⁵ (2005) defende que os termos *Economia Solidária* e *economia popular solidária* são complementares e não excludentes, e que é recorrente a caracterização da Economia Solidária por ações que fomentam a solidariedade, a cooperação, a autogestão e a prática democrática. Define ainda solidariedade como o respeito às diferenças, a co-responsabilidade e a reciprocidade. A cooperação é definida como a complementaridade de uns para com os outros, gerando soma de potencialidades, integração, inclusão e regulamentos mutuamente acordados. A autogestão significa a administração feita democraticamente pelos próprios trabalhadores, com o livre acesso às informações importantes sobre a gestão do empreendimento, com transparência. A prática democrática pressupõe que as decisões sejam tomadas de forma coletiva, e que os rumos do empreendimento, assim como a organização do trabalho e todas as questões mais importantes, sejam decididas por todos.

Luigi Verardo, do departamento de comunicação da ANTEAG, fala sobre incluir ou não a palavra “Popular”:

No 1º Fórum Social Mundial, em 2001, criaram uma oficina chamada de Economia Popular Solidária e Autogestão. Nós (Anteag) tínhamos um convênio com o (governo) Olívio Dutra e colocamos o nome na oficina. O Paul Singer era o nosso Patrono (da Anteag) e estava na mesa,- antes era o Betinho. Nessa oficina em 2001 havia 1500 pessoas. Nós pensamos: “e agora? O que faremos com isso?” Isso no 1º FSM chamou a atenção. Abrimos os olhos para a perspectiva que tinha a Economia Popular Solidária para o Brasil. E aí começa essa história, não sei se foi alguns meses ou imediatamente depois, que pensamos: gente, vamos criar uma onda de Economia Popular Solidária, sem o "e", no Brasil. Mas daí tiramos esse popular porque atrapalha, ficou Economia Solidária e fomos construindo.

(Entrevista com Luigi Verardo)

Mance (2001) vê a Economia Solidária como uma proposição “pós capitalista”; Singer (2000) a considera como uma “alternativa superior ao capitalismo”; Gaiger (2001) diz que “não é um modo de produção em sentido estrito, mas que incomoda a reprodução do capitalismo”; Tiriba (2000) a aborda como a possibilidade de constituir-se como um “embrião de uma nova cultura do trabalho”; Coraggio (2003) se refere à possibilidade de se estabelecerem “alianças entre

¹⁵ Sandra Regina Nishimura é a coordenadora do Programa de Economia Solidária de Londrina, no Paraná, e desenvolveu sua pesquisa de mestrado no Departamento de Serviço Social da UEL analisando o programa. Em sua pesquisa, a autora faz uma descrição de vários conceitos-chave para a definição de Economia Solidária, os quais descrevemos aqui, em parte.

trabalhadores e setores do pequeno e médio capital com primazia dos interesses dos trabalhadores”, e Razeto (2001) a entende como uma “economia alternativa e não um modelo macroeconômico” (NISHIMURA, 2005).

Sandra Nishimura (2005, p. 81) entende a Economia Solidária da seguinte forma:

[...] a Economia Solidária constitui-se como um mecanismo de enfrentamento à pobreza que, baseada nos princípios que a orientam, indica diferenciais em relação a outras proposições, em decorrência da forma de trabalho coletiva que estabelece no processo de produção, comercialização e consumo. Além disso, concorda-se com a proposição de Singer (2002), na qual este mecanismo pode vir a constituir-se numa nova economia, caso amplie e universalize o acesso às formas de trabalhar e viver cooperativamente e seja capaz de prover o bem-estar do trabalhador por meio de seu trabalho e renda.

O governo federal vem incentivando a Economia Solidária como uma nova modalidade de política de geração de trabalho e renda desde a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES, no Ministério do Trabalho e Emprego, em 2003. A SENAES articula políticas com diversos ministérios e órgãos federais, além de outras esferas como governos estaduais e municipais. Para a implementação das políticas nacionais de Economia Solidária, foi necessário definir mais detalhadamente qual era o seu público beneficiário, e também conceituar o que se entende por Economia Solidária. Paul Singer, secretário nacional de Economia Solidária, SENAES/MTE, professor titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP, e importante ator do movimento de Economia Solidária no Brasil, fala sobre a construção do conceito de Economia Solidária:

Você tem hoje (uma definição clara de Economia Solidária), por causa do mapeamento¹⁶. Foram discutidos os conceitos e unificados no mapeamento, e com o SIES, Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária. O Roberto Marinho, (da equipe) da Senaes, fez uma portaria, um dispositivo legal do SIES, que foi publicado e que estabelece critérios. Ali tem critérios mínimos, definidos em reuniões ao longo de um ano e meio. Demorou para começar a fazer, só foi feito em 2005. Além de conceitos, há ênfases diferentes. A diferença maior de interpretação é com a Economia Popular, a economia dos pobres, que tem outro sentido, e a Economia Popular não tem que ser solidária. (Entrevista com Paul Singer).

¹⁶ O mapeamento da Economia Solidária no Brasil, promovido pela SENAES e realizado com instituições parceiras no Brasil todo, resultou na publicação: Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005. Brasília: MTE, SENAES, 2006.

A **Economia Solidária** é definida pelo governo federal como: “**o conjunto de atividades econômicas – de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito – organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras sob a forma coletiva e autogestionária**” (Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005, 2006, p. 11) Essa definição foi utilizada na construção do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES), organizado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária, que contou com a mobilização do movimento de Economia Solidária de todo o Brasil.

Essa mesma definição é utilizada pela Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária para definir os beneficiários das políticas das suas administrações-membros. A Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária foi criada em agosto de 2003. Trata-se de uma articulação que conta com sete governos estaduais e 80 governos municipais como membros¹⁷. Essa rede não tem forma jurídica, mas conta com um regimento interno, além de uma carta com objetivos e desafios. Participam das reuniões os gestores responsáveis pelas políticas locais de Economia Solidária, indicados pelo seu governo. Na sua fundação, 36 governos faziam parte da Rede, e hoje, quatro anos depois, já são 87 membros.

A utilização pelo governo federal e pela Rede de Gestores do mesmo conceito de Economia Solidária não ocorre por acaso. As políticas públicas de Economia Solidária da SENAES contaram, em sua formulação, com a participação do movimento de Economia Solidária, que inclui a Rede de Gestores. Em razão dessa coincidência das definições “operacionais” adotadas pela SENAES e pela Rede de Gestores, a definição, citada acima, caracteriza-se como especialmente útil para este trabalho, que trata das políticas públicas locais de Economia Solidária, que estão em constante diálogo, influenciadas e apoiadas pela SENAES, e também formulando demandas para a SENAES e o governo federal.

Tendo em vista o objetivo deste trabalho, será apresentada a seguir a discussão sobre o processo de disseminação de políticas públicas, para subsidiar a análise do caso das políticas públicas de Economia Solidária. Será feita uma breve síntese de alguns trabalhos sobre disseminação de políticas públicas consideradas relevantes para os propósitos desta pesquisa, e dos estudos sobre políticas públicas de Economia Solidária.

¹⁷ Estes dados foram fornecidos pela coordenação da Rede de Gestores, em agosto de 2007, e podem ter-se alterado desde então.

A necessidade de estudos sobre a disseminação de políticas públicas de Economia Solidária

Algumas pesquisas recentes têm como foco políticas públicas de Economia Solidária, caso da dissertação de mestrado defendida, no Departamento de Ciência Política da FFLCH/USP, sobre a Incubadora de Cooperativas de Santo André, de Gabriela Cunha (CUNHA, 2002); da dissertação de mestrado sobre o Programa de Economia Solidária de Londrina, de Sandra Regina Nishimura (NISHIMURA, 2005), defendida no Departamento de Serviço Social da UEL, Londrina; da dissertação de mestrado de Ludmila Abílio (ABÍLIO, 2005), na área de Sociologia da USP, sobre o Programa Oportunidade Solidária; da tese de doutorado de Marilene Zazula Beatriz, na área de Psicologia Social da PUC-SP, sobre a distância entre os discursos de um grupo popular e os fóruns de Economia Solidária (BEATRIZ, 2007).

Em trabalho apresentado no III Encontro Internacional de Economia Solidária, Núcleo de Economia Solidária NESOL-USP, ocorrido no período de 13 a 15 de novembro de 2005, na USP, Gomes e Alves (2005) analisam o caráter emancipatório do Programa Oportunidade Solidária, da Prefeitura de São Paulo, que será estudado de outra perspectiva nesta dissertação. O referencial teórico que esses autores adotam discute emancipação, liberdade e relações de poder. A metodologia utilizada é qualitativa, tendo por base a análise crítica do discurso.

Em seu artigo “O Escorpião, o Sapo, e economia contra a política”, apresentado no III Encontro Internacional de Economia Solidária do NESOL-USP, em 2005, Parra faz uma análise das dificuldades enfrentadas na implementação do Programa Oportunidade Solidária no Município de São Paulo, enfocando as condições e limitações sociais e políticas para a criação de uma política pública de Economia Solidária. Essa análise será importante para este trabalho para a compreensão do caso do Programa Oportunidade Solidária, no que diz respeito aos aprendizados obtidos com a sua implementação. Os responsáveis pelo programa, assim como instituições parceiras, pesquisadores acadêmicos, entre outros, identificaram aspectos que, no seu entender, deveriam ser modificados para que se alcançassem os resultados almejados (PARRA, 2005).

Uma dissertação de mestrado finalizada recentemente no Departamento de Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, da UNIARA, Araraquara, de autoria de Antonio Silvestre Leite, analisou o papel dos governos municipais como indutores de desenvolvimento local. Foi feita uma análise dos resultados das políticas de Economia Solidária no desenvolvimento local das cidades de São Paulo – que implementou o Programa Oportunidade Solidária – e de Osasco, por meio da análise do Programa Osasco Solidária, acompanhada por um contraponto com os programas de Londrina, São José do Rio Preto e de programas na França (LEITE, 2007). Parte dos casos analisados por Leite são os mesmos deste trabalho. No entanto, o enfoque adotado é diferente. Leite analisa os resultados das políticas, mostrando como contribuem para o desenvolvimento local, enquanto esta dissertação tem como objetivo focar as razões para a disseminação das políticas públicas de Economia Solidária.

Como esta breve recuperação das pesquisas sobre políticas públicas de Economia Solidária revela, dentre os trabalhos que buscam compreender as políticas públicas de Economia Solidária, **faltam estudos que procurem analisar a sua disseminação.**

A análise da disseminação das políticas públicas de Economia Solidária é necessária para a compreensão de como e por que ocorreu aumento significativo, nos últimos 13 anos, da disseminação dessas políticas no Brasil, como estratégias de prefeituras e estados, para gerar trabalho e renda.

As teorias sobre disseminação de políticas públicas e sua contribuição para este trabalho

A literatura sobre disseminação de políticas públicas tem suas raízes na literatura sobre transferência e difusão de políticas, que, por sua vez, tem vínculos com a literatura sobre transferência de boas práticas empresariais.

O conceito de difusão de inovações, sistematizado por Rogers (1962) foi muito utilizado nos anos 1960, quando agências de cooperação internacional buscavam transferir tecnologia e conhecimento para “países subdesenvolvidos”. (PAULICS, 2003). Segundo Paulics, o objetivo do modelo de difusão é acelerar o processo entre a invenção de uma inovação, considerada boa e útil por um indivíduo ou uma organização, e sua adoção. A difusão

dependeria das características da inovação, do perfil de quem vai adotar a inovação e das redes nas quais a inovação é difundida. Tão logo o indivíduo que poderá adotar a inovação tiver contato com ela, ele buscará e processará as informações disponíveis para reduzir as incertezas sobre as vantagens e desvantagens da inovação.

A crítica de Paulics (2003) a este modelo é que ele considera as inovações como boas em si mesmas, e que serão sempre positivas para quem adota. Caso contrário, há um problema com a inovação. Este modelo não considera o papel atuante de quem vai implementar a política, nem os conflitos sociais. O modelo traz consigo uma visão de que a política produzida em instituições ou cidades mais desenvolvidas deve ser difundida para instituições ou cidades periféricas. Essa visão sugere uma solução fechada, um modelo pré-formulado para ser implementado e multiplicado. Este conceito tem como uma de suas origens a literatura de qualidade empresarial que enfoca o desempenho dos programas, premiando as “melhores práticas” (FARAH, 2006c), e propondo sua difusão para outros lugares. Neste modelo, a inovação deveria ser adotada “por inteiro”, já que ela alcançou o sucesso com um formato específico.

Os conceitos de disseminação e de inovações, apresentados em Farah (2006c), são mais adequados a este trabalho, pois salientam a troca de experiências entre os diversos governos locais, chamando a atenção para o processo de construção de um repertório de alternativas, a partir de soluções possíveis para desafios comuns. Essas inovações são processos em transformação contínua, com seus elementos sendo rearranjados por novos participantes do processo criativo, configurando um novo e bem sucedido arranjo, que pode ser útil a outras localidades. (FARAH, 2006c)

Marsh e Dolowitz (1996, 2000) desenvolvem uma análise para compreender se as políticas transferidas são cópias das “originais”, se são uma síntese, um híbrido entre várias políticas, ou se só se inspiraram em outra(s). As transferências podem ocorrer com a apropriação de todos os aspectos de uma política ou de partes destes.

Esta pesquisa utilizará os fatores propostos por Farah (2006c) e as questões organizadas por Dolowitz e Marsh (1996, 2000), para compreender o que contribuiu para que a disseminação ocorresse, nos casos estudados.

São listadas a seguir algumas questões que nortearam a escolha desse caminho teórico-explicativo.

Por que prefeituras e governos estaduais optam por implementar uma política de Economia Solidária? Quais são os fatores que influenciam a disseminação de políticas públicas locais de Economia Solidária, no Brasil? Quais são os atores envolvidos na disseminação dessas políticas públicas? Como e por que a Economia Solidária entra na agenda dos governos locais?

Os fatores levantados por Farah (2006c) buscam explicar o processo de disseminação das políticas públicas, enfatizando o *olhar* e o *poder de decisão* dos atores locais, que tomam decisões importantes no processo de implementação de políticas. Os fatores que, segundo a autora, contribuem para que a disseminação de políticas públicas ocorra são os seguintes:

- 1) As características intrínsecas da inovação, ou seja, sua capacidade de resolver problemas;
- 2) A natureza do problema, e se ocorre em outros locais;
- 3) A percepção do problema como prioritário;
- 4) A convergência entre a agenda de políticas públicas das localidades de onde provêm e a daquelas para onde se disseminam as políticas, o que é resultado de fatores estruturais – globalização e crise fiscal, por exemplo –, e da influência de agências externas, sobretudo condicionando financiamentos à implementação da política, e de outros atores sociais e políticos locais;
- 5) O acesso a informação sobre as políticas inovadoras, por meio de seminários, consultoria, organizações internacionais, premiações de políticas inovadoras e redes;
- 6) O processo de seleção de políticas no local, que inclui incentivos políticos, incentivos financeiros, estrutura institucional, características estruturais do local, *path dependency* e ideologia.

Dolowitz e Marsh (1996, 2000) fizeram uma extensa revisão da literatura de transferência de inovações, consolidando uma lista de questões que consideram as mais relevantes, a partir de propostas de diversos autores:

- 1) Quais são os motivos para a transferência? Ela é voluntária, mista ou coercitiva?

- 2) Quem está envolvido na transferência: partido político, políticos eleitos, burocratas, consultores, grupos de pressão, organizações internacionais?
- 3) O que é transferido: uma política, um programa, instrumentos, objetivos?
- 4) De onde vem a transferência: do passado, de outros países, da vizinhança ou de outra cidade do mesmo país?
- 5) Qual é o grau de transferência: cópia, híbrido, síntese, inspiração?
- 6) Há constrangimentos (ou incentivos) à transferência, como complexidade da política, tecnologia, legislação (estrutura institucional), capacidade técnica, recursos financeiros?

Estas questões e os fatores propostos por Farah servirão de base à análise dos casos selecionados. Outros trabalhos foram também considerados: trata-se de trabalhos sobre a disseminação de políticas públicas no Brasil. Essa literatura é ainda bastante restrita, datando os primeiros trabalhos de 2003 e 2004.

Apresentamos a seguir autores que analisaram as políticas públicas brasileiras buscando compreender o que levou à sua disseminação.

Dentre esses estudos, há a dissertação de mestrado e o artigo de Veronika Paulics sobre o Programa Renda Mínima (2003 e 2004, respectivamente), utilizando a perspectiva teórica da translação, de Bruno Latour (2000); a pesquisa de Natasha Sugiyama (2004), sobre o Programa Bolsa Escola / Renda Mínima, utilizando como fatores explicativos a ideologia, as redes sociais e os incentivos políticos. Marta Farah (2006a) analisa a disseminação e a continuidade dos programas que fazem parte do banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania, propondo uma estrutura analítica para estudos sobre o processo de disseminação de políticas públicas, além de fazer um balanço do campo de pesquisa sobre o tema da disseminação de políticas públicas no Brasil (FARAH, 2006b); Brian Wampler (2004) faz um estudo sobre a difusão do Orçamento Participativo; e Roberto Silva (2007) analisa os fatores que influenciaram a disseminação das políticas públicas de microcrédito na Região Metropolitana de São Paulo.

Não há, ainda, nenhum estudo dedicado à análise da disseminação das políticas públicas de Economia Solidária; o presente trabalho pretende contribuir para esse novo campo de estudo com um primeiro estudo sobre a disseminação destas políticas.

Há ainda outro campo de literatura com o qual o presente trabalho dialoga. Trata-se do campo de estudos sobre a formulação e implementação de políticas públicas, o qual traz reflexões interessantes para este trabalho, como se menciona a seguir.

Sabatier (1991) afirma que o processo da política não é linear, e que a política é reformulada e reconstruída durante sua implementação, o que mostra a importância dos diversos atores na adoção das políticas e no contínuo processo de sua formulação.

Fuks (2000) entende que os problemas públicos passam por uma disputa com relação a sua definição, a qual pode influenciar a política que dali sairá como alternativa de resolução do problema. Antes de tudo, ela precisa ser formulada como resposta a um problema, e essa formulação é diferente, dependendo do grupo que a formula. Assim, o grupo de especialistas está, não só enfrentando um problema – ou uma série de problemas – que pode ser comum a muitos locais, mas também definindo os termos do problema, e o problema prioritário, como forma de situar o problema e sua proposta de solução na agenda de decisão dos governos.

Esta tem sido uma forma de atuação da Rede de Gestores, que discute seus problemas e propõe soluções para o governo, como foi o caso dos Centros Públicos de Economia Solidária. O movimento de Economia Solidária, por intermédio de suas organizações e fóruns, também tem buscado influenciar a agenda do poder público apresentando suas demandas e necessidades, como foi o caso do Sistema Nacional de Informação em Economia Solidária – SIES; de um marco legal mais adequado aos EES; de financiamentos adequados aos diversos tipos de empreendimentos; entre outras demandas.

Sugiyama (2004, p. 14) encontrou em seu estudo sobre políticas sociais no Brasil que os gestores de políticas normalmente conhecem os programas mais inovadores das cidades que são suas vizinhas ou que têm características semelhantes às suas. Apesar de variar o grau de participação em redes de informação e conselhos profissionais entre os gestores das áreas de saúde e de educação, na pesquisa da autora, as redes formais e informais exercem papel importante na circulação de idéias inovadoras. Nesse sentido, a fala de Sandra Praxedes em entrevista, que será apresentada adiante, é muito interessante. As redes têm início por afinidades profissionais, de ideologia e partidária, e por vezes também envolvem vínculos pessoais.

Bruno Latour (2000) desenvolve o conceito de translação como a **construção coletiva** de uma inovação, constantemente apropriada e transformada, e mostra que não há cópia de inovações, mas adaptações às necessidades de quem a adota.

Sabatier (1991) considera a implementação como uma construção contínua; não haveria, na prática, uma divisão explícita entre momentos e esferas de decisão de formulação, implementação, execução, avaliação e disseminação de uma política, como sugerem alguns autores que estudam o processo da política; esses vários momentos se sobrepõem.

Kingdon (1995) expõe o mecanismo das “janelas de oportunidade”, ou “*policy windows*”, que seriam momentos estratégicos de atuação para os quais os atores já teriam de estar preparados, com as propostas de políticas a serem implementadas suficientemente discutidas e amadurecidas. Essas janelas de oportunidade são momentos em que a resolução de um problema específico passa a ser prioritário, em razão de uma crise de algum tipo ou a mudança na gestão. Isso é ainda mais verdadeiro se a mudança de gestão for para um partido de oposição.

Esse autor identifica ainda dois tipos de atores: visíveis, os políticos eleitos, que definiriam as agendas; e invisíveis, os acadêmicos e os funcionários públicos de carreira, que elaboram as alternativas.

Fuks (2000) afirma que certas arenas são mais abertas a certos atores e assuntos; que os grupos de pressão, que sempre buscam incluir seu tema na agenda, ocupam inicialmente uma arena – executivo, legislativo, mídia –, o que facilita depois o acesso às outras. Fuks utiliza em sua análise a categoria de *policy images*, que são compreensões, socialmente difusas, de um objeto de política pública, e a disputa em torno dela. Essa disputa pode ser restrita a comunidades de especialistas de determinada área de política pública ou ser aberta ao espaço social mais amplo, incluindo movimentos sociais e a opinião pública. O autor afirma que alguns assuntos viram “propriedade” de certos atores, que detêm o poder de definição do objeto ou problema, e que há desequilíbrio de forças na disputa, devido às desigualdades de recursos materiais, organizacionais e simbólicos entre distintos atores. Em geral, nesse processo, os atores governamentais têm uma posição privilegiada. Alguns atores citados na

literatura são: partidos políticos, políticos eleitos, burocratas, consultores, grupos de pressão e organismos internacionais.

Segundo Kingdon (1995), um assunto que esteja na agenda não governamental, como de relevância para a sociedade, passa para a agenda de governo quando o problema é visto como importante, e só passa para a agenda de decisão¹⁸ se o problema for considerado prioritário e houver alternativa de política a ser implementada. Se não houver solução, não há problema que entre para a agenda de decisão. Como aponta Marta Farah, **“o que faz de uma inovação uma candidata para o processo de disseminação, sendo uma das alternativas a serem consideradas por outras localidades, como um específico, novo e bem-sucedido arranjo de elementos, é a sua capacidade de dar uma resposta efetiva a novos problemas ou sua capacidade de resolver velhos problemas de uma nova e bem-sucedida maneira”** (FARAH, 2006c).

As contribuições desses autores foram aqui sintetizados a partir de um recorte específico. Selecionaram-se os aspectos de sua análise de políticas públicas que trazem contribuições mais relevantes à análise da disseminação dos casos estudados neste trabalho.

Apresenta-se, a seguir, de forma resumida, a metodologia utilizada no desenvolvimento desta dissertação.

Como já foi visto, o objetivo deste trabalho é contribuir para a análise das políticas públicas de Economia Solidária, com foco na disseminação de políticas públicas, para **compreender os fatores que influenciam a disseminação de políticas públicas locais de Economia Solidária, no Brasil**, por meio do estudo de dois casos: o Programa Oportunidade Solidária, desenvolvido na gestão Marta Suplicy no Município de São Paulo entre 2001 e 2004, e o Programa Osasco Solidária, implementado na gestão Emídio de Souza no Município de

¹⁸ Segundo Kingdon, a agenda não-governamental é formada pelos assuntos que são de interesse da sociedade ou de partes dela. A agenda governamental é a lista de assuntos aos quais os governantes estão prestando especial atenção. Porém, esta lista pode conter assuntos cujos problemas ainda não têm uma solução, uma alternativa de solução proposta. A agenda de decisão é uma lista de assuntos que estão se movendo para o topo da lista de decisões a serem tomadas pelas autoridades do executivo ou do legislativo. Segundo Kingdon, para os assuntos serem apreciados e decididos nestas instâncias, eles precisam ter três elementos: o problema precisa estar bem definido, uma proposta de política pública elaborada e receptividade política.

Osasco, a partir de 2005. Os dois programas escolhidos participam da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária¹⁹.

Além desses casos, a pesquisa busca recuperar a constituição de políticas públicas nesta área, como um processo de construção coletiva que não se restringe a um local, mas se faz com base em uma troca intensa entre atores que participam de uma rede. Daí a importância das entrevistas com diversos atores que participaram da concepção inicial da Economia Solidária e de políticas públicas de Economia Solidária, e que continuam ativos tanto em instituições de fomento à Economia Solidária como em esferas governamentais.

Esta é uma pesquisa **qualitativa**, sem intenção de generalização ou de representação, e **exploratória**, por se tratar de tema ainda pouco estudado. Nas seções de análise, encontramos **explicações sobre os fatores que influenciam a disseminação das políticas públicas de Economia Solidária**, nosso **objetivo de pesquisa**, para os casos estudados.

A literatura sobre disseminação de políticas públicas será o arcabouço teórico desta pesquisa em razão da sua *capacidade de análise* sobre os temas tratados.

A pesquisa foi feita por meio de entrevistas com as pessoas responsáveis pela decisão de implementar as políticas públicas selecionadas, além de gestores dos dois programas estudados; alguns cooperados beneficiários do programa Osasco Solidária; e outros atores do movimento de Economia Solidária,²⁰ importantes para esta análise, pois ao procurar a origem das políticas públicas de economia solidária, nota-se que o processo de formulação e de disseminação destas políticas de Economia Solidária são construções coletivas que reúnem diversos atores, para além dos gestores que as estejam implementando.

Foram realizados três tipos de entrevista com base em roteiros de questões semi-estruturadas. O primeiro foi utilizado com o prefeito de Osasco e com os gestores ligados aos programas estudados; o segundo foi usado nas entrevistas com cooperados beneficiários da política de Osasco; e o terceiro, com as pessoas ligadas ao movimento de Economia Solidária.

¹⁹ O Programa Oportunidade Solidária foi membro da Rede de Gestores de 2003 a 2004, quando foi interrompido.

²⁰ Ver no Anexo 1 a lista completa dos entrevistados.

Foram escolhidos casos que já apresentavam larga documentação e cujos gestores estavam dispostos a participar da pesquisa, fornecendo material sobre os programas e concedendo entrevistas.

A pesquisa qualitativa possibilitou a coleta de informações que mostraram a riqueza de detalhes dos processos de disseminação, formulação e implementação nos casos estudados. Nas entrevistas foi possível também conhecer e registrar a história de disseminação da política quando de sua implementação em São Paulo, por meio de entrevista com o prof. Paul Singer, que acompanhou e protagonizou muitos momentos dessa história, o que até agora não estava sistematizado em um trabalho acadêmico. Outros entrevistados também contribuíram para o conhecimento da sistemática de formulação da política na cidade de São Paulo, e seus depoimentos também se mostraram ricos.

A escolha dos casos

Foram cogitados para serem estudados os casos das cidades paulistas de São Paulo, Osasco e Santo André; Londrina, no Paraná; dos Estados do Paraná e Rio Grande do Sul. Foram escolhidos os casos das cidades de São Paulo e de Osasco, por suas características especialmente importantes para um estudo de disseminação:

- A cidade de São Paulo implementou um programa de Economia Solidária, o Programa Oportunidade Solidária, que foi um dos primeiros programas públicos de Economia Solidária no país, iniciado em 2001. Foi necessário desenvolver a metodologia praticamente do começo, e reuniram-se muitas dentre as instituições que assessoravam empreendimentos de Economia Solidária na cidade – possivelmente todas. Foi a partir dos desafios enfrentados no Programa Oportunidade Solidária, de São Paulo, que Ângela Schwengber identificou a necessidade de reunir-se a outras prefeituras que implementavam políticas semelhantes, para dialogar sobre soluções e dificuldades. Assim surgiu a articulação entre gestores dessas políticas por todo o Brasil²¹, iniciativa que se desenvolveu e deu origem, em 2005, à Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária.

²¹ Informação fornecida por Ângela Schwengber em entrevista.

- A cidade de Osasco iniciou sua política em 2005 e contou desde o início com muito aprendizado das experiências de políticas públicas anteriores, de outras localidades. Vários dos técnicos que estão implementando a política em Osasco trabalharam antes em outras gestões, principalmente na de São Paulo. O Programa Osasco Solidária tem inovado constantemente, buscando dar conta das necessidades dos cidadãos, e para isso aproveitou o aprendizado gerado em São Paulo, e também as discussões ocorridas na Rede de Gestores. O caso de Osasco é interessante, pois faz parte de um momento diferente do de São Paulo, em que já era possível aprender com os erros e acertos de várias políticas implementadas, reunidas na Rede de Gestores, e avançar a partir daí. Além disso, já existia a Senaes, incentivando a Economia Solidária e suas políticas de fomento no nível local, financiando Centros Públicos entre outras ações.

Os dois casos configuram-se como casos completamente diferentes de disseminação. Enquanto São Paulo teve a inspiração de algumas gestões anteriores mas aprendeu mesmo na prática, desenvolvendo o programa junto com instituições parceiras, a equipe que implementa a política em Osasco já tinha experiência em gestão de programa de Economia Solidária, participou do programa de São Paulo e da Rede de Gestores, e chega com um grande acúmulo, propiciada pela disseminação dos conhecimentos “de ponta” disponíveis neste outro momento na história das políticas públicas de Economia Solidária, que se inicia em 2005.

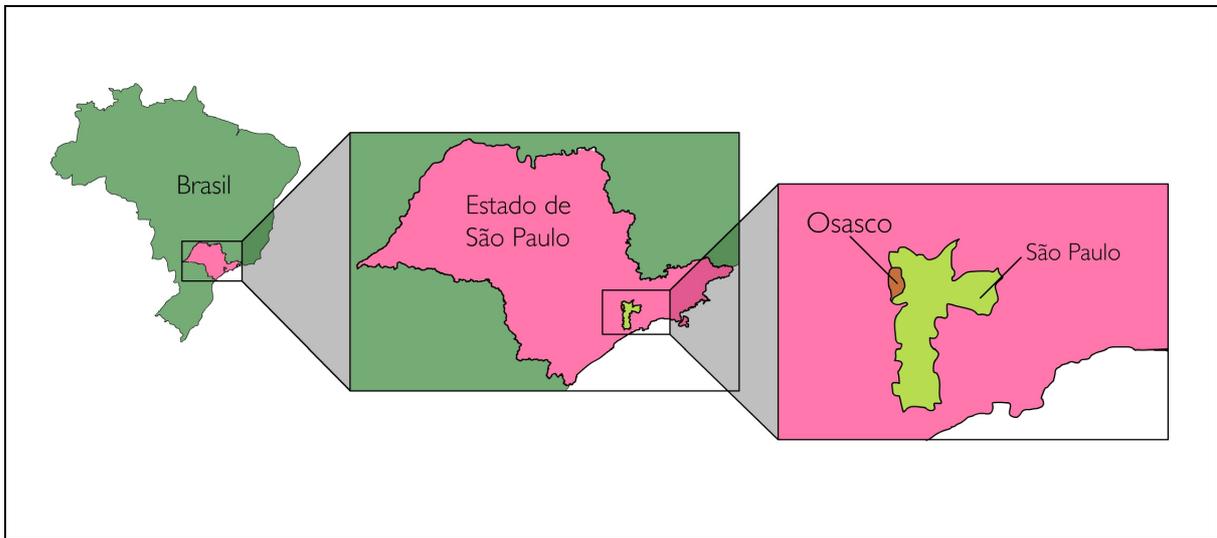


Figura 1.2. Localização de Osasco e São Paulo no Estado de São Paulo e no Brasil

Fonte: Elaborado por Márcia Vaitsman Chiga e pela autora.

Outro motivo para a escolha destes casos é que São Paulo e Osasco têm uma história que se entrelaça: pelo fato de serem vizinhos, como se pode observar na Figura 1.2.; pelo fato de parte da equipe que trabalhou no Oportunidade Solidária, de São Paulo, estar trabalhando hoje no Osasco Solidária, em Osasco; por haver intensa participação da Rede de Gestores e de instituições consultoras que disseminam metodologias, institucionalidades e indicadores de avaliação para os dois municípios.

2. As Políticas de Geração de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil e a Economia Solidária

A partir da abertura econômica promovida pelo governo Collor, agravou-se o **problema do desemprego no país**, o qual já vinha aumentando, devido à crise da dívida externa, desde 1980 (POCHMANN, 2004a), e à ausência de políticas nacionais eficazes para desenvolver a economia nacional e local (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2000; BARROS e CARVALHO, 2003): as taxas de desemprego passaram de 6,4% em 1992 para 9,4% em 2005²².

Com o processo de descentralização de políticas públicas para os municípios – iniciado após a Constituição de 1988 –, os governos locais passaram a fomentar e apoiar iniciativas para gerar trabalho e renda e dinamizar a economia de suas regiões. Os governos estaduais e municipais assumiram para si a atribuição de fomento à geração de trabalho e renda – para amenizar o problema do desemprego – anteriormente vista como uma questão macroeconômica, somente passível de ser resolvida por políticas nacionais. Na década de 1990, o desemprego já era estrutural, e não mais conjuntural ou friccional, como fora.

A avaliação que se passa a fazer do desemprego é que mesmo que as taxas de crescimento da economia voltassem a crescer, ela não daria conta de absorver o grande contingente de trabalhadores desempregados gerados nas duas décadas passadas anteriores. No máximo ela poderia dar conta da massa de novos desempregados que anualmente são lançados no mercado de trabalho.

(MTE, IPEA, ANPEC 2005, p. 16)

Em meados da década de 1990 ocorreram as primeiras políticas de trabalho de âmbito municipal e estadual, a partir da criação da primeira Secretaria Municipal do Trabalho no Rio de Janeiro, em 1996 (GUIMARÃES, 2004). Os programas inicialmente formulados tinham como objetivo qualificar e requalificar o trabalhador; intermediar a realocar a mão-de-obra desempregada, a partir do pressuposto de que o problema do desemprego estava ligado diretamente à ausência de qualificação dos trabalhadores e, sobretudo, ao descompasso entre a qualificação requerida por “novos setores” emergentes e a “formação” anterior dos trabalhadores. Essas políticas eram centradas no trabalhador a ser empregado e baseadas no paradigma da relação assalariada.

²² PNAD/IBGE. Dados disponibilizados pelo Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS) em seu site: www.iets.org.br. Acessado em 10-06-2007.

Políticas como as citadas são propícias apenas a esse tipo específico de trabalho, o assalariado, e mostram-se na prática insuficientes em caso de crise do mercado de trabalho assalariado, quando apenas três em cada dez postos de trabalho criados são assalariados e formais (DOWBOR, 2002; POCHMANN, 2004a). Uma política pública de trabalho baseada apenas em um tipo específico de relação de trabalho – a qual não constitui a relação predominante – revela-se insuficiente.

Ladislau Dowbor, em publicação sobre o “mundo do trabalho” cita a fala de um desempregado em uma reunião sobre políticas de requalificação profissional, na Assembléia Legislativa de São Paulo:

[...] um senhor se queixava de que, sendo marceneiro desempregado, tinham-lhe conseguido um curso de encanador. No curso, conheceu um encanador desempregado que estava aprendendo marcenaria... Na realidade, os problemas não são individuais (DOWBOR, 2002, p. 72).

Na década de 1990, observamos a crescente taxa de desemprego, conforme apresentado no Gráfico 2.1, apesar da implementação de ações de qualificação, requalificação e intermediação de mão-de-obra.

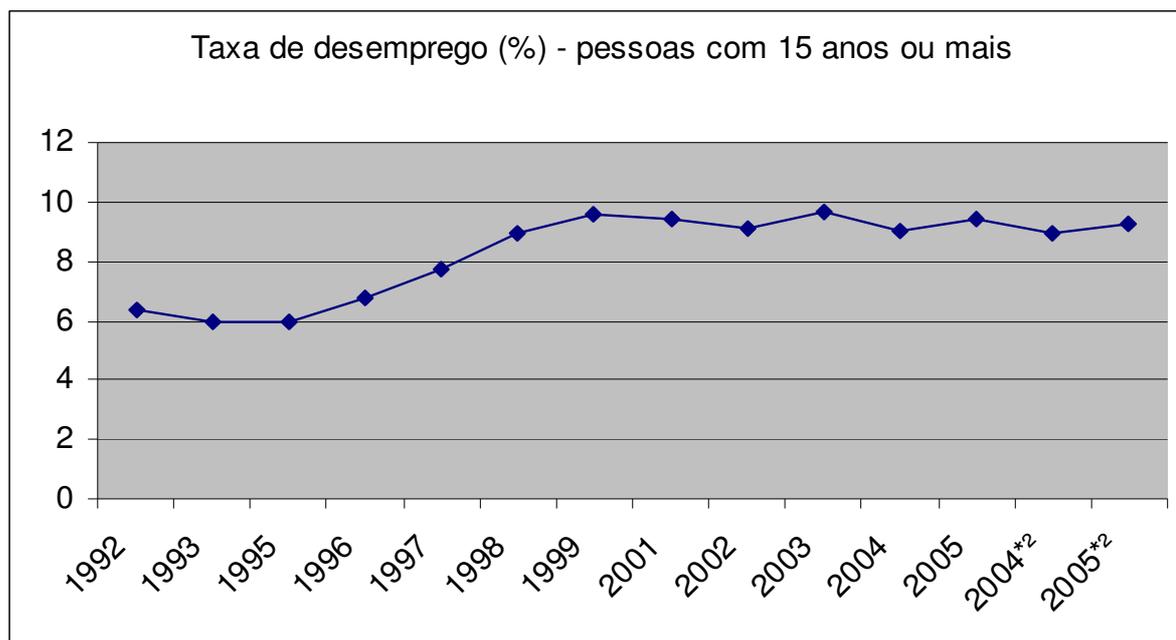


Gráfico 2.1. Taxa de desemprego entre 1992 e 2005, para pessoas com 15 anos ou mais.

Fonte: Dados disponibilizados pelo IETS – Instituto de Estudo do Trabalho e Sociedade, que utilizou os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE). Acesso ao site <http://www.iets.org.br/> em 10-06-2007. Elaboração da autora.

Notas: 1 - A pesquisa não foi a campo em 1994 e 2000. 2 - A área rural da região Norte do país, à exceção do estado de Tocantins, passou a integrar a amostra em 2004. Os resultados da coluna 2004* e 2005* foram estimados com a incorporação da amostra da área rural da região Norte.

Além do problema do desemprego, outro grave problema do país é a grande desigualdade social. Alguns dados que reforçam a necessidade de políticas que diminuam a desigualdade social são apresentados por Barros, Henriques e Mendonça (2000). O Brasil é um dos países mais ricos do mundo e a sua renda *per capita* – de aproximadamente US\$ 4.000,00 por ano (ou US\$ 333,00 por mês)– é razoavelmente alta no universo dos países. Porém, a desigualdade na distribuição da renda é tão grande que a pobreza atingia 32,7% da população em 1998, ou seja, 50 milhões de pessoas, e a indigência, 13,9%, ou 21,4 milhões de pessoas. Desde a década de 1970 até o fim do século passado, o grau de desigualdade observado no Brasil manteve-se, sendo que os 10% mais ricos detêm 50% do total da renda das famílias e os 50% mais pobres detêm 10% da renda, além de a renda média dos 20% mais ricos corresponder a mais de 30 vezes a renda média dos 20% mais pobres. Segundo Barros, Henriques e Mendonça (2000), a diminuição da desigualdade de renda tem um potencial de redução da pobreza maior do que o crescimento econômico.

Em outro texto, Barros e Carvalho (2003) mostram que para se alcançar redução na extrema pobreza em 10 pontos percentuais (de 15% para 5%) bastaria diminuir o grau de desigualdade

em 10%, e que para se alcançar a mesma redução na extrema pobreza apenas com crescimento econômico, sem alterar o grau da desigualdade social, a renda *per capita* precisaria mais do que dobrar, o que levaria 28 anos para ser alcançado com um crescimento contínuo da renda per capita de 3% ao ano. Para Barros, Henriques e Mendonça (2000), as políticas de crescimento econômico são insuficientes, pois têm um lento impacto na redução da pobreza, e, apesar disso, foram praticamente as únicas políticas implantadas até 2000. Segundo dados da PNAD, em 1992 o índice Gini para o Brasil era de 0,58, caindo para 0,55 em 2005. De qualquer forma, o Brasil permanece como um dos países de maior desigualdade do mundo, como mostra a Figura 2.1.

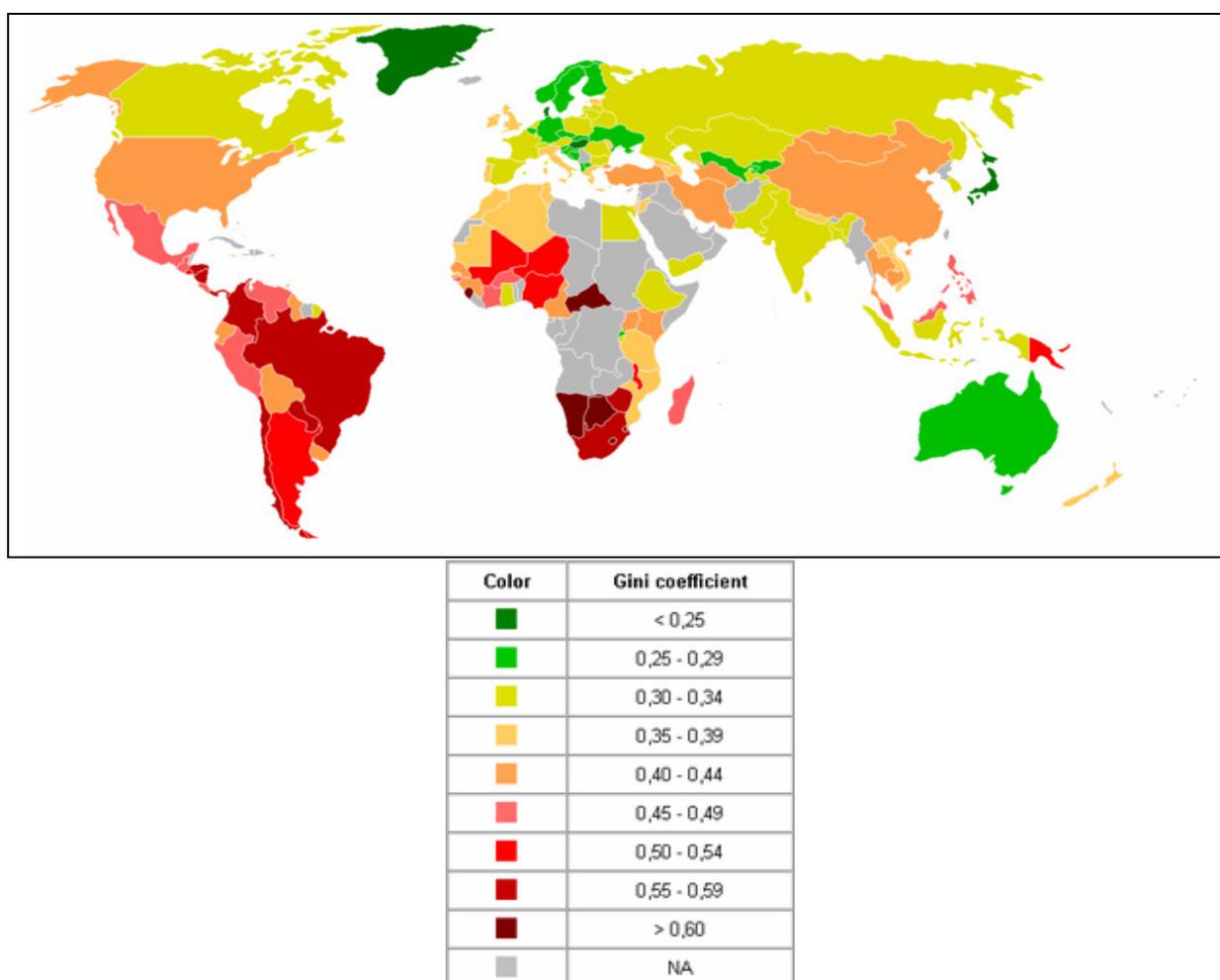


Figura 2.1. Coeficiente de Gini no mundo.

Fonte: Site Wikipedia: http://pt.wikipedia.org/wiki/Coeficiente_de_Gini. . Elaborado tendo como Fonte: *Relatório de desenvolvimento da ONU de 2005*. Acesso: 10/06/2007.

Diante desse quadro de elevados índices de pobreza e crescentes taxas de desemprego, gestores de políticas públicas locais tomaram para si a tarefa de elaborar soluções alternativas para gerar trabalho e renda, que levassem em consideração possibilidades de geração de

ocupação e renda além da assalariada, como, por exemplo, a ocupação autônoma ou associada, formal ou informal (FRANÇA FILHO, 2006; DOWBOR, 2002). Esses gestores públicos estavam começando a se dar conta de que as políticas tradicionalmente implementadas não estavam respondendo de forma adequada à “nova” situação de desemprego.

Um exemplo de inovação na política pública local de geração de trabalho e renda é o da Prefeitura de Tupandi, no Rio Grande do Sul, de investimento de parte da verba recebida do Fundo de Participação dos Municípios – um repasse compulsório do governo federal aos municípios – para agricultores aprimorarem suas instalações e desenvolverem suas atividades. A contrapartida dos agricultores é o pagamento de impostos sobre suas atividades. Essa política propiciou um aumento da renda *per capita* no município de 636.7% em 11 anos – de US\$ 2.514 em 1993 para US\$ 16.007 em 2004 –, além do incremento da arrecadação da prefeitura²³.

Um outro exemplo é o de Piraí, no Rio de Janeiro. Para solucionar o problema do aumento súbito do desemprego – devido à privatização da empresa Light de energia elétrica, que empregava cerca de 8% da população economicamente ativa da cidade, ou seja, 1.200 pessoas –, a Prefeitura de Piraí decidiu fomentar a criação de empreendimentos econômicos no município, integrando-os às cadeias produtivas; garantir o acesso a serviços financeiros e não financeiros de apoio a esses empreendimentos, incluindo o comércio solidário, e oferecer uma conexão *wireless*²⁴ de internet que atinge a cidade inteira, para atrair novas indústrias, buscando dinamizar a economia local e também fomentando a economia solidária²⁵.

Um outro exemplo é a política pública desenvolvida em Quixadá, Ceará, a partir de 1993, estimulando o crédito popular para apoiar pequenos negócios, a formação de cooperativas e associações, a capacitação de mão-de-obra especializada e a regularização do setor informal da economia²⁶.

²³ O programa chama-se Fundo de Desenvolvimento Agropecuário do Município de Tupandi – RS. Esse programa e os próximos dois programas citados foram selecionados pelo Programa Gestão Pública e Cidadania como políticas públicas locais inovadoras. Mais informações podem ser acessadas no site: <http://inovando.fgvsp.br/>.

²⁴ Sem fio, com conexão à internet de forma livre em toda a área coberta.

²⁵ O programa chama-se Piraí: Município Digital. Informações constam do relatório SILVA (2002).

²⁶ Denominado Programa de Geração de Emprego e Renda (VAZ e BARGIERI, 1997).

Para situar as políticas de Economia Solidária em relação às políticas de emprego, trabalho e renda, apresentamos a seguir uma breve síntese dos diversos tipos de políticas deste setor no país, desde os anos 1930:

a) Políticas assistenciais: não se configuram como um direito do cidadão. Realizadas pela sociedade civil e por vezes em parceria com secretarias de assistência social, não têm garantia de continuidade. Não existe “porta de saída” dos projetos, no sentido da “emancipação” do beneficiário, para que ele não precise mais receber ajuda.

b) Políticas de proteção social e seguridade social: a partir da década de 1930, teve início a regulação das relações de trabalho pelo Estado, com a regulamentação da jornada de trabalho, do direito a férias, criação da carteira de trabalho e a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, instituindo-se um sistema nacional de aposentadoria e pensões para todos os trabalhadores de categorias profissionais urbanas reconhecidas pelo Estado. Já na década de 1960, no período militar, foi criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. A noção de “seguridade social”, baseada em direitos para os trabalhadores, fez parte da Constituição de 1988. Recentemente, vem se estruturando o Sistema Único de Assistência Social, em que as políticas públicas de assistência social são um direito dos cidadãos de todo o país.

c) Políticas desenvolvimentistas: buscam atrair novas indústrias para a região de sua atuação, para aumentar a oferta de postos de trabalho, além de oferecer qualificação e requalificação para os trabalhadores.²⁷ A requalificação é necessária para o trabalhador poder ocupar postos criados em decorrência do desenvolvimento tecnológico, o que em geral extingue postos específicos e cria outros, com maior demanda por especialização. Outra necessidade detectada é a intermediação da mão-de-obra, pois o trabalhador deveria encontrar uma vaga para o seu perfil recorrendo a centrais de intermediação que cruzavam a informação da demanda com a da oferta. Por fim, há a necessidade de capacitação para os postos de trabalho a serem ocupados. O desemprego, nessa perspectiva, tende a ser considerado como uma questão conjuntural que se reduziria com o crescimento da economia.

²⁷ Requalificar significa qualificar um trabalhador que já tem uma qualificação profissional mas que não consegue ter trabalho no âmbito da sua área profissional. Assim, a requalificação abre para o trabalhador a perspectiva de se empregar em um novo campo profissional, diferente do anterior.

d) Políticas redistributivas de renda: buscam romper o ciclo de pobreza das famílias, diminuir a desigualdade social, permitindo aos jovens da atual geração um período mais longo de estudos, o que propiciaria melhores oportunidades profissionais. São políticas de transferência de renda, que aumentam a renda familiar, para as famílias que se encontram abaixo de determinada renda *per capita*, considerada baixa. Muitas dessas políticas exigem condicionalidades dos beneficiários, como manter os filhos na escola.

e) Políticas emancipatórias: são políticas de Economia Solidária, microcrédito e desenvolvimento local. Essas políticas buscam criar oportunidades para que as pessoas não precisem das “bolsas” dos programas redistributivos por muito tempo e possam estabelecer uma ocupação que lhes gere renda. Neste conjunto de políticas, também estão as capacitações que visam a necessidade do cidadão; avalia-se o momento correto de oferecer capacitação ocupacional ou na capacitação em gestão de negócios. Entende-se que não adianta dar capacitação ocupacional para a pessoa que ainda não tem uma oportunidade concreta de trabalho.²⁸ Essas políticas são importantes no momento atual, em que o desemprego não é mais um problema conjuntural, mas, sim, estrutural.

As políticas neste caso buscam incentivar a criação e o desenvolvimento de negócios próprios, coletivos ou individuais. Fortalecem e fomentam a Economia Solidária e o desenvolvimento local. Em alguns locais, como em Londrina, o Programa de Economia Solidária é uma estratégia que busca garantir às pessoas trabalho e renda. Ou seja, a política é vista como via para garantir um direito, que se institucionaliza, por meio de leis, de constituição e construção de equipamentos públicos, da contratação de equipes de servidores efetivos para trabalhar em programas, etc.²⁹.

A tipologia de políticas usada aqui incorpora a transformação na forma de pensar as políticas de trabalho e os seus objetivos. Essa forma de classificação enfatiza as características específicas dos objetivos de cada abordagem da problemática de geração de trabalho e renda. As políticas assistenciais continuam ainda hoje tendo um papel importante. Indiscutível também é a importância das políticas de emprego, como salário mínimo, FGTS e seguro

²⁸ A diferença destas capacitações mais apropriadas a cada caso para as capacitações do conjunto de políticas desenvolvimentistas é que estas últimas são feitas de forma massiva, oferecidas “de cima para baixo” a partir de alguma análise das necessidades e demandas do mercado, antes de olhar para as vocações locais e pessoais dos maiores interessados, os próprios cidadãos a serem capacitados.

²⁹ Fala da Sandra Nishimura em entrevista.

desemprego, e das de capacitação, importantes em qualquer cenário, e que contam com metodologias de ensino inovadoras desenvolvidas para as necessidades específicas de cada público-alvo.

Novos conjuntos de políticas surgem para suprir demandas que já não são resolvidas por políticas anteriores e para dar soluções para momentos específicos do mundo do trabalho e seus desafios sociais, que constantemente diversificam-se e transformam-se. Além disso, os diversos conjuntos de políticas podem combinar-se de formas variadas conforme o território ou a gestão eleita nos governos locais. Essas combinações podem variar até mesmo no Âmbito de uma mesma secretaria, dependendo de arranjos institucionais de cada local.

Atualmente, o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda Nacional (SPETR) reúne políticas de intermediação de mão-de-obra, o Programa de Geração de Emprego e Renda – PROGER, o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego – PNPE (que inclui um programa de aprendizagem), o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado – PNMPO, a qualificação profissional, o salário mínimo, o seguro desemprego, o abono salarial e a carteira de trabalho e previdência social – CTPS. Um sistema que se estrutura garantindo mais direitos ao trabalhador.³⁰

Neste trabalho, fizemos esta diferenciação das políticas de geração de emprego, trabalho e renda, para que os objetivos específicos de cada uma ficassem mais claros. Em São Paulo e em Osasco, os casos estudados neste trabalho, políticas emancipatórias e redistributivas foram desenvolvidas em uma única secretaria, como parte de uma estratégia de inclusão social produtiva. Políticas desenvolvimentistas também vêm sendo desenvolvidas, tendo sido iniciadas antes das emancipatórias e das redistributivas.

O surgimento das políticas de fomento à Economia Solidária: da sociedade civil às políticas públicas

A economia solidária desenvolveu-se em várias regiões brasileiras com características diferenciadas, contando com o apoio – sob a forma de assessoria – de instituições diversas,

³⁰ Site do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda Nacional - SPETR:
<http://www.trabalho.gov.br/spetr/default.asp> .

como igrejas, sindicatos, universidades e movimentos sociais. Posteriormente, várias prefeituras e governos estaduais começaram a desenvolver políticas públicas de Economia Solidária.

Para recuperar a história recente da Economia Solidária no Brasil, serão utilizadas passagens da entrevista feita com Paul Singer³¹, para esta pesquisa. Ele relata o seguinte:

A Cáritas vem para a Economia Solidária, que não tem ainda esse nome, nos anos 80. Quando começa a grande crise social do trabalho, com a abertura do mercado interno, a destruição de uma parte da indústria brasileira, e o desemprego em massa. A Cáritas desenvolve um programa de pequenos projetos, que foram chamados [...] de PACs (Projetos Alternativos Comunitários). A Cáritas começou a financiar os PACs. O fato concreto é que a Cáritas estava fazendo Economia Solidária já naquele momento na medida em que uma metade desses PACs utilizava recursos europeus para financiar a criação de pequenos empreendimentos, alguns deles, pelo menos, coletivos. Uma parte desses empreendimentos foi dentro de assentamentos da reforma agrária.

Esse depoimento ganha uma importância considerável para a contextualização histórica desses conceitos, por conter detalhes que somente podem ser fornecidos por testemunhas desses processos. O relato de Paul Singer mostra-se especialmente importante por revelar relações e dados desse período que não foram encontrados em registros escritos, como por exemplo, a ocasião em que a Economia Solidária é incorporada à agenda do Partido dos Trabalhadores.

Em 1996, Luiza Erundina foi novamente candidata à prefeitura³² – tendo sido derrotada por Celso Pitta –, e eu fazia parte da campanha, da comissão de programa, e eu tinha lido uma nova cifra, naqueles dias, de que havia 1,6 milhão de desempregados em São Paulo. Isso me impressionou. E, quando eu estava tomando meu chuveiro, me veio a idéia de que nós tínhamos que colocar isso como problema central da campanha, quer dizer, na administração (anterior, de 89 a 92) da Luiza (Erundina) nós não sabíamos o que fazer para conseguir o pleno emprego, tentamos nos unir com os empresários, com os sindicatos, com o que estivesse organizado, mas não havia nenhuma proposta de saída que nós pudéssemos ter feito. Mas já em 96 eu achei que seria possível, através do cooperativismo. Porque, economicamente, são pessoas que têm necessidades e não conseguem trabalhar porque não têm acesso a meios de produção, então não conseguem produzir nem consumir. Então se você desse

³¹ Paul Singer, além de ser o secretário da SENAES, atualmente, esteve envolvido desde meados dos anos 1990 com a construção da Economia Solidária no Brasil. Ele é um dos intelectuais pioneiros nesse campo, tendo atuado em diversas instituições do movimento de Economia Solidária.

³² Luiza Erundina foi prefeita entre 1989 e 1992, e Paul Singer foi o secretário do Planejamento da sua gestão na Prefeitura de São Paulo.

a eles organização e o mínimo de acesso a meios de produção, eles poderiam trabalhar e produzir uns para os outros.

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

Depois eu escrevi um artigo na Folha [jornal Folha de São Paulo], a Folha publicou, em agosto de 96, ainda na campanha, delineando essa proposta. Eu comecei a receber fax de várias partes do Brasil, dizendo que isso que eu estava propondo já estava acontecendo, acontecendo aqui, tinha gente falando dos clubes de troca no Canadá e Estados Unidos, mandavam livro pra mim sobre isso, enfim, eu descobri que eu estava "inventando a pólvora", que esse negócio já estava funcionando em vários lugares do mundo. O que me empolgou, muito, né. É gostoso, você propõe uma coisa e descobrir que você não é o primeiro, que já está andando mas que ninguém tá sabendo. Eu entrei num movimento já existente. Uma das coisas que me aconteceu no segundo semestre de 96 foi uma conferência que a CUT convocou. Me convidou por causa do artigo, estava lá o Cido Faria, representando a ANTEAG – da qual eu nunca tinha ouvido falar. Era uma reunião sobre alternativas econômicas, ou algo assim, e estava também o Cláudio Nascimento (Cooperinca, educador popular, que tinha sido do movimento dos autonomistas; foi exilado na França; autogestão na versão francesa). E aí os três defendemos a mesma coisa sem nos conhecermos previamente. Quando ouvi eles falarem fiquei felicíssimo de ver que tinha tido uma idéia, que tinha chovido no molhado.

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

Paul Singer ficou amigo de Cido Faria, Marilena Nakano e Cláudio Nascimento. Já nesta época, ligou-se à ANTEAG. Cláudio Nascimento foi a primeira pessoa a lhe fornecer livros sobre Economia Solidária. Um dos livros era de Luiz Rasseto, chileno, ex-integrante do Partido Comunista chileno e da igreja no período Allende. Hoje Luiz Rasseto fala de Economia da Solidariedade, que é praticamente sinônimo.

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

Depois, em 1997 ou 1998, Paul Singer foi para Vitória – ES, a convite de Vitor Buaziz, então governador do Estado do Espírito Santo:

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

Paul Singer participou dessa reunião, e sua proposta foi acolhida pelo PT como uma alternativa, como uma proposta concreta para fazer frente ao problema do desemprego.

As discussões em torno do cooperativismo autogestionário e da Economia Solidária começaram a ganhar cada vez mais espaço nas universidades brasileiras, em instituições sindicais e igrejas, a partir da década de 1990. O professor Paul Singer vem tendo um papel importante no movimento da Economia Solidária, sendo um dos atores que contribuiu fortemente para que o tema se disseminasse pelo país. Com essa disseminação, o movimento da Economia Solidária se fortaleceu cada vez mais, contribuindo nas pressões para que o tema entrasse na agenda governamental e de decisão (KINGDON, 1995), o que por sua vez favoreceu a disseminação bastante rápida dos processos de incubação e das políticas de Economia Solidária. As políticas dos governos locais normalmente estabelecem parcerias com as incubadoras universitárias e outras instituições de apoio, quer seja nos fóruns municipais e estaduais, quer seja na contratação de assessoria para incubação, na construção da política no local, ou, mais recentemente, nos conselhos de gestão dos Centros Públicos de Economia Solidária.

Com a falência da MaKerli Calçados, indústria calçadista localizada em Franca, São Paulo, em 1991, o sindicato de seus empregados – filiado à CUT – resolveu lutar pelo patrimônio da empresa em nome dos trabalhadores.

Uma equipe de técnicos da CUT e do DIEESE foi deslocada para acompanhar o reinício da produção. [A partir da reunião] Desses técnicos, e de alguns sindicalistas que acompanharam o processo, foi formada a diretoria técnica da ANTEAG, que continua operando a partir das decisões de sua assembléia de empresas e cooperativas autogeridas (CRUZ, 2005).

Assim, com a participação de sindicatos de trabalhadores, do DIEESE, do IBASE e de Betinho (Herbert José de Souza), é constituída a Associação Nacional de Trabalhadores em Empresas Autogestionárias e de Participação Acionária (ANTEAG), que passa a assessorar trabalhadores na transformação de empresas em processo falimentar em cooperativas de produção³³. Ao longo destas últimas duas décadas, muitas indústrias que estavam em dificuldades passaram por esse processo, o qual visava garantir a continuidade dos postos de trabalho, e também transformar as relações de trabalho, tendo como objetivo principal dos empreendimentos as pessoas e suas necessidades, e não mais o capital e sua reprodução.

A figura jurídica “cooperativa” – como entendida pelo movimento da Economia Solidária – e os empreendimentos econômicos solidários caracterizam-se pela união de pessoas, e não de capital, como as empresas limitadas e S.A.s.

O movimento começou a ganhar corpo com a criação da ANTEAG em 1994³⁴ e com a criação de incubadoras de cooperativas em algumas universidades brasileiras, (universidades públicas e universidades católicas) a partir de 1995. A partir de 1999, com a criação de instituições como a Agência de Desenvolvimento Solidário, da Central Única dos Trabalhadores, em 1999, juntando-se a outras instituições que já vinham trabalhando nesta mesma direção há mais tempo, ainda que não nomeassem seu trabalho como economia solidária. Estas instituições eram ligadas a igrejas, como a Cáritas e a Visão Mundial, por exemplo, tinham uma abrangência nacional, além de sindicatos, as quais desenvolviam metodologias de fomento a grupos locais. Além desses atores, outros que participam do movimento são a Fundação Unitrabalho – associação que agrega 96 universidades públicas e

³³ Entrevista de Luigi Verardo. Luigi participou da criação da Anteag e hoje é coordenador de Comunicação.

³⁴ Segundo Luigi Verardo, a ANTEAG começou a se estruturar a partir do grupo de sindicalistas que ajudou os funcionários da MaKerli a assumirem a fábrica, quando do seu fechamento, em 1991.

católicas –, a Rede de Gestores de Políticas de Fomento à Economia Solidária – com gestores de políticas governamentais –, vereadores e deputados, especialmente do Partido dos Trabalhadores, ONGs, como a FASE – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, entre outros.

A primeira incubadora tecnológica de cooperativas populares (ITCP) foi criada no Rio de Janeiro em 1995, na COPPE/UFRJ, e, no ano seguinte, foi criada a primeira secretaria do trabalho em um município, a Secretaria Municipal do Trabalho do Rio de Janeiro (GUIMARÃES, 2004). Em 1998, as intensas transformações que ocorriam no mundo do trabalho serviram de impulso para a criação da Fundação Unitrabalho³⁵, da ITCP-USP, de uma rede nacional de incubadoras universitárias, além de outras organizações que têm o trabalho como tema central.

Devido à difusão do programa de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares, foram criadas incubadoras universitárias em muitos locais e foi criada a Rede de Incubadoras Universitárias. A constituição desta rede contou com a ativa liderança de Gonçalo Guimarães, coordenador da ITCP da UFRJ. Posteriormente, em 1997, o PRONINC³⁶ foi criado pela Finep, Banco do Brasil, Fundação Banco do Brasil e Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida (COEP), passando a apoiar as incubadoras universitárias. A Fundação Unitrabalho também teve um papel importante de apoio à Rede de Incubadoras Universitárias. Em 2001, foram criadas a ITCP-GV e a ITCP-PUC. A Finep e a Fundação Banco do Brasil contribuíram com equipamentos para as incubadoras e com financiamento para pagar bolsistas dessas incubadoras.

Incubação é um termo que designa o conjunto de atividades de formação, capacitação e assessoria que uma instituição de apoio dá desde a constituição até a consolidação de um empreendimento econômico solidário. Este é um processo de formação, educação popular, capacitação e acompanhamento do desenvolvimento dos grupos, para atender às necessidades do empreendimento, utilizando-se de experiências e conhecimentos em áreas combinadas. Por esse motivo, as universidades são ambientes propícios para a criação de ITCPs, por reunir

³⁵ Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho. O site da Unitrabalho é: www.unitrabalho.org.br.

³⁶ O Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas – PRONINC tem por objetivo apoiar e desenvolver as experiências de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares – ITCP - realizadas por universidades brasileiras. Ver site: www.acompanhamentoproninc.org.br. Informação obtida no site em 16-08-2007.

grupos de profissionais multidisciplinares envolvidos em pesquisa e desenvolvimento de novos conhecimentos e tecnologias.

Os estudantes, professores e funcionários, além de outros cidadãos, que participam dessas incubadoras, podem integrar o movimento social local, podendo eleger representantes para participar das reuniões dos fóruns locais de Economia Solidária. Os fóruns municipais e estaduais de Economia Solidária têm uma composição variada, podendo agregar membros de incubadoras universitárias, de mandatos de vereadores e deputados, de instituições de apoio e fomento à Economia Solidária, tais como sindicatos, igrejas, entre outros.

Representantes dos próprios empreendimentos econômicos solidários estão conseguindo ocupar cada vez mais o seu lugar nessas instâncias de discussão e decisão, individualmente ou por intermédio de entidades de representação próprias. A participação desses representantes dos empreendimentos econômicos solidários é muito importante para que suas necessidades e avaliações sejam percebidas por todos os atores. Esse grupo é o que mais tem dificuldade de participar de reuniões periódicas de fóruns, pois uma reunião que dura quatro horas significa várias horas de trabalho a menos para estas pessoas que estão buscando viabilizar seus negócios.

Reginaldo Magalhães³⁷ conta que o tema da Economia Solidária foi incluído na agenda da CUT da seguinte forma: o cooperativismo já era uma questão antiga dos trabalhadores rurais, que buscavam formas de criar cooperativas mais participativas, desde a década de 1970, tendo tido sucesso com as cooperativas de crédito do Sistema Cresol, por exemplo. Na década de 1990, o Sindicato dos Metalúrgicos passa a ajudar os funcionários das empresas que estavam indo à falência para transformá-las em empresas recuperadas, autogestionárias. Ao mesmo tempo, a ICCO – Organização Intereclesiástica para a Cooperação ao Desenvolvimento, instituição holandesa que costumava financiar diversos projetos de formação da CUT, passou a acompanhar um movimento internacional em que as instituições de cooperação internacional pararam de financiar ações de formação política e exigiram uma atuação de fomento econômico, como forma de combater a pobreza em países do terceiro mundo. Assim, a ICCO exigiu, para continuar financiando a CUT, que ela empreendesse ação de fomento econômico, desenvolvendo projetos que ajudassem a combater a pobreza por meio do acesso

³⁷ Reginaldo Magalhães era assessor da CUT quando esta decidiu criar a ADS/CUT, chamando-o para ser o secretário executivo.

a mercados. As propostas de Economia Solidária do prof. Paul Singer convergiam com a ideologia de esquerda das lideranças da CUT.

Segundo Reginaldo, a atuação prática da CUT acabou sendo diferente do que Paul Singer propunha, mas o discurso, a defesa da ação, passava muito por suas idéias, por meio das quais conseguiu integrar-se à agenda da CUT e ser implementada.

Assim, na história da CUT, juntam-se incentivos financeiros com ideologia, e são criadas praticamente ao mesmo tempo a Agência de Desenvolvimento Solidário - ADS, a UNISOL Cooperativas³⁸ e a BANCREDI – Cooperativa de Crédito dos Bancários de São Paulo e Municípios Limítrofes, em 1999. Em 2002, foi criado o ECOSOL – Sistema Nacional de Cooperativas de Economia e Crédito Solidário, com apoio da CUT. Como a CUT e suas instituições tiveram um papel importante ao longo da história da Economia Solidária no Brasil, o fato de ter sido influenciada pela agenda de uma instituição de cooperação internacional pode ter contribuído para a disseminação desta nova forma de buscar o desenvolvimento local, sem esperar que o governo federal resolvesse o problema sozinho.

O movimento social de Economia Solidária passou a reivindicar a instituição de políticas públicas de fomento nos municípios, estados, e, em nível nacional, a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. Além disso, reivindicava a reformulação do marco legal e das políticas de crédito.

As primeiras demandas do movimento de economia solidária em São Paulo por políticas públicas se deram por meio da reivindicação de espaço para debate nas câmaras de vereadores, e a instituição do Fórum Municipal de Economia Solidária. Na cidade de São Paulo, os vereadores Aldaíza Sposati e Carlos Neder, deram apoio às discussões e demandas das instituições e cooperativas que se organizavam no Fórum Municipal de Economia Solidária, criado no final da década de 1990, e que se reunia na Câmara dos Vereadores de São Paulo. Mais tarde, a vereadora Lucila Pizani Gonçalves também passou a apoiar o fórum. Outra reivindicação que cresce desde então é a de financiamento público, por parte das instituições de apoio, para a formação dos cooperados e empreendedores desses grupos. O

³⁸ A UNISOL Cooperativas reunia cooperativas do Estado de São Paulo, às quais prestava assessoria e representava politicamente. Em 2004, ampliou sua atuação passando a ser a UNISOL Brasil – União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social do Brasil, com abrangência nacional.

PRONINC teve um papel importante no apoio às novas incubadoras universitárias que surgiam, financiando suas atividades.

Em 2001, formou-se um grupo de trabalho de Economia Solidária para organizar os trabalhos no 1º Fórum Social Mundial, em Porto Alegre; esse grupo de trabalho potencializou a articulação das redes no contexto do movimento da Economia Solidária; um de seus frutos foi o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, além da constituição e do fortalecimento de fóruns estaduais e municipais.

Em junho de 2003 foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES, que congrega representantes dos empreendimentos, das assessorias aos empreendimentos e dos gestores de políticas públicas de Economia Solidária, organizados em entidades e redes que sejam nacionais. O FBES busca consolidar os fóruns estaduais e municipais ou regionais, e participa da construção da política da SENAES, como expressão do movimento de Economia Solidária brasileiro.

Um novo ator: o governo

Conforme foi visto no Capítulo 1, a primeira política pública local de Economia Solidária foi desenvolvida na gestão de Olívio Dutra, do PT – Partido dos Trabalhadores) na Prefeitura de Porto Alegre – Rio Grande do Sul, com início em 1994/1995. A política de Santo André foi implementada pelo Departamento de Geração de Trabalho e Renda da Prefeitura de Santo André, juntamente com a ITCP-COPPE/UFRJ, a Fundação Unitrabalho e a Fundação Santo André, a partir de 1998. O governo do Estado do Rio Grande do Sul iniciou sua política no final da primeira gestão de Olívio Dutra, a partir de 1999, implementada em parceria com a ANTEAG, a COPPE/UFRJ e o IBASE³⁹.

A política pública desenvolvida na gestão de Olívio Dutra no governo do Estado do Rio Grande do Sul, entre 1999 e 2000, tinha como um dos objetivos o de gerar postos de trabalho, conforme relata Luigi Verardo, em entrevista:

³⁹ Segundo Luigi Verardo, da Anteag, Dione Manetti, da SENAES, e Denise Laitano, da ADS, em entrevistas.

Eles (o governo do Rio Grande do Sul) puxaram (a política de Economia Solidária). [...]. O governo Olívio Dutra se sentiu na seguinte situação – porque é um governo bem diferente do de Lula hoje, o Olívio Dutra foi muito diferente, e o RS é muito diferente também. O Olívio Dutra comprou uma briga com a Ford e com a GM, porque, na briga fiscal, havia um compromisso do governo anterior, do Brito (PSDB), de instalar a GM e a Ford no Rio Grande do Sul, e havia um custo elevadíssimo do estado para subsidiar, fornecer [energia elétrica], durante anos a fio. E tinha um custo, que eu não me lembro bem agora, mas era algo assim, você criar 600 postos de trabalho [numa fábrica] custaria bem mais [para o estado] do que se você criasse 20.000 na Economia Solidária. Foi essa a conversa, por isso que nós tivemos o compromisso de criar mais de 25 mil postos de trabalho através do projeto da Sedai (Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais – Governo do Estado do Rio Grande do Sul). E fizemos 28.000 postos de trabalho na época do Olívio Dutra, deu até uma sobra. Um número enorme. Com 250 empreendimentos, alguns pequenos, uma parte de empresas recuperadas.

A ANTEAG formou 74 técnicos que atuavam em todas as regiões do Estado do Rio Grande do Sul. A Economia Solidária passou a ter uma política pública de fomento no estado, inicialmente com uma coordenação na Sedai – Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Posteriormente, por ter sido escolhida como prioridade pela população no Orçamento Participativo, a política de Economia Solidária virou um Departamento de Economia Solidária, no âmbito da Sedai⁴⁰.

Em 2001, a Prefeitura de São Paulo, na gestão Marta Suplicy, criou o Programa Oportunidade Solidária.

Outras políticas desenvolvidas por governos municipais e estaduais visaram estimular o desenvolvimento local com a criação de oportunidades de trabalho e renda, com o fomento à Economia Solidária (SCHWENGBER, 2003; MEDEIROS, SCHWENGBER e SCHIOCHET, 2006; SOUZA, CUNHA e DAKUZAKU, 2003).

O caráter inovador das políticas públicas de Economia Solidária está no fato de lidar com a população desempregada de uma maneira nova. Ao invés de partir do pressuposto de que os desempregados estão nessa condição por falta de educação ou capacitação, entende que esses fatores influenciam, que é necessário intensificar as políticas de elevação de escolaridade e de capacitação para o trabalho, mas há que se considerar que faltam empregos, e que a solução

⁴⁰ Segundo Dione Soares Manetti, atualmente da Senaes, mas que trabalhou na gestão de Olívio Dutra no governo do Rio Grande do Sul; informações complementadas por Denise Laitano, que trabalhou nas gestões de Olívio Dutra em Porto Alegre e no governo do Rio Grande do Sul..

pela organização coletiva autogestionária pode gerar trabalho para pessoas que, sozinhas, não conseguiriam se recolocar no mercado de trabalho.

As políticas citadas foram implementadas por meio de financiamento público para os empreendimentos econômicos solidários, capacitação para a gestão dos EES, capacitação técnica, formação em cooperativismo, criação e alteração de leis, criação de secretarias responsáveis por seu desenvolvimento, e equipamentos públicos de apoio.

Como foi visto no Capítulo 1, outros municípios e estados criaram políticas públicas de Economia Solidária nesse meio tempo; porém, não há dados sistematizados sobre a evolução da implementação pelas administrações dessas políticas, ao longo do tempo. A Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, constituída em 2003 com 36 administrações, em novembro de 2006 congregava 81 administrações, sendo 74 municipais e 7 estaduais; e em agosto de 2007 reunia 87 administrações, sendo 80 municipais e 7 estaduais. De acordo com Ângela Schwengber, coordenadora e secretária executiva da Rede de Gestores até dezembro de 2007, a maior parte dessas administrações iniciou seus programas de Economia Solidária a partir de 2000.

Em agosto de 2007, a Rede de Gestores reunia 87 administrações, sendo 7 gestores de governos estaduais – Acre, Bahia, Mato Grosso do Sul, Piauí, Paraná, Sergipe e Tocantins – e 80 gestores de governos municipais. A distribuição das administrações de acordo com os partidos que estão no governo atualmente pode ser observada no Quadro 2.1.⁴¹ Dos governos municipais, 52% estão em 3 estados: São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul, somando 42 municípios que têm políticas nessa área. A distribuição geográfica das administrações é apresentada na Figura 2.2.⁴² Esses números não parecem ter relação direta com o número de empreendimentos nas regiões brasileiras, já que, dos 14.954 empreendimentos econômicos solidários (EES) identificados no Atlas da Economia Solidária no Brasil (2006), em 2005, 44% estavam no Nordeste, assim como 51% das entidades de apoio e fomento, e só 18,7% estavam nos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

⁴¹Vale ressaltar que os estados e municípios se associam e indicam gestores – um titular e um suplente – para participar das reuniões e atividades de Rede de Gestores. Informações fornecidas pela Rede de Gestores.

⁴²Dados da lista de participantes da Rede de Gestores, disponibilizada pela sua coordenação, em 15-08-2007.

	Prefeitura/ Gov. Estadual	Partido 2007		Prefeitura/ Gov. Estadual	Partido 2007
1	Bauru - SP	PDT	45	Cariacica - ES	PT
2	Campinas - SP	PDT	46	Concórdia - SC	PT
3	Salvador - BA	PDT	47	Congonhas - MG	PT
4	Blumenau - SC	PFL	48	Conselheiro Lafaiete - MG	PT
5	Chapecó - SC	PFL	49	Contagem - MG	PT
6	Pirapora - MG	PFL	50	Diadema - SP	PT
7	Nazaré Paulista - SP	PFL (colig. PT)	51	Dourados - MS	PT
8	Cubatão - SP	PL	52	Embu - SP	PT
9	Itaquaquecetuba - SP	PL	53	Fortaleza - CE	PT
10	Maracanaú - CE	PL (colig. PT)	54	Guarulhos - SP	PT
11	Caxias do Sul - RS	PMDB	55	Hortolândia - SP	PT
12	Mato G. do Sul - Gov. Estadual	PMDB	56	Itajaí - SC	PT
13	Paraná - Gov. Estadual	PMDB	57	Itapeva - SP	PT
14	São Bento do Sul - SC	PMDB	58	Jacareí - SP	PT
15	Sertãozinho - PR	PMDB	59	Jaguaquara - BA	PT
16	Tocantins - Gov. Estadual	PMDB	60	Jandira - SP	PT
17	Campo Grande - MS	PMDB	61	Londrina - PR	PT
18	Paçandu - PR	PMDB (colig. PT)	62	Niterói - RJ	PT
19	Veranópolis - RS	PMDB (colig. PT)	63	Osasco - SP	PT
20	São José do Rio Preto - SP	PPS	64	Ouro Branco - MG	PT
21	João Pessoa - PB	PSB	65	Palmas - TO	PT
22	Manaus - AM	PSB	66	Piauí - Gov. Estadual	PT
23	Natal - RN	PSB	67	Plácido de Castro - AC	PT
24	São Bernardo do Campo - SP	PSB	68	Porto Velho - RO	PT
25	Taboão da Serra - SP	PSB (colig. PT)	69	Recife - PE	PT
26	Ewbank da Câmara - MG	PSC (colig. PT)	70	Rio Branco - AC	PT
27	Governador Valadares - MG	PSDB	71	Sampaio - TO	PT
28	Macaé - RJ	PSDB	72	Santa Maria - RS	PT
29	Carapicuíba - SP	PSDB	73	Santa Vitória do Palmar - RS	PT
30	Bela Vista do Paraíso - PR	PSDB (colig. PT)	74	Santo André - SP	PT
31	São João Del Rei - MG	PSDB (colig. PT)	75	Santos Dumont - MG	PT
32	Acre - Gov. Estadual	PT	76	São Carlos - SP	PT
33	Açucena - MG	PT	77	São Leopoldo - RS	PT
34	Aracaju - SE	PT	78	São Lourenço do Sul - RS	PT
35	Araraquara - SP	PT	79	Sarandi - PR	PT
36	Assis Brasil - AC	PT	80	Sergipe - Gov. Estadual	PT
37	Bahia - Gov. Estadual	PT	81	Teófilo Otoni - MG	PT
38	Barra do Ribeiro - RS	PT	82	Viamão - RS	PT
39	Barra dos Coqueiros - SE	PT	83	Vitória - ES	PT
40	Belo Horizonte - MG	PT	84	Vitória da Conquista - BA	PT
41	Brasília - AC	PT	85	Mesquita - RJ	PT
42	Bujari - AC	PT	86	Capixaba - AC	PTB
43	Cachoeirinha - RS	PT	87	Atibaia - SP	PV (colig. PT)
44	Camaçari - BA	PT			

Quadro 2.1. Estados e municípios membros da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária em agosto de 2007, classificados por partidos.

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

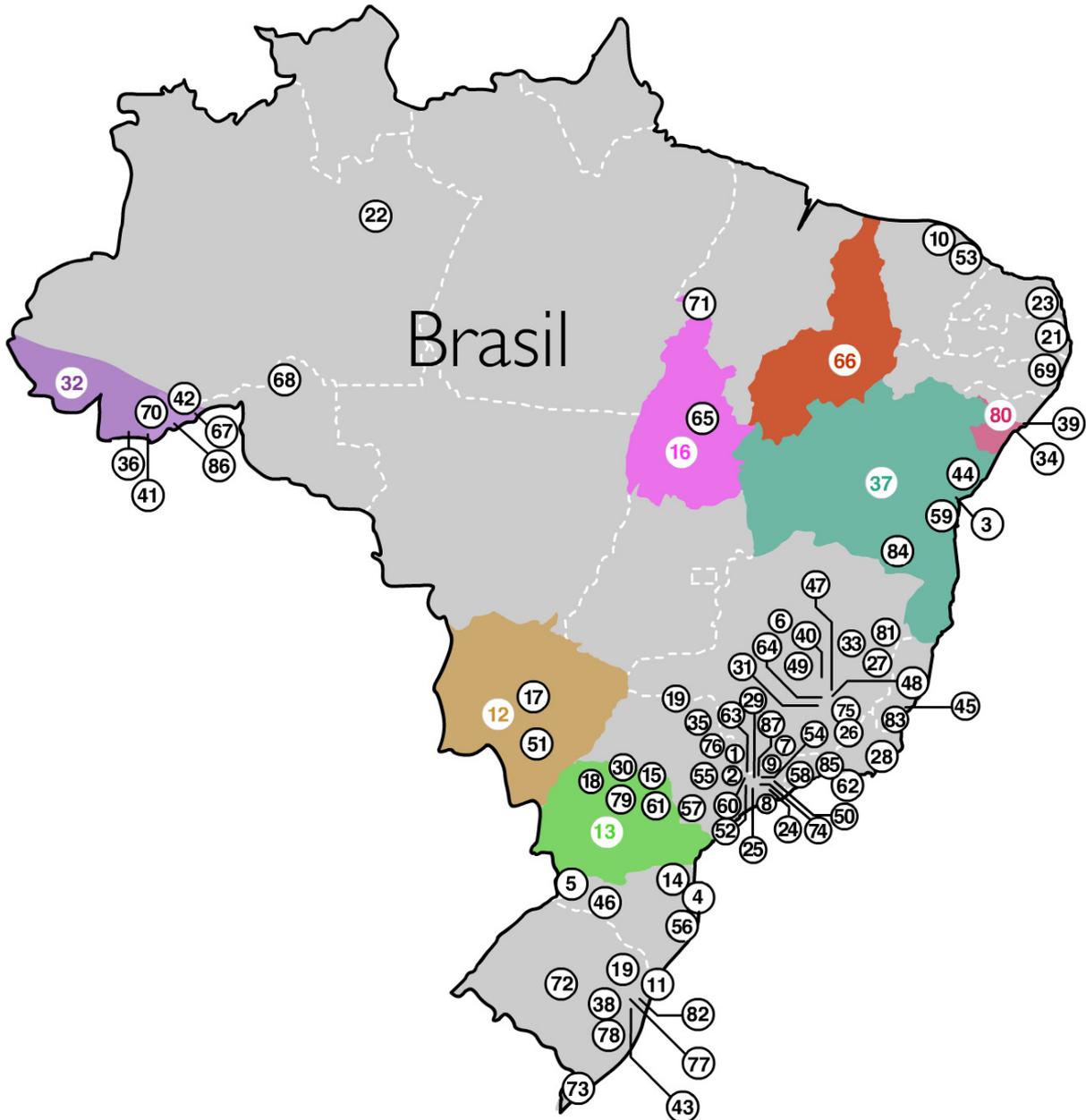


Figura 2.2. Estados e municípios que adotam políticas de Economia Solidária e que fazem parte da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. Dados de agosto de 2007.

Fonte: Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, agosto de 2007. Elaboração de Márcia Vaitsman Chiga e da autora.

Como estas políticas estão estruturadas como políticas de Governo, freqüentemente em gestões do Partido dos Trabalhadores – como demonstra o Gráfico 2.2. abaixo, seria interessante analisar o quanto elas dependem de mobilização política dos atores sociais para se sustentarem ao longo dos ciclos político-eleitorais, entrando e permanecendo nas agendas – governamentais e de decisão – sendo consideradas prioritárias nas várias instâncias de decisão

para ser implementadas e fortalecidas (KINGDON,1995). Embora esta análise não tenha sido desenvolvida neste trabalho, por limitações de tempo, acredita-se que a mobilização do movimento de economia solidária é importante para a manutenção da política, assim como a institucionalização da política de economia solidária através de legislação e equipamentos públicos.

A seguir apresenta-se a distribuição atual das gestões que implementam políticas de economia solidária, de acordo com o partido que governa atualmente.

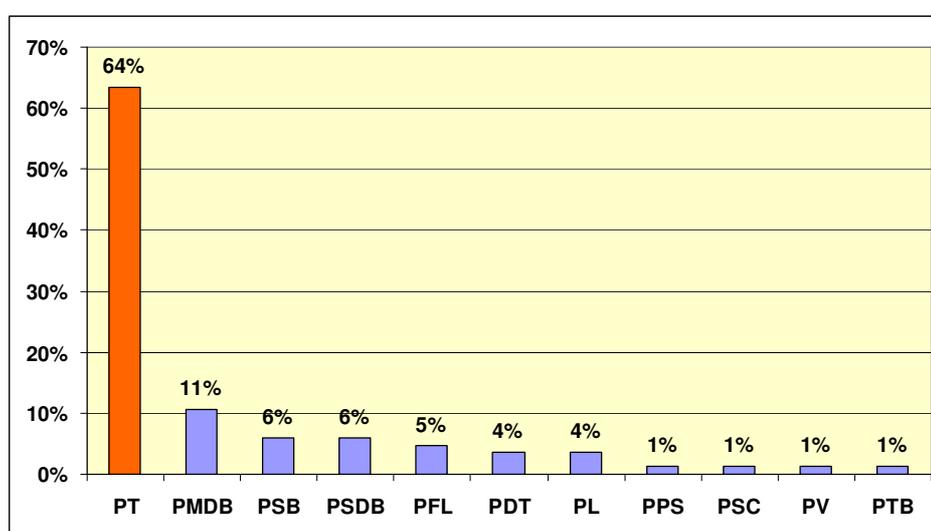


Gráfico 2.2. Porcentagem de administrações públicas membros da Rede de Gestores, por partido, incluindo governos estaduais e municipais, em agosto de 2007.

Fonte: Informações cedidas pela Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, combinadas com informações obtidas no site do TSE, acessado em 16-8-2007. Elaboração da autora e de Roberto Vilela de Moura Silva.

Os dados do gráfico referem-se aos partidos que governam atualmente locais em que há políticas de Economia Solidária e que são ligados à Rede de Gestores (Quadro 2.1). Como mostra o gráfico, 63% das prefeituras e municípios que têm políticas, programas ou ações de Economia Solidária e que estão na Rede de Gestores são governados pelo PT. Outros partidos também têm implementado essas políticas; porém o segundo partido em número de implementações, o PMDB, não passa de 10% do total. Assim, as chances de um candidato do PT implementar uma política de Economia Solidária são muito maiores do que um de qualquer outro partido, o que reforça o fator **partidário** como explicativo para a implementação.

Pode-se observar, no universo específico de 28 administrações municipais que responderam à pesquisa do IBASE (2007), que as implementações ocorreram principalmente no primeiro ano da gestão municipal, ou seja, 1997, 2001 e 2005, como mostram a Tabela 2.1 e o Gráfico 2.3 seguintes, o que indica que os prefeitos querem que a política de Economia Solidária seja associada a eles, marcando sua administração. Para SUGYIAMA (2004, apud WALKER, 1969), quando há grande competição entre partidos políticos, aumenta a propensão de um partido a fazer mudanças políticas, para se diferenciar dos opositores e criar “marcas” identificadas com eles, e responder às pressões sociais, na busca pela reeleição. Lowi (1995) acrescenta que essas mudanças devem-se à busca por identificação de uma política com um candidato. Quando um político eleito quer ser identificado como promotor de mudanças, estas têm mais chances de ocorrer no começo de uma nova administração, o que é o caso de São Paulo e de Osasco, na política de economia solidária, que foram implementadas no primeiro ano da gestão.

No entanto, a partir de 2000 o número de administrações que passam a implementar políticas de Economia Solidária cresce, e o ano 2005 é o ano com maior número de novas administrações implementando essas políticas. Além do fator “primeiro ano da administração” analisado, outros fatores contribuem para explicar esse aumento. Em 2003, a SENAES, a Rede de Gestores e o Fórum Brasileiro de Economia Solidária foram criados. Essas instituições surgem como resultado de articulações e fortalecimento do movimento de Economia Solidária, incluindo o aumento do número de EES no país. Porém, também passam a fomentar e a fortalecer, tanto os EES, quanto as políticas públicas locais de Economia Solidária. Soma-se a isso o fato de que, em 2004, a SENAES cria os Centros Públicos de Economia Solidária, que são equipamentos públicos implementados pelas prefeituras e estados, com financiamento do governo federal. As instituições SENAES, FBES e Rede, somadas aos Centros Públicos, certamente somam-se ao fator “primeiro ano da administração” para explicar o grande aumento de novas implementações em 2005.

Tabela 2.1. Ano de implementação da política de Economia Solidária, de 28 das administrações participantes da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária

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

Fonte: Dados fornecidos pelo IBASE, pesquisa IBASE/MTE.
Elaboração da autora.

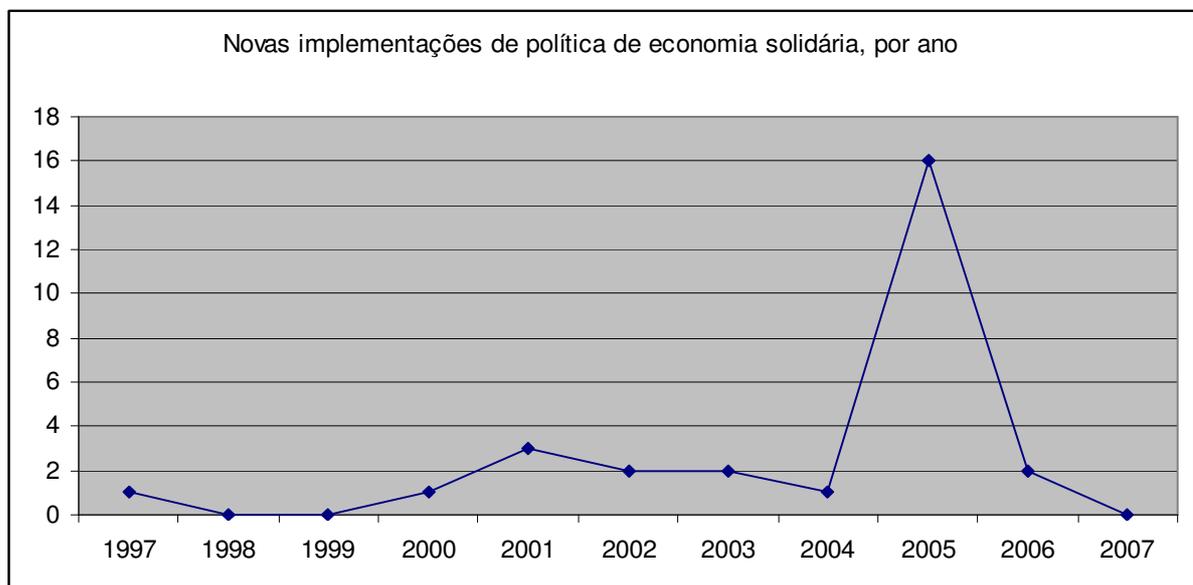


Gráfico 2.3. Número de novas políticas de Economia Solidária sendo implementadas por ano, de 28 das administrações participantes da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária

Fonte: Dados fornecidos pelo IBASE, pesquisa IBASE/MTE. Elaboração da autora.

A Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária começou com a reunião de gestores dessas políticas que tinham questões em comum sobre o seu desenvolvimento, a sua

estruturação, o seu desenvolvimento metodológico e a sua institucionalização no setor público. Dessa articulação para troca de idéias e informação, surge uma mobilização maior que em 2003 se consolida. Ângela Schwengber foi uma das gestoras que participou da articulação desde o começo, pois sentia necessidade de conhecer o que outras administrações estavam fazendo, quando assumiu a coordenação do Programa Oportunidade Solidária, em 2001. Além de estar coordenando pela primeira vez uma política pública de Economia Solidária, o tema era novo na gestão pública, em todo o Brasil; como se viu, com início pouco antes em Porto Alegre em 1994, em Santo André em 1997 e no Rio Grande do Sul em 1999.

A partir das necessidades verificadas em várias localidades de fortalecer a Economia Solidária, como em São Paulo, na gestão Marta Suplicy, surgiu na Rede de Gestores a proposta de se construírem Centros Públicos de Economia Solidária, que seriam espaços para o seu desenvolvimento. Os Centros Públicos foram instituídos pelo governo federal em 2004, e implementados a partir de 2005. Hoje há Centros Públicos em oito municípios e estão sendo implementados em mais 22, segundo Dione Soares Manetti, diretor do Departamento de Fomento à Economia Solidária da Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, do Ministério do Trabalho e Emprego⁴³.

Os Centros Públicos de Economia Solidária são equipamentos públicos construídos por prefeituras que têm programas de Economia Solidária e que se candidatam a receber para tanto financiamento do governo federal, devendo apresentar contrapartida. As prefeituras, para se candidatarem, precisam ter políticas, programas ou ações de Economia Solidária em desenvolvimento, e o equipamento público deve ser usado para contribuir para a implementação dessas iniciativas. No termo de referência assinado com a Senaes, a prefeitura se compromete a utilizar o equipamento para fomentar a Economia Solidária – por no mínimo cinco anos – e precisa eleger um Conselho Gestor do Centro Público, composto por integrantes da sociedade civil (50%) e do governo (50%). Outras regras são estabelecidas por Centro, como a definição das atividades e da composição do Conselho Gestor, respeitadas as porcentagens previstas no termo de referência⁴⁴.

⁴³ Informação apresentada em palestra por Dione Soares Manetti, no Seminário de Lançamento do Centro Público de Economia Popular e Solidária de Osasco, em 27 de setembro de 2007.

⁴⁴ Informação apresentada em palestra por Dione Soares Manetti, no Seminário de Lançamento do Centro Público de Economia Popular e Solidária de Osasco, em 27 de setembro de 2007.

No caso de Londrina – Paraná, por exemplo, a prefeitura foi contemplada, e recebeu R\$300.000,00 do governo federal para a construção da estrutura física do Centro Público de Economia Solidária e para a compra de equipamentos, e sua contrapartida foi de R\$60.000,00. No prédio há salas de reuniões e de cursos para os grupos que recebem assessoria da prefeitura, uma cozinha industrial para cursos de culinária para os grupos em constituição, e salas para o funcionamento do programa. Além disso, logo na entrada há um espaço de comercialização para os grupos que já estão na fase de produção. Os grupos atuam principalmente nas áreas de costura e artesanato, e são os responsáveis por administrar o espaço e as atividades da comercialização, de forma autogerida.⁴⁵

As políticas públicas de Economia Solidária têm sido modificadas, num processo de aprendizagem, de uma administração para outra, no âmbito da mesma administração, ou entre municípios diferentes. A cidade de Osasco iniciou sua política de Economia Solidária em 2005, após a eleição de Emídio Pereira de Souza, do PT, e conta com gestores que integraram a equipe do Programa Oportunidade Solidária, da gestão de Marta Suplicy em São Paulo, de 2001 a 2004.

Uma das dificuldades da continuidade em São Paulo foi de a política se sustentar com a mudança para uma gestão de um outro partido. Assim, o Programa Oportunidade Solidária – que não contava com quadros estáveis de servidores, mas com cargos de confiança e parcerias com instituições da sociedade civil – não teve continuidade quando assumiu José Serra, do PSDB.. Sabendo desse desafio, a equipe que está à frente do programa em Osasco⁴⁶ desde o início da gestão vem buscando capacitar servidores públicos efetivos convidados a trabalhar no programa. Aprovou-se uma lei para institucionalizar o programa, e implementou-se um Centro Público de Economia Solidária. Essas ações são inovações desenvolvidas no município – inspiradas na experiência de outros lugares, como São Paulo. Tais ações não garantem a continuidade da política, mas reforçam a sua institucionalização, o que, se houver respaldo suficiente da população beneficiária e do movimento de Economia Solidária, aumenta as chances de sua continuidade.

⁴⁵ Informações obtidas em entrevistas realizadas com a coordenadora do Programa Economia Solidária, de Londrina - PR, Sandra Regina Nishimura, em visita realizada entre os dias 01-07-2007 e 07-07-2007. Essa visita contou com o apoio do Projeto Conexão Local, uma parceria do GV Pesquisa com o Centro de Estudos em Administração Pública e Governo e o Programa Gestão Pública e Cidadania, todos da EAESP – FGV. As entrevistas foram realizadas juntamente com os alunos Erika Caracho e Daniel Finamore, da graduação. Agradeço esta oportunidade, que foi muito rica para os objetivos desta dissertação.

⁴⁶ Informações obtidas em visita ao programa de Osasco, e em conversa com Sandra Praxedes e Paula Patrone.

O papel das políticas públicas de Economia Solidária

Alguns trabalhos acadêmicos sintetizam o que se entende ser o papel das políticas públicas de Economia Solidária. Marchesini (2006) situa a visão do prof. Paul Singer – secretário nacional de Economia Solidária –, de Ângela Schwengber – gestora da política pública de Economia Solidária de Santo André – SP e coordenadora da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária (Nacional) –, e de Euclides Mance – da Rede Brasileira de Socio-economia Solidária –, com relação à extensão dos objetivos das políticas públicas de Economia Solidária. Esses objetivos podem ser gerar trabalho e renda e combater a pobreza; combater também as causas da pobreza; ou também buscar o desenvolvimento com caráter emancipatório. O autor afirma que os textos teóricos de Economia Solidária definem-na como alternativa ao capitalismo, mas mostra que nas leis estaduais – por exemplo – aparece mais o seu caráter de geração de trabalho e renda, combate à pobreza e ao desemprego.

Outra discussão acerca da Economia Solidária como política pública diferencia a concepção chamada por alguns autores de utilitária de outra chamada de solidarista (ARAÚJO e SILVA, 2005). A utilitarista seria uma concepção que considera a economia solidária um tipo de política que constitui obrigação do Estado, que, numa visão de Estado de Bem-Estar, teria o dever de garantir os recursos estratégicos adequados à melhoria das condições de vida das pessoas e necessários à promoção de seu bem-estar. A visão solidarista, conforme exposta pelos autores, estaria menos ligada ao Estado, situando-se mais na intersecção entre Estado, comunidade e mercado, com a comunidade e a sociedade desempenhando seu papel no desenvolvimento local.

Outra forma de classificar as políticas públicas de Economia Solidária consiste na diferenciação entre políticas de implementação direta e políticas públicas indiretas. No primeiro grupo, encontram-se as políticas em que o próprio poder público – de qualquer das esferas – executa atividades de formação de empreendimentos, incubação, estimula a criação de novas cooperativas, presta assessorias diversas aos empreendimentos, constitui Centros Públicos de Economia Solidária, conta com servidores públicos efetivos atuando diretamente nesses serviços prestados aos cidadãos. Os defensores dessa forma de atuação do poder público defendem a implementação de um Sistema Nacional de Economia Solidária, à semelhança do Sistema Único de Saúde – SUS, em que o poder público é executor da política

pública, tendo um papel indutivo, pois acreditam ser um dever do Estado desenvolver políticas de geração de trabalho e renda que dêem resposta a essa necessidade de muitos cidadãos brasileiros, que não vinham sendo atendidos pelas políticas mais “tradicionais” de geração de emprego e renda. Outras demandas enfocam maior espaço institucional da Economia Solidária no governo federal com o fortalecimento da SENAES, e a criação de uma Lei Orgânica de Economia Solidária – LOES, que defina a Política Nacional de Economia Solidária⁴⁷. Nesse grupo estão reunidos gestores públicos, como Sandra Nishimura, de Londrina, Ângela Schwengber, que atuou em São Paulo e depois em Santo André, Emídio de Souza, Dulce Cazzuni, Sandra Praxedes, Maria Paula Patrone, de Osasco, entre outros.

Já as políticas públicas indiretas seriam compostas por medidas como criação e reformulação do marco legal⁴⁸, criação de sistemas de financiamento para a Economia Solidária⁴⁹, entre outras, que dão suporte aos EES e às EAFs, à ação da sociedade. Parte dos atores do movimento de Economia Solidária acredita que as políticas públicas indiretas são as mais importantes, sendo necessário fortalecer as instituições da sociedade civil e os próprios EES. Paul Singer e Sônia Kruppa também compartilham essa visão. EM razão do fato de os governos terem um prazo curto para realizar seus planos, Fernando Kleiman, que foi formador da ITCP-USP e acompanhou o Programa Oportunidade Solidária, acredita que a Economia Solidária torna-se uma política de massas quando precisa atender às necessidades de um partido no ciclo político-eleitoral. Ou seja, os governos fariam cursos para muitas pessoas e não possibilitariam o tempo necessário de maturação de cada grupo.

Outras iniciativas

Paralelamente a esse processo de constituição da Economia Solidária como um movimento, outro processo estava em andamento no país, o de disseminação do cooperativismo, do associativismo e do empreendedorismo, entendidos como ferramentas de combate ao desemprego. Essas iniciativas configuram um campo que foi muito fortalecido pelas cooperativas de grandes agricultores, regulamentadas pela Lei do Cooperativismo de 1971,

⁴⁷ Estes objetivos são expressos no Documento Final da I Conferência Nacional de Economia Solidária, de 2006.

⁴⁸ Algumas propostas de reformulação do marco legal visam possibilitar a criação de cooperativas com menor número de cooperados, desburocratizar a formalização dos empreendimentos, facilitar a comercialização.

⁴⁹ Segundo Dione Soares Manetti, da Senaes, seria interessante haver um PRONAF para a Economia Solidária, em que o dinheiro realmente chegasse aos grupos que precisam, e que pudesse contar com subsídios do governo. (Informação obtida em entrevista)

que obriga as cooperativas a se filiarem à Organização das Cooperativas do Brasil, órgão ligado até hoje ao Ministério da Agricultura. O movimento da Economia Solidária, porém, tem criado suas próprias instituições de representação – como a UNISOL Brasil, o ECOSOL e a ANTEAG, e tem enfrentado a exigência legal; obteve-se do senador Eduardo Suplicy a apresentação de projeto de lei, PLS 153/2007, que modifica a exigência..

Os entusiastas do cooperativismo e do associativismo sem os princípios da Economia Solidária entendem que lideranças, empresários e gerentes têm capacidade para criar cooperativas e buscar fortalecer os empreendimentos, porém não consideram importantes as características autogestionárias de todos os trabalhadores, de igualdade entre os membros da cooperativa, como na Economia Solidária. Parte das instituições que propõem cursos de cooperativismo e associativismo nessa linha acaba colaborando, ainda que involuntariamente, com a precarização das relações de trabalho. A contratação de trabalhadores por meio de cooperativas tem possibilitado a redução do pagamento de impostos pagos pelos contratantes. Essa modalidade de cooperativismo, no entanto, possibilita que os trabalhadores mantenham seus postos de trabalho, porém com a diminuição dos benefícios e da garantia de tempo de serviço.

Esses dois conjuntos de experiências trilharam rumos distintos. Uma vertente coloca o trabalhador como objetivo maior e fim último da constituição destes empreendimentos, enquanto a outra vertente propõe a redução de custos dos contratantes, ficando os trabalhadores subordinados ao cliente contratante, e flexibilizando-se assim as relações de trabalho.

Ideologia da Economia Solidária *versus* empreendedorismo individual

Um aspecto a respeito de ideologia ressaltado por Ângela Schwengber, coordenadora do Programa Oportunidade Solidária, diz respeito ao fato de tanto ela quanto o secretário da SDTS, Márcio Pochmann, não acreditarem em soluções para o empreendedor individual, e que tanto ela quanto as instituições parceiras do Programa Oportunidade Solidária apostavam nas soluções solidárias, coletivas. Ângela afirma também que, em Santo André, quando começou a trabalhar, havia políticas para o empreendedor individual, hoje apoiado pela prefeitura especialmente por meio do Banco do Povo. Os empreendedores individuais são

estimulados a formar empreendimentos solidários, e não há o estímulo para o empreendedorismo individual, pois Schwengber acredita que em grupos a saída da pobreza é mais provável.

Nós não fomentamos o empreendedorismo individual; tentamos fazer com que os empreendedores individuais busquem formas de associativismo entre si. A gente trabalha com empreendedores populares mas não com o fomento do empreendedor individual, exceto pelo microcrédito (Entrevista com Ângela Schwengber).

Já Carlos Alexandre, atual secretário adjunto da Secretaria Municipal do Trabalho de São Paulo, afirma que a estratégia da secretaria é apoiar os empreendimentos existentes, quer sejam individuais ou coletivos, mas não fomentar a criação de novos empreendimentos.

Essas questões mostram que a definição do público-alvo de cada programa, e a forma de atendê-lo, são escolhas feitas por questões ideológicas.

3. O Programa Oportunidade Solidária – A Política de Fomento à Economia Popular e Solidária do Município de São Paulo

Gestão Marta Suplicy (2001-2004)

Neste capítulo será apresentado o caso da política pública de fomento à economia popular e solidária desenvolvida na cidade de São Paulo, e, em seguida, serão analisados os fatores que ajudam a compreender como foi o processo de sua disseminação para este local.

Na primeira seção, será apresentada a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, criada na gestão de Marta Suplicy na Prefeitura de São Paulo, a qual desenvolveu nove programas, sendo um deles o Programa Oportunidade Solidária, que buscou construir uma política de fomento à economia popular e solidária no município. Será descrito o **Programa Oportunidade Solidária**, sua formulação e implementação, e discute-se também a origem das propostas e idéias que constituem a base do programa. Com todas essas informações, ao final serão analisados os fatores que *foram importantes para a sua adoção em São Paulo, e que ajudam a explicar sua disseminação.*

A Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade do Município de São Paulo - SDTS

A cidade de São Paulo foi fundada há 454 anos e cresceu muito em importância com a economia do café e como cidade industrial e de grandes capitais, tornando-se o maior parque industrial do país e atraindo imigrantes de várias nacionalidades e migrantes de todas as regiões do país. Em 2001, avalia-se que havia mais de 10,4 milhões de pessoas vivendo na cidade, o que representa mais de um quarto da população do Estado de São Paulo e 6% da população do país (POCHMANN, 2002).

Com a ampliação da abertura econômica do Brasil ao comércio internacional no início dos anos 1990, houve uma transformação na produção que diminuiu os postos de trabalho na indústria, pois muitas cadeias produtivas passaram a incluir fornecedores de outros países, e aumentaram os postos de trabalho no setor de serviços. Entre 1991 e 2000, o total de postos de trabalho diminuiu drasticamente, de 3,55 milhões para 3,16 milhões, e a taxa de

desemprego total⁵⁰ no município passou de 10,8% para 16,1% (POCHMANN, 2002, com base em dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados e Estatísticas).

A Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade – SDTS foi criada em 2001 pela Prefeitura de São Paulo com o “objetivo de coordenar políticas de geração de ocupação e renda e, assim, romper com o ciclo estrutural da pobreza e da exclusão social no município.” (POCHMANN, 2004, p. 15). Entre os problemas gerados pela condição de pobreza e miséria que atingia parte significativa dos paulistanos, e que a secretaria visava enfrentar, estavam: “desemprego, desnutrição, condições precárias de saúde, situação inadequada de moradia, violência, analfabetismo e baixos indicadores educacionais” (POCHMANN, 2004, p. 15).

A SDTS foi organizada de maneira diferente das outras secretarias. Ao invés de ser uma secretaria “meio” ou uma secretaria “fim”, ela foi planejada para atuar como gestora de projetos, “ágil, enxuta e eficaz, capaz de articular o conjunto do governo municipal (secretarias e empresas públicas) e organismos não-governamentais.” (POCHMANN, 2002, p. 50).

A equipe de Márcio Pochmann elaborou a “Estratégia Paulistana de Inclusão Social” (POCHMANN, 2003), que tinha como objetivo minimizar problemas sociais da cidade de São Paulo, citados acima, por meio da inclusão social. Para isso, buscava “atuar de forma diferenciada em relação à tradicional condução das políticas públicas existentes anteriormente (indicadas freqüentemente como desarticuladas, não universais e clientelistas).” (POCHMANN, 2004, p. 16). O programa propôs três eixos:

[...] uma estratégia de inclusão social a partir de nove programas sociais, implementados desde 2001. [...] (dividida) em três grandes eixos programáticos, capazes de garantir não apenas a universalização do acesso no combate à exclusão, com a elevada dimensão populacional atingida até o momento, como também o rompimento da lógica assistencialista e residual de ações setorializadas e com sobreposição de funções” (POCHMANN, 2003, p. 37).

O primeiro eixo era constituído pelos programas redistributivos, que transferiam renda por meio de bolsas temporárias diretamente às famílias participantes, inscritas em cadastro da SDTS (PARRA, 2005), com o objetivo de que as famílias superassem a linha da pobreza. As bolsas estavam condicionadas à ampliação da escolaridade e ao envolvimento com atividades

⁵⁰ O desemprego total inclui o desemprego aberto, que passou de 7,3% para 10,2%, e o desemprego oculto, que passou de 3,5% para 5,9% entre 1991 e 2000, ainda segundo Pochmann (2002), com base em dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados e Estatísticas.

comunitárias e ocupacionais (POCHMANN, 2003). Segundo Parra (2005), esses programas eram a “porta de entrada” para a assim denominada “Estratégia Paulista de Inclusão Social”, pois os seus beneficiários seriam os beneficiários de todas as ações da SDTS.

No segundo eixo, estavam os programas emancipatórios, que atendiam ao mesmo público dos programas redistributivos e tinham como objetivo oferecer oportunidades de “porta de saída”, para que os bolsistas dos programas redistributivos não dependessem para sempre da transferência de renda. Para os beneficiários do Renda Mínima, eram disseminados conhecimentos básicos como alfabetização, higiene, economia doméstica e saúde. Para os demais beneficiários da SDTS, havia um módulo básico de dois meses de formação cidadã e a escolha posterior de módulos específicos, que podiam durar de quatro a 24 meses. Esses módulos poderiam abranger áreas de aprendizagem em empreendedorismo solidário, coletivo e individual, pelo Programa Oportunidade Solidária, e capacitação para o trabalho – quer fosse assalariado, autônomo ou de atividades comunitárias –, pelo Programa Capacitação Ocupacional. A Central de Crédito Popular – São Paulo Confia concedia empréstimos financeiros para investimento ou capital de giro aos beneficiários que desejassem iniciar ou desenvolver os seus negócios. Segundo Silva (2007), a Central de Crédito Popular atendia também a outros empreendedores populares, além dos beneficiários dos programas redistributivos.

No terceiro eixo estão as políticas desenvolvimentistas. O São Paulo Inclui fazia a intermediação da força de trabalho assalariada, buscando melhores colocações. O Programa Desenvolvimento Local estabelecia diálogo com agentes de setores econômicos, buscando articular estratégias de desenvolvimento local (POCHMANN, 2003, p. 38, e 2004, p. 18).

A Figura 3.1, abaixo, mostra esquematicamente os nove programas:

Programas Redistributivos			
Renda Mínima Familiar Famílias pobres com dependentes (0 a 15 anos) vinculado a saúde, educação, cultura e organização social	Bolsa-Trabalho Desempregados de 16 a 29 anos de idade vinculado à capacitação da ocupação ou comunitária	Operação Trabalho Desempregados de 21 a 39 anos de idade, direcionado à capacitação e formação de empreendimentos populares	Começar de Novo Desempregados acima de 40 anos de idade vinculado à capacitação da ocupação ou negócios

Programas Emancipatórios		
Oportunidade Solidária Incubadoras de cooperativas e pequenos negócios	Central de Crédito Popular – São Paulo Confia Microcrédito (Banco do Povo)	Capacitação Ocupacional e de Utilidade Coletiva Setores assalariado, autônomo e/ou agente comunitário

Programas Desenvolvimentistas	
Desenvolvimento Local Reconstrução de elos das cadeias econômicas e constituição de arranjos produtivos	São Paulo Inclui Apoio e articulação local e alocação de trabalho e intermediação de negócios

Figura 3.1. Eixos Programáticos da Estratégia de Inclusão Social

Fonte: POCHMANN, 2004, p. 17.

As políticas implementadas pela SDTS podem ser enquadradas entre as políticas desenvolvimentistas, redistributivas de renda e emancipatórias, expostas no Capítulo 2, que vêm sendo formuladas mais recentemente para dar conta de novas formas de desemprego, da diminuição da pobreza e da desigualdade social. Os programas sociais foram implementados nos 96 distritos administrativos do Município de São Paulo, começando na periferia, segundo critérios de maior necessidade, apontados pelo Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo, organizado por Aldaíza Sposati (2000). Os critérios dos programas eram universais, com o objetivo de dar acesso a todos que atendessem aos seus critérios legais de inserção (POCHMANN, 2004).⁵¹

Na tabela 3.1, apresentamos alguns dos resultados alcançados pela política da SDTS:

⁵¹ Para informações mais detalhadas sobre os programas sociais da SDTS, ver Pochmann (2002, 2003, 2004). Especificamente sobre avaliação dos programas sociais realizada pela equipe dos programas, pelos beneficiários, por acadêmicos, por institutos de pesquisa, por parceiros internos e externos e pela população, ver Pochmann (2004).

Tabela 3.1. Resultados dos programas sociais da SDTS, entre 2001 e setembro de 2004.

Famílias atendidas por programas sociais da SDTS	492 mil
Pessoas que conseguiram ocupação pelo SP Incluir	1,1 milhão
Valor em reais pagos em benefícios monetários	708 milhões
Número total de pessoas beneficiadas direta e indiretamente	2 milhões
Valor em reais emprestado em microcrédito	17 milhões
Percentual de famílias pobres do município ⁵² atendidas	83,6% das famílias
Nº de beneficiários atendidos pelo Oportunidade Solidária	19.209

Fonte: Elaboração da autora, a partir de dados publicados por Pochmann(2004). Observação: o número de famílias atendidas não tem contagem múltipla. Já o número de pessoas que conseguiram ocupação pelo SP Incluir tem contagem múltipla .

Descrição do Programa Oportunidade Solidária

Em meio ao desalento da crise do emprego e o incremento da exploração do trabalhador, a economia popular solidária cresce no país e configura-se como um movimento de resistência social e, fundamentalmente, como um espaço público de construção e estabelecimento de outras relações econômicas e sociais que podem ser também caminhos para a democratização, a ampliação da cidadania e do desenvolvimento justo, equitativo sustentável e solidário. É inovadora porque, em meio de relações hierarquizadas e competitivas, a Economia Solidária propõe-se à autogestão e à cooperação; porque diante de um desenvolvimento pautado apenas no crescimento econômico e no progresso tecnológico, recoloca o ser humano e seu pleno desenvolvimento no centro e como finalidade das relações de produção, distribuição e consumo (SCHWENGBER, SILVA e PARRA, 2004, p. 10).

O Programa Oportunidade Solidária tinha como objetivos desenvolver o potencial humano, estimular a coesão social e gerar ocupação e renda, e sua contribuição para esses objetivos se dava pelo fomento à economia popular e solidária, (cooperativismo, associativismo, redes e outras formas solidárias de organização econômica) e à economia popular, prioritariamente entre os beneficiários dos programas redistributivos (SCHWENGBER, 2003, p. 138; SCHWENGBER, SILVA e PARRA, 2004).

Assim, segundo Schwengber, Silva e Parra (2004) apresentam no Caderno Temático 4 da SDTS, o programa se propunha a fomentar o desenvolvimento de novos modelos socioprodutivos coletivos e autogestionários. Também incentivava e apoiava a criação, o desenvolvimento e a sustentabilidade de empreendimentos populares solidários, organizados em cooperativas ou outras formas associativas compatíveis com os princípios da economia popular e solidária. Fomentava a criação de redes entre os empreendimentos, estimulava o

⁵² Pelo Censo Demográfico, IBGE, 2000.

consumo de produtos desses grupos, promovia a intersetorialidade do poder público municipal para contribuir com os princípios da Economia Solidária e buscava melhorar os mecanismos institucionais e legais necessários para tanto.

Sua ação estava organizada em torno dos seguintes eixos estratégicos:

- a) incubação de empreendimentos populares solidários, cursos de formação cidadã, de capacitação para a autogestão, assessoria técnica para a criação, estruturação e consolidação dos empreendimentos;
- b) realização de feiras de Economia Solidária e constituição de redes entre empreendimentos e com outros agentes sociais públicos ou privados;
- c) apoio ao desenvolvimento organizativo dos empreendimentos, com cursos de capacitação ocupacional, produção de tecnologias necessárias ou outras ações.
- d) articulação de linha de crédito adequada aos empreendimentos, em parceria com o São Paulo Confia, Banco do Povo da Cidade de São Paulo⁵³;
- e) implementação de uma estratégia de intermediação de negócios populares, em parceria com o São Paulo Inclui;
- f) articulação de parcerias com foco na questão da saúde do trabalhador e para o aperfeiçoamento das relações humanas e do trabalho no interior dos empreendimentos;
- g) contribuição à construção de políticas públicas de fomento à Economia Solidária, bem como ao desenho de instrumentos e mecanismos de gestão pública adequados a esse setor (SCHWENGBER, SILVA e PARRA, 2004).

Segundo Schwengber, Silva e Parra (2004), o trabalho junto aos grupos estava dividido da forma descrita na tabela 3.2 abaixo:

⁵³ A Linha de Crédito de Fomento à Economia Solidária foi criada em abril de 2003 pelo São Paulo Confia. (POCHMANN, 2003). Esta linha foi desenvolvida especialmente para dar conta da necessidade de crédito das cooperativas que surgiam apoiadas pelo Programa Oportunidade Solidária, e também para novos negócios individuais. Havia duas modalidades de crédito: o Crédito Incubação, mais educativo, para o grupo aprender a usar o crédito ainda na sua fase de estruturação do negócio, que fornecia até R\$100,00 de crédito por pessoa, com juros de 0,48% ao mês; e o Primeiro Crédito, com o objetivo de viabilizar um Plano de Negócio, o qual demandava uma estruturação maior do próprio grupo, mas tinha limites mais altos de crédito, de até 10 mil para capital de giro e 50 mil para investimento fixo, prazos maiores para pagar e taxa de juros de 0,48% ao mês (SILVA, 2004).

Tabela 3.2. Duração das fases de incubação, órgão responsável e recebimento de bolsa

Duração	Fases	Responsável	Recebe Bolsa
4 meses	Módulo Básico de Cidadania	Capacitação Ocupacional	Sim
	Pré-incubação	Parceira da região e Programa Oportunidade Solidária	
6 meses	Incubação	Parceira da região e Programa Oportunidade Solidária	Não

Fonte: SCHWENGBER, SILVA e PARRA (2004, p. 17).

Os autores afirmam que o “período e a forma de encadeamento das fases de execução foram se modificando ao longo da implantação do programa, num movimento cíclico de implementação-avaliação-adequação.” (idem, ibidem, p. 17). Ou seja, a execução não seguiu sempre o plano inicial, mas se transformou, adaptou-se às necessidades percebidas pela equipe do programa e pelas parceiras Além disso, somente os participantes que tivessem elaborado um projeto de empreendimento na pré-incubação podiam continuar na fase de incubação, durante a qual já não recebiam mais a transferência de renda (idem, ibidem, p. 17-18).

Na fase de incubação, as instituições conveniadas tinham o papel de assessorar os grupos nos aspectos técnicos da constituição dos empreendimentos e de seus planos de negócios.

O processo de formulação e implementação do Oportunidade Solidária

Como se viu no capítulo anterior, Paul Singer contribuiu para que o tema da Economia Solidária passasse a fazer parte da agenda de decisão do PT. As propostas de fomento à Economia Solidária constaram do Programa de Governo de Luíza Erundina, pelo PT, da eleição em 1996⁵⁴, e dos Programas de Governo de Lula de 1998, 2000 e 2006, e dos de Marta Suplicy em 2000 e 2004. Segundo Paul Singer, em entrevista:

A Economia Solidária já era bem conhecida naquela época [2000]. No PT, não tenho a menor dúvida. Eu não me surpreendi de [Marta] ter me chamado [quando foi eleita em 2000], inclusive o Eduardo [Suplicy] ajudou a Economia Solidária. Havia uma crise

⁵⁴ Ainda sem ter o nome “Economia Solidária”, mas com os mesmos princípios.

com o pessoal que vendia comida e outras coisas [os vendedores ambulantes] no [Parque do] Ibirapuera e o Suplicy ajudou a criar a cooperativa deles, procurou a ITCP [USP] para isso [...].

Estão muito ligadas, a proposta do Eduardo [Suplicy], do Renda Mínima, e a proposta da Economia Solidária, em termos de disseminação. O Renda Mínima e a Economia Solidária eram dois programas importantes do PT, nacionalmente falando, e faziam parte do programa da Marta.

Não foi surpresa para mim ela ter me chamado. Eu não tive nenhum papel direto, vamos dizer assim, nessa decisão [de implementar na prefeitura]. Eu tive um papel na difusão [da Economia Solidária] dentro do PT e na sociedade. Escrevi artigos, livros...

Paul Singer contribuiu para a disseminação da Economia Solidária na sociedade e no PT, escrevendo artigos e livros sobre o tema⁵⁵, oferecendo disciplinas sobre o assunto na Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – FEA-USP, dando palestras, participando de debates, criando um grupo de estudos com alunos sobre Economia Solidária⁵⁶, ajudando a criar a ITCP-USP. Singer participou da criação da ADS/CUT, ajudou a consolidar a ANTEAG, sempre manteve diálogo com a Cáritas. Além disso, participou da criação das Redes de Incubadoras da Unitrabalho e do PRONINQ/FINEP.

Em 2000, com a eleição de Marta Suplicy, a Economia Solidária estava se transformando em política pública municipal, em São Paulo. Por sua atuação como expoente do tema em São Paulo e em todo o Brasil, Paul Singer era um nome muito cotado para conduzir a política municipal de Economia Solidária.

A prefeita Marta Suplicy chamou Paul Singer logo nos primeiros dias da gestão e lhe contou sobre a secretaria que seria criada: a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade (SDTS). Contou-lhe também que o secretário seria Márcio Pochmann, e convidou Paul Singer a ser o coordenador da Economia Solidária, no âmbito da SDTS.

Eu disse num primeiro momento que sim [aceitava ser o coordenador], mas depois – eu devo ter me reunido com o pessoal da Incubadora [da USP], que era minha gente, minha equipe, a Sônia [Kruppa], Sylvia [Leser], Fernando [Kleiman], Fábio [Sanchez] – e achei que não deveria largar a incubadora para ser coordenador da Economia Solidária na Prefeitura de São Paulo. Eu achava que era melhor ficar na incubadora, porque eu tinha um papel não só na Incubadora mas na Rede de Incubadoras, eu era da

⁵⁵ Como: SINGER, Paul. *Uma Utopia Militante: Repensando o socialismo*. Petrópolis, RJ. Ed. Vozes, 1998; SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (orgs.). *A Economia Solidária no Brasil: A autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Editora Contexto, 2000 e SINGER, Paul. *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo, SP. Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002.

⁵⁶ Esse grupo de estudos teve início a partir de um grupo de estudos do Projeto Controversa, do Centro Acadêmico da FEA/USP, e posteriormente foi ampliado para alunos de vários cursos da USP.

ADS (Agência de Desenvolvimento Solidário) – fui um dos fundadores da ADS –; enfim, eu estava metido em montes de coisas da Economia Solidária brasileira, então eu achei que deveria indicar uma pessoa para esse lugar. O pessoal concordou comigo e a gente acabou indicando o André Ricardo de Souza (Entrevista com Paul Singer).

A prefeita Marta Suplicy aceitou e André Ricardo de Souza passou a ser o primeiro coordenador da Economia Solidária no governo Marta Suplicy, em São Paulo.

Paul Singer foi convidado pela prefeita Marta Suplicy, em seguida, para presidir a Comissão de Desenvolvimento Solidário, um órgão ligado ao Programa Oportunidade Solidária, criado para funcionar como um conselho consultivo, do qual várias instituições faziam parte, como, por exemplo, instituições que assessoravam empreendimentos de Economia Solidária, instituições representantes dos empreendimentos, além de bancos públicos, ONGs, entre outras⁵⁷. Conforme conta Paul Singer:

Criamos um regimento e havia um prazo para o conselho se reunir, este prazo passou e o conselho morreu. A gente se reuniu uma vez. Não sei se alguém deliberadamente deixou morrer, porque as coisas num governo, sobretudo quando está começando, são um tanto quanto caóticas. Ou talvez eu tenha me distraído [e deixado] de convocar o conselho. Participar da política era um grande desafio para a ITCP (Entrevista com Paul Singer).

Com relação à ação mais operacional do Programa Oportunidade Solidária, no início havia uma série de dificuldades financeiras e dificuldades em relação aos recursos humanos necessários à implementação das ações planejadas. Algumas destas dificuldades estavam relacionadas ao fato de que a SDTS era uma secretaria nova, e que não tinha muitos servidores efetivos.

Estava difícil conseguir uma base legal para o programa, isso [o financiamento das ações de Economia Solidária] acabou sendo feito com verba da FAO: o dinheiro ia de São Paulo até a Itália e voltava. Finalmente, o André[Ricardo de Souza] se demitiu e a Ângela foi nomeada, sem nenhuma participação minha. Acho que eu não conhecia a Ângela, mas considero que foi uma boa escolha (Entrevista com Paul Singer).

⁵⁷ Segundo encontramos em Pochmann (2003), a comissão era um órgão consultivo constituído por representantes dos trabalhadores – CUT, CGT, CGTB, CAT e SDS; representantes dos empresários – ACSP, SESC, SENAC, CIVES, FIESP, SEBRAE, ETHOS; representantes das cooperativas e empresas em autogestão – OCESP/SESCOOP, CEBRACOOP, UNSOL, ANTEAG, NAPES, Cáritas Brasileira, ADS; representantes das universidades e/ou instituições de pesquisa – ITCP/USP, UNIEMP, UNITRABALHO, DIEESE, IFF; e representantes da PMSP. O principal desafio deste conselho foi buscar condições de viabilidade e sustentabilidade dos empreendimentos populares e grupos de economia popular solidária, ligados ao Oportunidade Solidária. (POCHMANN, 2003), mas o conselho não chegou a ser uma instituição ativa, como relata Paul Singer.

Em meados de 2001, com a saída de André Ricardo de Souza da SDTS, o secretário, Márcio Pochmann pediu currículos de pessoas com o perfil para coordenar o Oportunidade Solidária, e um dos currículos que recebeu foi o de Ângela Schwengber.

Márcio Pochmann contratou Ângela, inicialmente como subcoordenadora, e em seguida ela foi promovida a coordenadora do Programa. Quando Ângela entrou para a SDTS, o Programa já se chamava Oportunidade Solidária e tinha uma cartilha⁵⁸.

Ângela não sabe ao certo quem tomou a decisão de implementar o Oportunidade Solidária, uma política de Economia Solidária, dentre outras políticas de geração de trabalho e renda:

Para ser bem sincera, não sei por que criaram o Programa Oportunidade Solidária, não sei por que resolveram trabalhar com a Economia Solidária, eu suponho que tenha sido alguma coisa do [Paul] Singer com a Marta[(Suplicy)] que o Singer tenha chegado e dito para a Marta: “Olha é importante ter isso”, e a Marta botou lá. Até porque, quando o Márcio [Pochmann] me contratou, ele próprio não tinha muita noção do que era isto nem tinha muita certeza de que isto ia dar certo. Tanto é que a primeira cartilha, que eu herdei quando cheguei, falava em fomento ao empreendedorismo, e de incubação de cooperativas, mas o que as pessoas estavam pensando com isso, como que isso ia ser feito, estava pouco desenhado (Entrevista com Ângela Schwengber).

Na fala que se segue, Ângela situa as razões pelas quais acredita que o Oportunidade Solidária foi implementado:

A crítica principal que [o Márcio Pochmann] tinha no início [da SDTS] da Economia Solidária era que ele achava que tinha uma visão muito curta, que era uma economia de pobre para pobre, que isto não ia tirar as pessoas da pobreza, da miséria. Eu estou te apontando uma coisa que eu senti da fala dele [...] eu acho que ele nunca apostou nas soluções individualizadas [centradas no indivíduo], isto eu tenho certeza, por isso que eu acho que o empreendedorismo e a Economia Solidária entraram no programa e no plano de governo da Marta, muito mais resultado de experiência de outros governos petistas do que qualquer razão. Tinha várias outras como Santo André, Rio Grande do Sul, Porto Alegre, tinha vários petistas da época [na SDTS] que já tinham vivido políticas desta natureza (Entrevista com Ângela Schwengber).

Sobre o seu papel no planejamento das ações do Programa Oportunidade Solidária, Ângela afirmou:

Eu entendo o processo do programa como um processo extremamente coletivo. Eu acho que eu tenho [...] um perfil de liderança que acaba empurrando as coisas para frente, esse meu perfil de liderança tem muito a ver com minha formação dentro do

⁵⁸ Informação obtida em entrevista com a Ângela.

movimento social. Embora a partir de algum momento eu tenha me firmado como uma técnica por conta do meu acesso à educação, à formação, o que foi me dando um perfil técnico, mas na verdade sempre tive esse pique do movimento de vamos fazer e vamos acertando no fazer. Quando eu assumi, eu vi que tinha menos de quatro anos para conseguir fazer alguma coisa. Eu vi os números que estavam previstos de atendimento pela prefeitura, e aquela idéia de vinculação dos vários programas [sociais], bom, tem que fazer, ou a gente faz e aprende fazendo ou nós vamos ficar aqui três anos discutindo teoricamente como fazer esse negócio. Então, o que a gente fez: chamamos a Incubadora da USP (ITCP), que na época estava [sendo coordenada pelo] Fabio Sanches, a Maíra, chamamos o NAPES, a ANTEAG, onde estava o Luigi, a Kátia, o próprio Cido Faria, e a UNISOL. Eram as quatro entidades que a gente conhecia e sabia que estavam fazendo alguma coisa, eram os nomes de instituições que estavam na boca do povo da SDTS. Chamamos elas para uma conversa institucional e dissemos: temos um projeto que foi herdado da [época da] Erundina, passou pelo Maluf, Pitta, que era um tal do PRONAGER, que ficou lá amortecido, que tinha R\$ 10 milhões para serem gastos com a geração de trabalho e renda, e que estávamos prestes a perder esse dinheiro por que era um convênio com a FAO⁵⁹, que estava vencendo. Tinha o Ministério de Integração Regional no meio – era época do governo do Fernando Henrique –, e a gente tinha de dar um jeito de colocar esse dinheiro em alguma coisa para não perdê-lo, aí intensificamos as negociações com a FAO para romper com o Ministério da Integração Regional, com o PRONAGER, porque eu tinha uma crítica muito grande, eu trazia a crítica do Movimento Sem-Terra ao PRONAGER, pois a metodologia do Pronager é do Clodomiro dos Santos Moraes, eu trazia uma crítica muito grande a isto, o Mauro também tinha uma crítica, o Marcio também, então nós procuramos a FAO à época, propusemos a eles renovar o convênio mas direto prefeitura-FAO, tirando o Ministério da Integração Regional do meio, porque nós queríamos romper com aquela metodologia e desenvolver uma outra metodologia. Aí que nós chamamos estas quatro entidades e dissemos: “Vamos desenvolver uma metodologia? O nosso público é este: os beneficiários dos programas de transferência de renda dentro da periferia miserável de São Paulo, nós queremos atuar exatamente com este público, neste momento nosso público prioritário não são as pessoas organizadas, nós queremos organizar as pessoas que estão recebendo a transferência de renda. Vocês topam ajudar a gente a desenvolver alguma coisa?” Acho que ninguém tinha muita dimensão do que era isto, nem nós. As quatro entidades toparam. Fizemos um termo de referência que era uma página, do que seria o trabalho destas entidades, combinamos um núcleo, um comitê gestor, sei lá como a gente chamou na época, que iria se reunir pelo menos uma vez por mês para avaliar, aperfeiçoar e constituindo um termo de referência de fato para a expansão do programa no ano seguinte, isso foi durante o ano de 2001, ainda final de 2001. Nós pegamos as primeiras turmas do Capão Redondo, Lajeado, Grajaú e outra da Zona Norte. Cada uma das entidades foi para uma região: a USP foi para o Capão, o NAPES foi para um dos bairros da Zona Norte, Grajaú para a UNISOL, a ANTEAG ficou com o Lajeado na Zona Leste. [...] Eu digo que é um processo coletivo, não é um processo coletivo com os beneficiários do programa porque na real estas pessoas nem sabiam o que estava acontecendo, estávamos gerando uma demanda a partir da transferência de renda, e a partir das atividades que nós fazíamos com as pessoas, então o propósito do programa era chegar a organizar estas pessoas de uma tal forma que elas pudessem, em um momento seguinte, elas próprias fazerem parte do processo decisório do programa, era um caminho superindutivo, porque a opção do governo municipal era trabalhar com as pessoas mais pobres, os miseráveis que estavam jogadas na periferia da cidade. (Entrevista com Ângela Schwengber).

⁵⁹ FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação.

Com as duas falas aqui transcritas, podemos depreender que Ângela Schwengber não participou – num primeiro momento – da decisão inicial pela implementação de uma política municipal de Economia Solidária em São Paulo, pois foi contratada quando essa decisão já havia sido tomada e o programa tinha nome e uma primeira cartilha. Porém, seu papel de liderar a construção coletiva do programa foi muito importante, e assim podemos dizer que ela conduziu o processo de formulação e implementação, “recriando” o programa a partir de influências anteriores de outras administrações e das experiências das instituições parceiras.

Outra informação relevante para nossa pesquisa é que Ângela Schwengber tinha uma avaliação da metodologia implementada pelo PRONAGER, que não acreditava que funcionaria com o público que a SDTS estava focando como público-alvo de sua política. Assim, uma experiência anterior da Ângela junto ao MST ajudou-a em um momento em que teve de decidir sobre como aceitar o recurso financeiro que a FAO oferecia. Nesse quesito, alguns fatores da teoria da disseminação podem nos ser úteis para compreender as decisões tomadas: Ângela Schwengber é uma técnica que ocupa um cargo de confiança na SDTS e que traz consigo um conjunto de informações, que aprendeu em sua trajetória de militante-profissional, por meio de sua rede de relações. Assim, com sua contratação, ela traz consigo suas idéias, seus pontos de vista, que influenciam a forma como a política é então implementada. E o interessante é que a equipe consegue contornar e propor o desenvolvimento de uma nova metodologia à FAO.

Nós repassamos os recursos para a FAO, que devolvia a partir dos projetos que o município apresentava e das suas parceiras. Tivemos de passar dinheiro para a FAO, porque era a única condição de preservar aquele dinheiro para geração de trabalho e renda, porque poderia sumir no orçamento do ano seguinte, já que não tinha um programa criado por lei que desse rubrica orçamentária para os programas. De fato começamos a construir o dinheiro depois para geração de trabalho e renda, mas nós queríamos ter uma rubrica específica para isto, e o projeto da FAO foi o que deu condição, quase 12 milhões para a FAO para executar o Programa Oportunidade Solidária, durante três anos. (Entrevista com Ângela Schwengber).

Esta fala mostra as dificuldades técnico-administrativas que tiveram de ser contornadas para a implementação da política em São Paulo.

A SDTS tinha como proposta a integração entre suas várias políticas, por isso, o público-alvo da política de Economia Solidária já estava pré-definido: seria composto pelos bolsistas dos programas redistributivos, de transferência de renda. Este foi um desafio colocado para o

conjunto das parceiras do Oportunidade Solidária, que em seus trabalhos anteriores costumavam trabalhar por demanda de grupos que as procuravam, e agora estavam sensibilizando e fomentando grupos que seriam iniciados por desempregados, que, em muitos casos, nunca haviam pensado em se organizar em grupos para trabalhar de forma autogestionária.

Para Maria Paula Patrone⁶⁰, “a grande questão da incubagem é a educação popular: não perder os princípios, não deixar que o trabalho vire simplesmente um trabalho técnico” (Entrevista com Maria Paula Patrone). Ela afirma que, quando trabalhou com a SDTS por meio da Integra Cooperativa – uma das parceiras –, fomentando a criação de cooperativas em São Paulo, o tempo de trabalho junto aos bolsistas estava determinado pela duração da transferência de renda que recebiam.

Um problema que Maria Paula Patrone apresenta (em entrevista) é que as entidades parceiras da prefeitura tinham de assessorar processos de incubação de grupos muito diferentes entre si, na mesma sala de aula, e a proposta coletiva vinha “muito a seco”, nas palavras dela, pois o tempo não era suficiente para formar o empreendimento. No final de um ano – tempo de incubação –, os empreendimentos que se estruturavam não eram os grupos de pessoas socialmente mais vulneráveis, e sim os que já tinham experiência como empreendedoras. Para Maria Paula, no final da gestão o Programa Oportunidade Solidária estava melhor nesse aspecto, ao juntar o trabalho de incubação com a capacitação. Este foi um dos “aprendizados” internos da política em São Paulo, ou seja, ela evoluiu em diversos aspectos, aprimorando-se ainda na gestão Marta Suplicy.

A citada construção coletiva mencionada por Ângela Schwengber incluiu as entidades que já assessoravam empreendimentos solidários em São Paulo e outras instituições que passaram a atuar neste campo. A política pública ajudou a promover a articulação de várias instituições para ajudar na sua elaboração e implementação. A reunião de muitas instituições para construir o programa, e o aprendizado coletivo que isso representou, dão indícios sobre a disseminação posterior das inovações feitas na gestão Marta Suplicy para outras gestões,

⁶⁰ Maria Paula Patrone atualmente é coordenadora da Incubadora Pública de Economia Popular e Solidária de Osasco. Começou atuando na Economia Solidária na ITCP-USP, onde foi formadora, conselheira e coordenadora; depois trabalhou na Integra, instituição que foi parceira da SDTS na implantação da política pública em SP, e por isso, em entrevista, ela também nos falou sobre a SDTS, do ponto de vista de uma pessoa que trabalha em uma instituição parceira da política.

especialmente a de Emídio de Souza, em Osasco, que foi eleito em 2004, e cujo caso será estudado no Capítulo 4.

No início da gestão, Ângela Schwengber convidou as parceiras a constituir um grupo para discutir as metodologias e ver o que funcionava melhor para os objetivos do Programa Oportunidade Solidária. Nesse contexto, ficou evidente que as parceiras tinham receios de compartilhar sua metodologia.

Eu não sei se já tinha alguém que conhecia as brigas internas da Economia Solidária, mas eu, até por desconhecer as diferenças que havia, fui montando o programa dentro daquilo que eu achava que seria o ideal que se fizesse, juntando todo mundo. Eu não tinha a menor noção de que tinham brigas entre si, disputas, rachas. Eu não tinha noção de que o movimento era tão novo e já tão dividido. (Entrevista com Ângela Schwengber).

Devido às brigas internas, às quais se refere Ângela Schwengber, as instituições da Economia Solidária não conversavam muito entre si antes da política pública municipal exigir que participassem de reuniões de discussões metodológicas e de indicadores. Nesse sentido, além do movimento de Economia Solidária ter favorecido a inclusão do tema na sua agenda, o poder público contribuiu para o fortalecimento do movimento de Economia Solidária, ao denominar as instituições como suas parceiras, e reunir em um mesmo grupo incubadoras universitárias, ANTEAG, UNISOL, NAPES entre outras. Assim, instituições com origens e práticas diferentes, que antes não se enxergavam como semelhantes, passaram a participar de fóruns de Economia Solidária e da política pública com a nova identidade de entidades de assessoria aos empreendimentos, e sua ação pôde ser compartilhada, e de certa forma comparada⁶¹.

O Programa Oportunidade Solidária tinha como público-alvo a população mais pobre, menos estruturada, e, por esse motivo, Ângela afirma que era necessário que a política fosse indutiva, que fomentasse a criação de empreendimentos.

⁶¹ Em 2005, no Atlas da Economia Solidária no Brasil (2006, p. 13), as entidades de assessoria foram caracterizadas da seguinte forma: “As Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento à Economia Solidária são aquelas organizações que desenvolvem ações nas várias modalidades de apoio direto junto aos empreendimentos econômicos solidários, tais como: capacitação, assessoria, incubação, assistência técnica e organizativa e acompanhamento.. Essas caracterização contribui para esclarecer o papel de cada ator no processo de incubação, e também para definir nos espaços de representação – e portanto, de poder – quais atores terão assento, em razão do seu interesse e necessidade de representatividade. Utilizaremos a abreviação EAFs para denominar essas entidades.

Ao final de 2001, o grupo havia feito várias discussões, envolvendo aspectos como a necessidade de se atrelar o processo de incubação ao tempo da bolsa; o tempo necessário à incubação; os resultados possíveis nas atividades de sensibilização para a Economia Solidária. Havia também críticas das parceiras, por sua história e tradição, ao empreendedorismo individual, das quais Ângela Schwengber e Márcio Pochmann compartilhavam, por acreditarem que não seria essa a solução para os problemas ligados à exclusão⁶². Assim, apesar de este ser um público previsto no programa, não era privilegiado pelas instituições parceiras, e sequer pela SDTS.

Depois de um período de tempo, e de muitas reuniões, as parceiras compreenderam a importância de “dividirem” sua metodologia. Formou-se um grupo com técnicos de algumas parceiras para discutir questões como comercialização, plano de negócios, saúde do trabalhador. Foi debatida a necessidade de uma linha de crédito para os grupos de Economia Solidária, que chegou a operar financiando parte das atividades, porém a lei que estabeleceria o Programa Oportunidade não chegou a ser aprovada. É interessante notar que, apesar de não ter sido aprovada, foi discutida de forma tão longa, entre diversas instituições parceiras, que a lei proposta para São Paulo foi praticamente reproduzida em várias outras localidades que se propuseram a implementar ações de Economia Solidária conjugada com transferência de renda, inclusive em Osasco, como será visto adiante.

Outra construção coletiva entre as parceiras e a SDTS foi a elaboração de indicadores para a própria política de Economia Solidária, além de um sistema de monitoramento, de avaliação, para considerar os avanços alcançados. Ângela Schwengber faz uma análise do desenvolvimento do programa e de seus resultados:

Para mim foi um marco o último seminário do programa quando a gente já tinha perdido as eleições, que a gente fez o seminário para fechamento [...] a gente só conseguiu fazer uma aplicação do questionário para o monitoramento e avaliação. Nesse seminário, a gente fez uma apresentação da primeira leitura destes dados. E eu me lembro que os depoimentos finais de todo mundo foi de ter “caído a ficha” do que foi aquele espaço, **do que foi criar aquele coletivo que conseguiu juntar 18 instituições diferentes em rede, e isso resultou em parcerias várias entre elas para outras coisas, que elas não tinham anteriormente, delas perceberem o espaço do programa como espaço de construção de fato de uma política pública. Aliás, esta discussão de política pública foi obra e graça do programa, disso eu tenho certeza, porque em termos de São Paulo não se discutia.** Tinha as discussões no Rio Grande do Sul, no governo do estado, de políticas públicas de economia solidária,

⁶² Informações obtidas em entrevista de Ângela Schwengber.

mas não tinha em nenhum outro lugar. Essa foi uma discussão levada em frente pelo programa de São Paulo, a discussão de política como garantia de direito, como possibilidade de você firmar uma determinada demanda social como um direito de cidadania e que tem que ter o fomento do estado, o reconhecimento de novos sujeitos sociais. Todo esse debate que hoje é o documento da Rede de Gestores, que foi para a conferência nacional, é uma discussão criada a partir da experiência de São Paulo. Elas, obviamente, se enriquecem, se fortalecem, com várias outras experiências, mas eu digo isto sem vaidade nenhuma, digo isso reconhecendo um processo histórico. O programa, da forma como ele foi construído, gerou este debate, gerou esta discussão e criou estas condições. Agora, se a gente entrar na coisa de resultados do programa, eu acho que, para as condições que nós tínhamos, os resultados foram excelentes. Não foram os resultados que nós mesmos esperávamos ter no final, e nem os resultados que a Economia Solidária poderia querer ter, mas o que eu sei é que foi muito além do que as pessoas que foram beneficiadas pelo projeto imaginavam. Eu acho que elas nem imaginavam que nós iríamos chegar no ponto em que chegamos. Agora a gente, que tem uma visão de longo prazo já mais estabelecida sobre esse processo, obviamente percebe todas as deficiências. Eu gostaria de ter feito mais, mas é isso, a gente pegou um governo de oito anos de malufismo, sem recursos, sem tradição da política, foi a primeira gestão que implantou políticas voltadas para o mundo do trabalho, para a primeira secretaria de desenvolvimento do Município de São Paulo. Imagina, mais de 400 anos, o monstro que é, São Paulo nunca teve uma secretaria de desenvolvimento econômico que tentasse ordenar isto, nunca teve uma secretaria do trabalho! Imagina uma cidade com 10,5 milhões de habitantes, nunca tinha tido uma secretaria que pensasse o mundo do trabalho. Então diante deste quadro inicial, o ponto a que nós chegamos depois de quatro anos foi impressionante (Entrevista com Ângela Schwengber. Grifos da Autora).

Em artigo de análise sobre as dificuldades de implementação do Programa Oportunidade Solidária, Parra (2005) enfoca as condições e limitações sociais e políticas para a criação de uma política pública de Economia Solidária. Um desafio constante para esses empreendimentos fomentados pela SDTS na periferia de São Paulo – local onde reside o público-alvo prioritário da política – é o de gerar renda em regiões de baixa atividade econômica, e sem capital para investimento. Para o crédito, foi criada uma linha específica do São Paulo Confia, com metodologia própria para novos empreendimentos individuais e solidários.

Outros desafios narrados por Parra (2005) foram a qualificação profissional dos beneficiários, a melhoria da qualidade dos produtos e serviços oferecidos pelos empreendimentos, e a distribuição, a comercialização, o consumo e as tecnologias necessárias e adequadas a esses empreendimentos. Para que o poder público pudesse comprar os produtos e serviços desses empreendimentos, apoiando-os e fortalecendo-os, seriam necessárias novas regulamentações, um novo marco jurídico. Mas como seria esse novo marco jurídico?

Parra chama atenção também para o fato de que, apesar de termos uma aparente igualdade na competição capitalista, existe uma configuração social que determina de antemão as condições em que essa competição vai se dar, privilegiando certos grupos. Para esse autor, a “eficiência surge como o reflexo de uma relação de poder, que traduz uma capacidade de mobilizar recursos materiais e simbólicos a seu favor” (PARRA, 2005, p. 6). Seguindo o seu raciocínio:

Para dar concretude a esta discussão, tomemos alguns exemplos vividos na implementação do Programa Oportunidade Solidária: a inexistência de capacitação técnica adequada aos empreendimentos populares (todo o conjunto de instituições estatais que prestam este tipo de serviço estão voltadas para um outro modelo de organização do trabalho); a estrutura de financiamento público funciona muito bem para certos tipos de empresas (a grande empresa-corporação) mas não é capaz de apoiar em condições aceitáveis outros modelos produtivos, uma vez que opta por um certo “tipo ideal” de empresa que deve ser fomentado por ser considerado mais eficiente; as regulamentações fiscais incentivam alguns setores produtivos e penalizam outros; as tecnologias criadas visam reforçar determinados arranjos sócio-técnicos (máquinas que fortalecem uma certa divisão sócio-técnica do trabalho); a falsa universalidade dos processos licitatórios são bastante adequados para tornar o poder de compra do estado um instrumento centralizador do poder econômico [...] (PARRA, 2005, p. 6).

Nesse sentido, Parra afirma que o Programa Oportunidade Solidária e o conjunto de atores que dele fizeram parte – a rede de instituições participantes e apoiadoras, bem como os beneficiários diretos do Programa – não foram capazes de transcender sua esfera de atuação para a criação de uma esfera política mais ampla. Algumas das limitações apontadas pelo autor como responsáveis por essa limitação são indicadas a seguir.

O próprio governo municipal não estava suficientemente convencido da relevância das estratégias propostas para o fomento aos empreendimentos populares, o que seria necessário para fortalecer as iniciativas e buscar caminhos de institucionalização; as relações entre o conjunto das entidades parceiras foram marcadas por conflitos e disputas, apesar de terem ocorrido significativos avanços durante a gestão; a pouca relação direta dos beneficiários do programa com o poder público, pelo fato de serem as ONGs as executoras da ação governamental; além da fraca organização política dos beneficiários da política de Economia Solidária, como aponta Parra:

[Havia a] Inexistência de um movimento social de economia popular e solidária. Apesar da quantidade, diversidade e pluralidade de entidades que atuam nesta temática, o perfil mais presente é o de entidades de fomento. Não há, por parte daqueles que efetivamente integram e constituem os empreendimentos populares e

solidários, um nível de organização, mobilização e percepção política da sua atuação. Estamos muito mais no nível de uma ação de sobrevivência econômica imediata do que no nível de uma ação política emancipatória. Nunca é demais lembrar, num momento em que as fronteiras andam um pouco obscurecidas, que articulações entre ONGs não configuram necessariamente um movimento social. Tal confusão fica evidente na diversa produção discursiva que envolve o tema bem como nos problemas de representatividade política expressa em vários Fóruns em que se reúnem estes atores. (PARRA, 2005, p. 9).

Análise do processo de disseminação

A disseminação do programa de Economia Solidária para São Paulo tem características peculiares, pois é uma disseminação que combina atores da sociedade civil com a inspiração em outras políticas públicas de Economia Solidária, além de contar com diversos atores na construção do Programa Oportunidade Solidária de forma coletiva.

Para a análise dos fatores que favoreceram a disseminação da política de Economia Solidária para São Paulo, utilizaremos fatores propostos por Farah (2006c) e Dolowitz & Marsh (1996), e que se encontram nas páginas 31 a 33 do Capítulo 1 deste trabalho.

1 – Por que a política pública de Economia Solidária foi disseminada para São Paulo?

1.1 - O problema da exclusão social

Os problemas do desemprego e da exclusão social, somados à precarização das relações de trabalho, eram comuns a todo o país, mas evidenciavam-se de forma acentuada em cidades como São Paulo, que estava perdendo muitas indústrias e empregos, que optavam por instalar-se interior do Estado e outras regiões do país. Os empregos também “imigravam” para outros países, em razão do aumento das importações de países com mão-de-obra mais barata.

Em publicação da SDTS, Schwengber, Silva e Parra (2004, p. 9) anotam que o problema social que favoreceu a inclusão da Economia Solidária na agenda do governo municipal em São Paulo como uma das estratégias de combate à pobreza e à exclusão social foi a dinâmica do mundo do trabalho, com diminuição dos postos de trabalho assalariado e aumento do

trabalho precário e autônomo,, crise do emprego e (p. 10) incremento da exploração do trabalhador.

1.2 – O Problema da exclusão social é percebido como prioritário

O problema da exclusão social e as necessidades da população de geração de trabalho e renda ganharam espaço na agenda do PT em 1996, na campanha de Luíza Erundina à Prefeitura de São Paulo⁶³, e eram percebidos como prioritários em 2000 pela prefeita Marta Suplicy e pelo secretário Márcio Pochmann, que construíram uma nova secretaria para dar conta desses desafios.

1.3 - Características intrínsecas da inovação – a capacidade de resolver problemas

Um dos motivos para a implementação do Programa Oportunidade Solidária foi a percepção, pela prefeita Marta Suplicy, por membros do PT e, posteriormente, pelos gestores públicos, do potencial emancipatório e de geração de trabalho e renda demonstrados pelas experiências de Economia Solidária em curso no país, coincidentes com a estratégia paulistana de inclusão social. Schwengber, Silva e Parra mencionam as inúmeras experiências de trabalhadores brasileiros que se organizam em cooperativas ou outras formas da Economia Solidária, com apoio de entidades civis, sindicais, religiosas, universitárias ou governamentais, ou mesmo sem apoio.

Os autores citados consideram a Economia Solidária uma política inovadora por propor a autogestão e a cooperação, recolocando o ser humano e seu desenvolvimento como finalidade das relações de produção, distribuição e consumo, em meio a uma sociedade com relações hierárquicas e competitivas (SCHWENGBER, SILVA e PARRA, 2004). Ângela Schwengber, em entrevista, refere-se à inspiração na experiência das políticas públicas de Porto Alegre, Santo André e Rio Grande do Sul. Refere-se também às experiências trazidas pelas instituições parceiras, como a ANTEAG e a COPPE/UFRJ, que já haviam atuado como parceiras do governo do Estado do Rio Grande do Sul, apoiando o desenvolvimento de muitos empreendimentos de Economia Solidária em todo o estado, e das outras incubadoras.

⁶³ Informação fornecida pelo Prof. Paul Singer, em entrevista.

1.4 - Convergência com agenda de políticas públicas de diferentes atores e localidades

As experiências de políticas públicas de Economia Solidária em curso no país coincidiam com a estratégia paulistana de inclusão social, além de programas semelhantes terem demonstrado bons resultados em outros lugares, como Porto Alegre, Rio Grande do Sul e Santo André (Entrevista com Ângela Schwengber, e SCHWENGBER, SILVA e PARRA, 2004)

1.4.1 - Fatores estruturais

A crise de desemprego vivida pelos brasileiros a partir da brusca ampliação da abertura da economia nos anos 1990 teve sérias consequências em São Paulo, por possibilitar a importação de bens mais baratos, o que levou à falência partes grandes dos setores têxtil e de brinquedos, entre outros. Além disso, a guerra fiscal entre os estados brasileiros levou ao fechamento de indústrias na cidade de São Paulo, ou sua migração para outros lugares, com a diminuição da oferta de empregos na cidade.

1.4.2 – Quem esteve envolvido na disseminação?

A influência de atores sociais e políticos locais, de agências externas e de agentes de outras esferas de governo

Pode-se considerar que a Economia Solidária ganhou espaço na agenda do PT e do governo de Marta Suplicy sem nenhuma influência de agências externas. Porém, é importante lembrar que agências de cooperação estavam influenciando a agenda de atores importantes da Economia Solidária, como a CUT, além de instituições da Igreja Católica terem um constante diálogo com as tendências internacionais, recebendo inclusive dinheiro de entidades externas ao país para projetos como os PACs da Cáritas. Assim, essa influência não é direta sobre o PT e o governo, mas o PT tem relações próximas com essas instituições.

A política de Economia Solidária faz parte da agenda de diversas instituições como a CUT, a Igreja Católica, as universidades, o PT e diversos municípios e estados. Muitas das principais instituições do movimento de Economia Solidária têm sede em São Paulo e participavam do Fórum Municipal de Economia Solidária, cujas reuniões ocorriam na Câmara dos Vereadores,

com o apoio dos vereadores Aldaíza Spozati, Carlos Neder e Lucila Pizani. O Gabinete de Aldaíza Spozati promoveu reuniões de um grupo de pessoas, entre elas o prof. Paul Singer, para esboçar um programa Economia Solidária para o governo em 2000, época em que Marta Suplicy concorreu à eleição⁶⁴.

Dentre os atores destacados por Marsh e Dolowitz (1996), incluem-se partidos políticos, políticos eleitos, especialistas, consultores e redes. No caso de São Paulo, observa-se o seguinte sobre cada um deles:

O Partido dos Trabalhadores encarava as políticas do trabalho como prioritárias em sua agenda, inclusive a política de Economia Solidária, desde a candidatura de Luíza Erundina à prefeitura em 1996⁶⁵. Paul Singer impulsionou a inclusão da Economia Solidária na agenda do PT, e, mesmo que o PT não “exija” que seus prefeitos a implementem, essa política faz parte do leque, junto com outras, de políticas inovadoras com que se pretende dar conta da questão do desemprego..

Marta Suplicy, ao assumir a Prefeitura de São Paulo em 2001, decidiu implementar essa política desde os primeiros dias do governo. Por conta de diversos entraves, houve demora; porém, a decisão da prefeita já havia sido tomada. Além de Marta Suplicy, os vereadores Aldaíza Spozati e Carlos Neder apoiavam iniciativas de Economia Solidária e o Fórum Municipal de Economia Solidária, com suas reuniões realizadas na Câmara dos Vereadores. Os **políticos eleitos** que apoiavam a Economia Solidária à época da adoção do Programa em São Paulo pertenciam ao Partido dos Trabalhadores.

O Instituto de Tecnologia Social e a COPPE/UFRJ são **instituições que prestam consultoria** e que contribuíram para o desenvolvimento de metodologias de incubação, de tecnologias necessárias aos grupos incubados e de sistemas de indicadores e de avaliação da política, além da adoção de novas tecnologias, com atuação em propostas de melhorias e no desenvolvimento dos instrumentos da política pública. A Coppe já havia “incubado” a ITCP-USP, e havia prestado consultoria para a criação da incubadora da Fundação Santo André.

⁶⁴ Informação fornecida por Fernando Kleiman, em entrevista. Fernando Kleiman – atualmente chefe de Gabinete do secretário da Senaes, Paul Singer – afirmou que participou desse grupo, a pedido do prof. Paul Singer, que não tinha possibilidade de acompanhar todas as reuniões do grupo. O grupo tinha como objetivo pensar estratégias para os jovens, e a Economia Solidária configurava uma das possibilidades.

⁶⁵ Idem.

Outro ator que tem se mostrado muito atuante para a adoção de inovações, e para a implementação do programa, são **os gestores das políticas de Economia Solidária**, que não são os políticos eleitos nem burocratas de carreira. No caso de São Paulo, Ângela Schwengber tinha esse papel, e procurava se informar sobre o que estava sendo desenvolvido em políticas de Economia Solidária em outras localidades, visitando-as, além de contratar especialistas para desenvolver metodologias. A decisão sobre a maneira de implementar e o formato da política ficou sob responsabilidade de Ângela Schwengber, que estimulou um constante debate entre os atores públicos e as instituições parceiras, propiciando assim, no processo de disseminação, a “recriação” da política de Economia Solidária. Sandra Praxedes, que era coordenadora de incubação no Oportunidade Solidária, também participou desse processo. As pessoas que ocupam cargos de gestão trazem consigo um conjunto de informações, aprendidas em sua trajetória militante-profissional, por meio de sua rede de relações. Assim, com sua contratação, trazem consigo idéias, pontos de vista, que influenciam a forma como a política é então implementada. Este pode ser considerado o “legado dos atores”.

Apesar de serem contratadas para implementar a política na ponta, **as instituições parceiras** colaboraram na sua construção. As metodologias utilizadas eram, em boa parte, “suas”. Elas colaboraram também na construção dos indicadores de monitoramento e avaliação. A ANTEAG, por exemplo, havia operado anteriormente no Rio Grande do Sul, no governo Olívio Dutra, e dispunha dessa experiência, que foi compartilhada, de certa forma, com as outras parceiras e com os coordenadores do Oportunidade Solidária.

O processo de formulação do Programa Oportunidade Solidária deu-se durante toda a gestão, de forma participativa, em uma construção contínua (SABATIER, 1991) e coletiva (FARAH, 2006c; PAULICS, 2003 e 2004). No final da gestão, haviam sido desenvolvidos metodologias, indicadores, um projeto de lei, ferramentas da política, e o Programa fora expandido para toda a cidade, mesmo sem estar “completo”, e com deficiências em vários sentidos, como será apresentado na seção: “Lições positivas e negativas aprendidas em São Paulo”.

1.5 - Acesso a informação sobre inovações

O PT como uma rede de informação

Paul Singer ajudou a levar o tema da Economia Solidária para a agenda de discussão do PT em 1996, época de enorme desemprego, e em que participava da campanha de Erundina à prefeitura, em 1996. O tema fez parte desta campanha, da campanha e do plano de governo da prefeita Marta Suplicy, em 2000, e das campanhas do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 1998, 2002 e 2004.⁶⁶

Além disso, técnicos que haviam trabalhado em outras administrações do PT que já implementavam políticas públicas de Economia Solidária trouxeram informações sobre Santo André, Rio Grande do Sul e Porto Alegre⁶⁷.

Consultores e instituições parceiras

O ITS e a COPPE/UFRJ são instituições que prestaram consultoria no desenvolvimento e implementação de metodologias de incubação e sistemas de indicadores e de avaliação, além do desenvolvimento de novas tecnologias e dos instrumentos da política pública.

1.6 - O processo de seleção de políticas no local

No caso da política de Economia Solidária, a sua disseminação para o governo municipal de São Paulo foi voluntária, a partir do interesse da prefeita Marta Suplicy. O PT, partido da prefeita, mantinha a Economia Solidária em sua agenda há vários anos, mas não havia por parte do partido nenhum tipo de coerção para que decisões fossem tomadas, para que governos locais implementassem a política.

Houve, no entanto, incentivos políticos e financeiros, de certa forma, como pode ser visto a seguir.

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Informação fornecida por Ângela Schwengber, em entrevista.

a) Incentivos políticos

O Programa Oportunidade Solidária foi implementado no primeiro ano de gestão, o que denota uma “vontade política” de construir o programa como uma alternativa ao desemprego e à exclusão social, percebidos como problemas, com grande impacto para a população beneficiária e com vantagens para o político eleito, que fica identificado como quem decidiu implementar a política. A implantação do Programa Oportunidade Solidária levou alguns meses, em razão da troca de sua coordenação e das dificuldades de obtenção de financiamento. Porém, como afirma Paul Singer, Marta Suplicy já havia decidido desde o início da gestão implementar uma política de Economia Solidária, tendo convidado Paul Singer para coordená-la.

b) Incentivos financeiros

Não houve incentivos financeiros na época da SDTS, no sentido em que a literatura de disseminação o apresenta. Houve, no entanto a oportunidade de uso de recursos financeiros disponíveis, por convênio da FAO/ONU, para políticas de geração de trabalho e renda, sem no entanto haver indução por parte do governo federal, do PRONAGER ou da FAO/ONU.⁶⁸

c) Ideologia

Pode-se perceber que a Economia Solidária é uma política pública implementada principalmente em administrações do PT. Segundo Reginaldo Magalhães, ex-secretário executivo da ADS/CUT, a Economia Solidária é uma alternativa ao desemprego e à exclusão social que coincidia com a ideologia de parte dos sindicalistas da CUT, que não aceitariam soluções individualizadas, e consideravam os seus princípios compatíveis com os princípios das lutas dos trabalhadores na esquerda brasileira. Com a implementação do Programa Oportunidade Solidária, é privilegiado o fomento aos empreendimentos solidários, em contraposição aos empreendimentos populares individuais, como se vê na fala de Ângela Schwengber, que se manteve fiel ao princípio, quando foi trabalhar, posteriormente, em Santo

⁶⁸ Carlos Alexandre Nascimento, atual secretário adjunto da Secretaria Municipal do Trabalho de São Paulo, afirmou ter interesse em implementar um Centro Público de Economia Solidária em São Paulo, pois sabe que há recursos para isso no governo federal, e que a prefeitura havia solicitado esse equipamento, na época da SDTS. O centro público está servindo como um incentivo financeiro para os atuais gestores municipais da política de geração de emprego e renda em São Paulo. A atual gestão tem projetos de Economia Solidária somente em um distrito, Itaim Paulista, numa parceria com a FESP – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. A estratégia da SMTrab vem sendo fortalecer os empreendimentos já estabelecidos, sejam eles da Economia Solidária, individuais, ou outros, porém não há um programa de Economia Solidária municipal. (Informações fornecidas por Carlos Alexandre Nascimento em entrevista.) Na entrevista, Carlos Alexandre afirmou haver um projeto de Economia Solidária em Itaim Paulista, porém o contato não pôde ser feito até o final desta pesquisa.

André. Os empreendedores individuais recebem apoio, mas o incentivo maior é direcionado para a constituição de empreendimentos coletivos⁶⁹.

d) De onde foi disseminado?

Santo André implementa programas de Economia Solidária desde 1997, em parceria inicialmente com a Incubadora de Cooperativas e Associações da Fundação Santo André⁷⁰. Outras cidades e estados brasileiros também já desenvolviam políticas de Economia Solidária, como o Rio Grande do Sul e Porto Alegre. Segundo Ângela Schwengber, essas experiências de políticas públicas informaram a política de São Paulo, além das incubadoras e instituições que fomentavam a Economia Solidária, existentes na cidade. Ângela acredita que as experiências de outras cidades contribuíram bastante para a disseminação:

[...] eu acho que o empreendedorismo e a Economia Solidária entraram no programa e no plano de governo da prefeita Marta Suplicy muito mais resultado de experiência de outros governos petistas do que [por outra] qualquer razão. Tinha várias outras como Santo André, Rio Grande do Sul, Porto Alegre, tinha vários petista da época [na SDTS] que já tinham vivido políticas desta natureza (Entrevista com Ângela. Grifos da autora).

e) Para onde foi disseminado?

A política que estava sendo implementada em São Paulo, inclusive o Programa Oportunidade Solidária, suas metodologias e os seus aprendizados sobre a importância de melhorar a implementação, disseminou-se para Osasco, como será analisado no próximo capítulo. Além disso, a experiência de São Paulo foi discutida na Rede de Gestores, e muitos gestores puderam aprender e se inspirar para o desenvolvimento de suas políticas e de seus programas.

É interessante notar que a política de Economia Solidária foi interrompida em São Paulo, o que poderia significar que fracassou. Porém, se uma política “fracassa”, por que outras localidades a adotam em seguida? O que Farah (2006a) aponta em artigo sobre a disseminação das experiências no Banco de Dados do Programa Gestão Pública e Cidadania é que as interrupções de políticas ocorreram, em geral, em momentos de mudança de partido no

⁶⁹ Esta ideologia se contrapõe de forma clara à estratégia da secretaria que se seguiu à SDTS, a SMTrab, que decidiu não fomentar mais novos negócios, somente os já existentes. Porém, sua estratégia é atualmente centrada no Programa São Paulo Confia, que concede microcrédito produtivo orientado, porém sem prestar muita assessoria aos empreendimentos, o que diminui muito as chances de EES se estruturarem, pois demandam assessoria do tipo “incubação” durante sua fase inicial.

⁷⁰ Em 2006, a Prefeitura de Santo André cria sua própria Incubadora Pública de Economia Popular e Solidária, mas então já está sendo influenciada pela experiência de São Paulo e Osasco, entre outras.

poder, e que, em muitos casos, as políticas inovadoras continuaram sendo implementadas pelo partido da oposição ao anterior que chegou ao poder. Se a política foi disseminada para outro lugar, mesmo que tenha sido interrompida no lugar de origem, *a política teve continuidade, só que em outro lugar.*

1.7 - Quais foram os constrangimentos ou facilitadores para a disseminação?

Complexidade da política: no caso de São Paulo, a equipe de gestores públicos foi formada por pessoas com algum conhecimento de Economia Solidária, mas que não haviam trabalhado antes em gestões públicas. A política e o programa foram construídos durante a ação, em uma construção coletiva junto com as instituições parceiras. Inspirou-se em experiências anteriores e na prática das instituições parceiras, mas não adotou nenhum modelo pronto, e talvez por isso tenha tido mais estrutura somente no final da gestão, quando já se sabia de diversas modificações que seriam necessárias para atingir os objetivos propostos.

Legislação: como a SDTS foi criada em 2001, não havia orçamento previsto para o Programa Oportunidade Solidária, iniciado naquele ano; foi necessário restabelecer um antigo convênio com a FAO/ONU para que houvesse verba. A lei de instituição do programa não foi aprovada pela Câmara dos Vereadores, porém foi apresentada pelo Executivo somente no final da gestão, quando o partido da oposição havia ganhado a eleição.

Capacidade técnica: Por não haver funcionários disponíveis e capacitados para implementar a política de Economia Solidária de forma direta – a SDTS fora criada como uma “secretaria de projetos”, que se pretendia enxuta –, foram contratadas instituições parceiras com experiência em incubação, com metodologias desenvolvidas.

Recursos financeiros: No início da gestão de Marta Suplicy, a falta de recursos financeiros atrasou sua implementação. Com o projeto FAO/ONU, dispunha-se de recursos destinados à contratação de instituições parceiras, o que possibilitou a implementação e posterior ampliação da política.

2 - O que foi disseminado?

O que foi disseminado foi uma política, um programa, seus objetivos e instrumentos.

2.1 – A política de Economia Solidária

A política de Economia Solidária foi uma reconstrução coletiva, que veio da sociedade civil, do movimento de Economia Solidária, de experiências anteriores desenvolvidas em Santo André, em Porto Alegre e no Rio Grande do Sul, e foi reconstruída a muitos braços e muitas reuniões.

2.2 – Os objetivos da política

Os objetivos do Programa Oportunidade Solidária, descritos na seção anterior, incluíam “desenvolver o potencial humano, estimular a coesão social, gerar ocupação e renda” (SCHWENGBER, 2003, p. 138), que se somam aos objetivos de inclusão social da estratégia da SDTS.

Nas entrevistas realizadas para esta pesquisa e nos textos analisados, percebeu-se que pessoas do movimento de Economia Solidária e os gestores de políticas públicas falam muito em “política de Economia Solidária”, mas o que foi implementado em São Paulo foi um programa. A coordenadora do Oportunidade Solidária, Ângela Schwengber, diferencia política de programa da seguinte forma:

Uma política é composta de programa(s) que por sua vez é composto de projetos e ações. Ações e projetos têm início, meio e fim determinados desde logo. Programas e políticas têm a pretensão de ser um serviço público continuado, ou seja, já permitem o acesso a direitos adquiridos (legítima e/ou legalmente) pela sociedade, podendo variar a forma (ações, projetos, etc.), mas não a existência.

O Estado brasileiro ainda é bem prematuro e confuso na sua própria construção e organização. É um Estado que, como outros, foi incorporando políticas sociais de uma maneira setorializada e compartimentada e a partir de muitas lutas sociais. E, em muitos casos ainda são políticas governamentais, não de Estado.

Então, cada ente da Federação ou governo vai criando órgãos, departamentos, programas, ações, etc. para atender determinada prioridade de governo ou demanda social não contida, e assim a diversidade de formas de estruturar e executar políticas/programas/ações é absurda. É muito recente a constituição de sistemas (saúde, educação, assistência social, etc.) que tentam criar um fio condutor e uma

lógica de funcionamento que a população e o próprio Estado consigam entender e integrar com outros setores, quando for o caso.

Então, você poderá encontrar políticas com cara de projetos, programas com cara de ações, projetos com cara de políticas, enfim, adequações forjadas com base especialmente na correlação de forças ou institucionalidades instaladas/possíveis no momento de sua criação. Muitas vezes também é confusão conceitual: os gestores não distinguem e aí criam uma coisa com nome de outra.

No caso do **Oportunidade Solidária**, ele foi criado como um programa (de Economia Solidária) dentro de uma política (de inclusão e desenvolvimento social). **A política, portanto, era de desenvolvimento, trabalho e inclusão social, da qual a Economia Solidária era um eixo.** Ao longo de sua construção, o Programa estava ficando complexo o bastante para ter cara de **política de Economia Solidária** integrada à política de desenvolvimento, trabalho e inclusão social, mas não houve tempo para sua consolidação como tal.

Na Rede de Gestores costumamos dizer que as políticas públicas de Economia Solidária estão em construção. Muitas já existem com um bom grau de estruturação, embora não [estejam] consolidadas, outras nem poderiam ser chamadas de políticas ainda, mas perseguem a sua construção. Não se trata exatamente de um ideal, mas de uma construção social em curso. (Entrevista com Ângela Schwengber. Grifos da autora).

A política foi disseminada como idéia, como estratégia, a partir da inspiração de Santo André, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, além de estar na agenda do PT. Posteriormente, a “estratégia paulistana de inclusão social” foi disseminada para Osasco, onde foi chamada “estratégia de inclusão social” de Osasco, com muitas semelhanças com a política de São Paulo⁷¹.

2.3 - O Programa Oportunidade Solidária - SDTS

O programa surgiu a partir da inspiração de Santo André, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, da agenda do PT e da experiência das instituições que desenvolviam atividades de incubação e promoção da Economia Solidária em São Paulo.

⁷¹ Informações fornecidas por Ângela Schwengber e Sandra Praxedes.

2.4 – Instrumentos

a) Metodologias de incubação

O Programa Oportunidade Solidária contava com uma equipe de coordenação de incubação, mas não executava a política “na ponta”. A SDTS formulou termos de referência de incubação e realizou convênios com diversas organizações que atuavam como incubadoras, totalizando no final da gestão 18 parceiras que atuavam em toda a cidade. No contexto da proposta de Márcio Pochmann de criar a SDTS como uma “secretaria de projetos”, enxuta, não cabia a instalação de uma incubadora pública da dimensão necessária para atender ao público-alvo em toda São Paulo. Foram discutidas em reuniões com as parceiras suas metodologias de incubação, e formulados parâmetros mínimos que fundamentavam os termos de referência de incubação seguintes, e também uma estratégia de forma coletiva, que se valia do conhecimento das instituições parceiras, com mais tempo de prática de incubação.

b) Sistema de indicadores e monitoramento

A construção em São Paulo de um **sistema de indicadores** do Programa Oportunidade Solidária, que ficou pronto no final da gestão, contou com a consultoria da COPPE/UFRJ, do Rio de Janeiro, que vem desenvolvendo esse *know how*. A COPPE é detentora de amplo conhecimento sobre metodologias de incubação e formação para empreendimentos, e abriga a Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Populares, a mais antiga das incubadoras, e que “incubou” várias outras ITCPs, inclusive a da USP.

2.5 - Qual foi o grau de disseminação?

Houve **inspiração** nas experiências de Santo André, Porto Alegre e Rio Grande do Sul, e na proposta de incubação das incubadoras universitárias de cooperativas, além de outras parceiras que compunham o grupo que implementava a política em regiões da cidade, coordenadas pelo Oportunidade Solidária. Essas experiências anteriores contribuíram para a construção da política de São Paulo, que se poderia chamar de modelo **híbrido**, por mesclar características das políticas públicas que contratavam parceiras para a execução – como as do Rio Grande do Sul e Santo André – com a feição coletiva de São Paulo, em que se contou com instituições parceiras e gestores públicos para sua implementação.

Na época em que o Município de São Paulo implementou a sua política de Economia Solidária, havia poucas outras gestões implementando políticas semelhantes, ainda não havia a Rede de Gestores e sequer havia a SENAES. As gestões que desenvolviam essas políticas tinham as seguintes características:

A do Rio Grande do Sul contou com a parceria da ANTEAG, da COPPE/UFRJ e do IBASE na implementação. Foram capacitados mais de 70 técnicos para trabalhar em todo o estado⁷². Tratava-se de um modelo de implementação em que entidades de apoio, assessoria e fomento à Economia Solidária⁷³ foram contratadas para formar técnicos e implementar a política no estado, em parceria com o governo estadual.

A política de fomento à Economia Solidária de Santo André foi implementada pelo Departamento de Geração de Trabalho e Renda da prefeitura, em parceria com a Fundação Santo André, desde 1997, quando foi criado o Programa Incubadora de Cooperativas. O programa contou com a consultoria da COPPE/UFRJ e da Fundação Unitrabalho, além de outras instituições contratadas para realizar a incubação dos grupos acompanhados.

Em São Paulo, os gestores tinham conhecimento dessas experiências, e, devido à proposta da SDTS de ser uma “secretaria de projetos” e contar com poucas pessoas contratadas, Ângela Schwengber acreditava que seria interessante chamar todas as EAFs para atuar em conjunto⁷⁴. A coordenação do Programa Oportunidade Solidária definia os locais em que a política seria primeiramente implementada⁷⁵, as pessoas que seriam atendidas⁷⁶, o tempo de duração das fases de assessoria às pessoas e aos grupos, a sensibilização, depois a pré-incubação, e então a incubação propriamente dita⁷⁷.

⁷² Fala de Luigi Verardo, em entrevista.

⁷³ O conceito de entidades de apoio, assessoria e fomento à Economia Solidária foi visto na seção anterior.

⁷⁴ Informação obtida em entrevista com Ângela Schwengber.

⁷⁵ Os critérios para escolha dos municípios nos quais a política seria implementada prioritariamente foram baseados no Mapa de Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo (SPOZATI, 2000)

⁷⁶ Só foram atendidas pelo Programa Oportunidade Solidária bolsistas dos programas de transferência de renda da SDTS, devido à proposta da SDTS de integrar todas as políticas. Apesar disso, no decreto que criou o Oportunidade Solidária, previa-se a possibilidade de atender outros públicos, apenas com prioridade aos beneficiários da SDTS.

⁷⁷ O tempo de trabalho das EAFs junto às pessoas/grupos era o tempo de duração das bolsas.

As EAFs ficavam responsáveis por turmas pré-determinadas de pessoas em regiões pré-determinadas pela SDTS, e um termo de referência⁷⁸ definia os resultados esperados a serem alcançados pela EAF parceira. Como já se viu neste capítulo, as EAFs relutaram em compartilhar suas metodologias de trabalho, mas, em reuniões específicas sobre metodologias de incubação, as parceiras puderam aprender umas com as outras – havia parceiras com muita e outras com pouca experiência – e as metodologias foram discutidas para que sua atuação se direcionasse aos objetivos do programa.

Pode-se dizer que em São Paulo houve hibridização de formas de atuação, inspirada tanto em outras gestões públicas – Santo André, Rio Grande do Sul – como no conhecimento das EAFs parceiras. Assim, a **hibridização ocorreu com elementos de políticas de governos estaduais, municipais e de instituições da sociedade civil.**

É possível que tenha ocorrido **síntese** entre as várias formas de atuação das EAFs parceiras, pois houve muitos debates sobre suas metodologias. Mas a confirmação dessa suposição exigiria uma pesquisa mais aprofundada. De qualquer forma, tal síntese não influenciou a decisão anterior de implementar a política de Economia Solidária, mas a sua implementação mais operacional, de *como* implementar a política, sua recriação.

Houve **inspiração** em Santo André, no Rio Grande do Sul e em Porto Alegre para a decisão de implementar a política em São Paulo⁷⁹, além de estar na agenda do PT desde 1996.

Não houve cópia de nenhum modelo ou metodologia, mas inspiração, síntese e hibridização.

2.6 – As pessoas que foram trabalhar no Oportunidade Solidária

Redes atuando na contratação de técnicos

A declaração de Paul Singer no início do capítulo, à página 77, mostra sua participação na decisão da escolha do primeiro coordenador do programa, provavelmente por seu papel, tanto no movimento de Economia Solidária, quanto como participante e intelectual, e no esforço

⁷⁸ O termo de referência foi citado em entrevistas por Maria Paula Patrone e Ângela Schwengber. No primeiro ano de gestão o termo de referência era mais simples, e foi depois aperfeiçoado.

⁷⁹ Informações obtidas em entrevista com Ângela Schwengber, não respaldadas pelos tomadores de decisão à época, Márcio Pochmann e Marta Suplicy; não houve possibilidade de entrevistá-los para esta pesquisa.

para disseminar para mais pessoas, lugares e instâncias o tema e suas propostas. Já a contratação seguinte foi feita por meio de seleção de currículos, e uma rede de técnicos que trabalhavam com políticas públicas possibilitou que Ângela Schwengber fosse escolhida⁸⁰. Nesses dois casos foram atuantes as redes de pessoas, mas no primeiro caso foi mais importante a rede do movimento social de Economia Solidária, pelo fato de André Ricardo ter sido ligado à ITCP-USP e ao NAPES, além da rede do partido, pela atuação do prof. Paul Singer. Num segundo momento, a rede de técnicos de políticas e de políticas públicas é que contribuiu para a contratação da Ângela, apesar de possivelmente ter contado a seu favor o fato de já ter atuado em movimentos sociais antes.

Muitas das pessoas que ocuparam cargos de confiança na SDTS⁸¹ estiveram envolvidas na disseminação da política de Economia Solidária, especialmente nos momentos de tomada de decisão sobre a implementação. Porém, **pessoas** não aparecem na literatura *como objeto de disseminação*, e, nesta “qualidade”, *como parte decisiva do processo de disseminação da política*. Os atores envolvidos na prática e os especialistas nas políticas ajudam a disseminar as inovações através de suas redes, porém não havia sido tratada antes a participação direta de atores com experiência anterior, na formulação e implementação de uma política em um “novo” lugar.

Este foi o caso da equipe técnica da SDTS de São Paulo, que veio, em larga medida, da sociedade civil, de instituições que desenvolvem projetos de fomento à Economia Solidária, como universidades (Márcio Pochmann – Unicamp; André Ricardo de Souza – USP), movimentos sociais (Ângela Schwengber – CPT, PT, MST, CUT, e Sandra Praxedes – CPT, CIMI, MST), movimento de Economia Solidária (instituições parceiras do Oportunidade Solidária).

As pessoas que trabalharam nas instituições parceiras não “migraram” formalmente para a SDTS, porém, em razão da grande demanda da SDTS, vários formadores das instituições parceiras foram designados para trabalhar com os grupos do Oportunidade Solidária, desenvolvendo metodologia de incubação própria para atender a essa demanda no tempo disponível. Como a ação das parceiras no local era coordenada pelo Oportunidade Solidária e

⁸⁰ Ângela Schwengber, em entrevista.

⁸¹ Na SDTS praticamente não havia servidores concursados para além das funções administrativas, e a política se desenvolvia com um quadro de pessoas contratadas via cargos comissionados e muitas parcerias.

era muito discutida no âmbito do programa, as parceiras também se “apropriavam” da política.

As pessoas que “migraram” para a SDTS – Ângela Schwengber e Sandra Praxedes, por exemplo – levaram, além de seus conhecimentos técnicos, também suas redes de relacionamento. Com isso, as formas de trabalho e as inovações estavam em constante discussão e elaboração.

A construção coletiva a que Ângela Schwengber se refere incluiu as entidades que já assessoravam empreendimentos solidários em São Paulo, além de outras instituições que passaram a atuar neste campo. A política pública ajudou a promover a articulação de várias instituições para ajudar na elaboração e na implementação da política. Em razão da grande reunião de instituições e do aprendizado coletivo que isso representou, pode-se compreender melhor a disseminação posterior das inovações feitas na gestão de Marta Suplicy para outras gestões, especialmente a de Emídio de Souza, em Osasco, eleito em 2004.

As instituições voltadas para a Economia Solidária no município de São Paulo⁸² não dispunham de nenhum espaço de diálogo, articulação e de troca metodológica antes de a política pública municipal exigir que participassem de reuniões de discussões metodológicas e de indicadores. Assim, além de o movimento da Economia Solidária ter incluído o tema na agenda do poder público, o próprio poder público contribuiu para o fortalecimento do movimento de economia solidária, ao denominar as instituições como suas parceiras (informação fornecida por Ângela Schwengber, em entrevista). Assim, instituições com origens e práticas diferentes passaram a participar com a nova identidade de entidades de assessoria aos empreendimentos, e sua ação pôde ser compartilhada, e, de certa forma, comparada. Ângela Schwengber afirma que em São Paulo, no Oportunidade Solidária, muita coisa foi construída, foram desenvolvidas metodologias (as parceiras junto com a SDTS), indicadores de desempenho da política (assessoria da Coppe junto à SDTS e às parceiras). Pode-se perceber, a partir da disseminação bastante bem sucedida de todos estes elementos para Osasco – como será visto no capítulo que se segue - que foram formados bons quadros,

⁸² É interessante notar que já existia o GT de Economia Solidária para a organização do 1º Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, em 2001, reunindo diversas instituições que atuavam na Economia Solidária no nível nacional, e que atuavam também em São Paulo. Porém, não havia um diálogo sistemático e uma articulação política entre elas no município de São Paulo, pensando a realidade local. Além desse GT, havia a Rede de Incubadoras Universitárias e diálogos entre ITCPs e a Fase, além do apoio contínuo de Gonçalo Guimarães, da ITCP da UFRJ.

capacitados bons técnicos. Muitas pessoas que trabalharam no Programa estão hoje em outras prefeituras, e mesmo algumas pessoas que eram de instituições parceiras da SDTS também estão em outras prefeituras.

Retomando a literatura, Marsch e Dolowitz propõem diversas questões sobre disseminação de políticas públicas – os autores usam o termo transferência –, mas não mencionam entre as pessoas que influenciam a disseminação os ocupantes de cargos de confiança, diferentes dos políticos eleitos e dos servidores públicos. Eles devem ser incluídos tanto na questão “Quem está envolvido na transferência?” quanto em “O que é transferido?”, conforme foi visto no caso de São Paulo.

2.7 – Lições aprendidas em São Paulo

Necessidade de ampliação do público-alvo do programa

Este é um aprendizado que a equipe do Oportunidade Solidária e as parceiras tiveram. Era muito limitado trabalhar somente com bolsistas dos programas redistributivos; outras pessoas e outros grupos poderiam beneficiar-se com as suas ações e ter mais condições e possibilidades de formar EES do que os bolsistas.

Estrutura institucional – a necessidade de um arcabouço legal para o programa

Durante a implementação do programa, foi discutida uma lei que o institucionalizaria. Tal lei havia sido “discutida exaustivamente” pela SDTS e instituições parceiras, segundo Sandra Praxedes afirmou em entrevista. Apesar de não se ter conseguido aprovar a lei, “todas as [outras] políticas que se propuseram a fazer uma ação conjugada com transferência de renda e Economia Solidária têm [o texto da] a lei de São Paulo como referência”, segundo afirmou Ângela Schwengber⁸³.

A necessidade de formar uma equipe no estado

Na avaliação da equipe do Oportunidade Solidária após a derrota da eleição em 2004, foi um “erro” – no que se refere à sustentabilidade da política pública – a sua implementação baseada

⁸³ Entrevista de Ângela Schwengber.

em técnicos contratados em cargos de confiança e instituições parceiras, pois o programa não se institucionalizou, e, assim, não se transformou em uma política de estado. Seria importante ter podido contar com servidores públicos efetivos admitidos mediante concursos oficiais, para que a “memória” permanecesse no aparelho administrativo do estado, como permaneceu com as instituições parceiras.

A necessidade de infra-estrutura pública para ampliar a sustentabilidade dos EES

No final da gestão de Marta Suplicy, em 2004, a avaliação dos coordenadores do Programa Oportunidade Solidária era de que seria necessário haver espaços públicos para os EES produzirem e desenvolverem suas habilidades e seus próprios produtos, antes de serem “desincubados”. Ângela Schwengber relata as dificuldades enfrentadas então pelos grupos:

As pessoas não tinham dinheiro para comprar máquina; o crédito nem sempre era uma opção adequada para o início do processo; muitas vezes as pessoas acabavam se organizando em atividade econômica doméstica, que era o que elas sabiam fazer; nós não tínhamos condições de ter um espaço, de permitir a elas aprenderem melhor este ofício e ter acesso a tecnologia. [...] Nos últimos textos do programa há exatamente essa avaliação e esta demanda. No último ano nós começamos a criar alguns desses espaços, algumas dessas oficinas, e elas estavam efetivamente dando certo, mas nas dimensões que tem São Paulo, nós precisaríamos ter “n” oficinas, e não uma meia dúzia de oficinas. (Entrevista com Angela Schwengber).

A proposta do **Centro Público de Economia Solidária** foi desenvolvida com a participação de gestores de São Paulo e de outros gestores de várias regiões do Brasil, na Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, e adotada pela SENAES como estratégia de fortalecimento dos EES nos municípios. Em São Paulo, o centro não chegou a ser implementado, pois foi aprovado somente em 2004⁸⁴, e a SENAES financiou a implantação do primeiro Centro Público em 2005.

Também teria sido constatada em São Paulo a necessidade por incubadoras públicas para dar maior institucionalidade ao processo de incubação, segundo Ângela Schwengber afirmou em entrevista:

Este conceito de incubadoras públicas, a meu ver, veio se constituindo a partir da experiência de São Paulo. A gente percebia os problemas gerados por conta desta

⁸⁴ Segundo Dione Soares Manetti, em 2004 foi aprovada a implementação dos primeiros Centros Públicos de Economia Solidária pela SENAES. Porém, por ser ano eleitoral, o processo teve de ser feito no ano seguinte, para reafirmar o compromisso das novas gestões com as políticas de Economia Solidária. (Informação obtida em entrevista).

descontinuidade, e que depois que saímos tudo ruiu porque não tinha institucionalização. [...] E se o estado resolve ser indutivo, não há [um número suficiente de] ONGs que segure o rojão, porque é muito grande a demanda, e tem que ter uma capacidade de ter uma coordenação para não gerar o que virou o Oportunidade Solidária: [...] para a política pública ter uma força transformadora ela precisa ter no mínimo um núcleo comum de convergência dos vários projetos, para que eles possam ter força de transformação. Se não, ficam vários projetos executados em vários lugares com forças restritas. A idéia é ter um ente público que possa fazer convergir este conjunto de ações.

Em projeto de lei da política em São Paulo, que foi enviado para votação no final de 2004, mas não foi aprovado, já constava a possibilidade de criação de Centros Públicos de Economia Solidária e de Incubadoras Públicas de Empreendimentos Populares Solidários, o que denota o aprendizado que foi desenvolvido.

Como se viu neste capítulo, muito do que foi implementado em São Paulo foi aprendido de outras experiências do poder público ou de instituições da sociedade civil. Porém, por ser São Paulo uma cidade com características muito específicas, por suas dimensões e diversidades das necessidades da população, as experiências anteriores serviram para informar a política que foi então recriada em uma construção coletiva que contou com – possivelmente – todas as instituições que trabalham com incubação de empreendimentos econômicos solidários de São Paulo. Essa recriação coletiva depois se disseminou para outros lugares, como Osasco, cujo caso é estudado no próximo capítulo.

4. O Programa Osasco Solidária – A Política de Fomento à Economia Popular e Solidária do Município de Osasco

Gestão Emídio de Souza (2005-2008)

Neste capítulo será apresentado o caso da política pública de Economia Solidária desenvolvida no município de Osasco, e, em seguida, serão analisados os fatores que ajudam a compreender como se deu o processo de disseminação, formulação e implementação da política pública de Economia Solidária neste local.

O capítulo está distribuído da seguinte forma: na primeira seção, é apresentada a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI), criada na gestão de Emídio de Souza na Prefeitura de Osasco, responsável pela “Estratégia de Inclusão Social da Prefeitura do Município de Osasco”⁸⁵ como forma de enfrentamento da exclusão social. A SDTI desenvolve seis programas no âmbito dessa estratégia, e um deles é o Programa Osasco Solidária, por meio do qual se efetiva a **política de fomento à Economia Solidária** no município. Descreveremos o **Programa Osasco Solidária**, sua formulação e as decisões relativas à sua implementação. Na última seção deste capítulo, é feita a análise de *por que essa política foi disseminada para Osasco e o que foi disseminado*.

A Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão do Município de Osasco- SDTI

A cidade de Osasco faz parte da região metropolitana da São Paulo, e sua constituição, há aproximadamente 50 anos, teve como origem a descentralização territorial de atividades industriais da capital, além do deslocamento da população de baixa renda para moradia nos arredores da capital. (FILIPPINI e OLIVEIRA, 2007). Em 2000, a cidade contava com uma população de 652.593 pessoas⁸⁶. Posteriormente, a região sofreu perda da atividade industrial, que migrou para o interior do estado, e ocorreu aumento da população economicamente ativa sem a criação de novos postos de trabalho, o que resultou em aumento da taxa de desemprego, que passou de 11,6%, nos anos 1980, para 18,6%, no início dos anos 2000 (Idem, 2007).

⁸⁵ GUERRA, CAZZUNI e COELHO (2007), p. 89.

⁸⁶ Segundo o Censo 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. A previsão do IBGE é que em 2007 a população de Osasco seria de 701.012 pessoas. Informações obtidas no site: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>

Até 2004, fazia parte da prefeitura a Secretaria do Trabalho e Emprego (Setem), que implementava ações de capacitação e de intermediação dos trabalhadores. No entanto, as políticas de trabalho ainda eram principalmente de responsabilidade do governo do estado.

Eleito, em 2004, o prefeito Emídio de Souza já conhecia e admirava a estratégia desenvolvida pela Prefeitura de São Paulo, na gestão da prefeita Marta Suplicy. Emídio de Souza era deputado estadual (PT), eleito por Osasco, e se interessava muito pelas questões do mundo do trabalho e pelas políticas de geração de trabalho e renda, para ele fundamentais. Com essas políticas, Emídio de Souza acredita ser possível reduzir a violência na cidade, e também criar “portas de saída” para os beneficiários dos programas sociais, ou seja, alternativas para que as pessoas libertem-se da dependência da transferência de renda. Assim, uma vez eleito, Emídio de Souza valeu-se da experiência acumulada sobre as políticas sociais de outros municípios.

Eu conhecia muito o trabalho da Dulce [Cazzuni, coordenadora do Programa Começar de Novo na SDTS], do Márcio Pochmann [secretário da SDTS, de São Paulo]. Eu achava que era preciso nessa área um nível de profissionalismo grande, capaz de atrair e fazer, elaborar projetos importantes, impactantes na vida da cidade, batalhar recursos junto aos órgãos do governo federal, que têm muitos, e até internacionais. E essa foi a aposta, **eu não quis inovar**. Eu não politizei a secretaria. [...] Foi uma escolha pessoal minha para fazer frente a uma estratégia que era uma base de um programa de governo, que era a inclusão social. [...] Eu acompanhei muito os resultados no governo da Marta, a redução da violência nos casos em que os programas foram aplicados. Eu gosto muito da idéia de construir portas de saída, não só portas de entrada para as pessoas. Eu estava animado com a situação e **resolvi não reinventar a roda: se é uma experiência que deu certo em uma cidade**, a Marta tinha perdido [a eleição, em 2004], eu pensei, eu **vou aproveitar a experiência acumulada das pessoas e trazê-las para cá**. E foi uma experiência muito acertada. Tem coisas que não têm preço, sabia? Eu estava falando para a Dulce esses dias [...] (Emídio de Souza, em entrevista).

Emídio de Souza buscou alternativas e selecionou o conjunto de políticas que lhe pareceram mais interessantes, e trouxe-as para Osasco. Trouxe também a equipe que detinha a experiência, o saber.

Como a prefeita Marta Suplicy não conseguiu se reeleger, em 2004, e José Serra assumiu a Prefeitura, praticamente todas as pessoas que trabalhavam na SDTS se demitiram ao final da gestão, colocando seus cargos à disposição dos partidos que assumiram.

Assim, o recém-eleito prefeito de Osasco convidou Dulce Cazzuni – que trabalhara na SDTS/PMSP, como coordenadora do Programa Bolsa Trabalho – para integrar seu governo e

assumir a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão, recém-criada. Para implementar a política de trabalho definida pela nova gestão, Dulce convidou outras pessoas da antiga SDTS (de São Paulo) para compor a equipe da SDTI.

Com a criação da SDTI, houve a municipalização da política de trabalho, segundo Dulce Cazzuni⁸⁷. O prefeito de Osasco chama atenção para a importância que a secretaria tem na atual gestão, ao comparar o orçamento anual com que a antiga Setem – Secretaria do Trabalho e Emprego de Osasco contava, de R\$ 800 mil, e os atuais R\$ 30 milhões anuais que a SDTI tem para suas ações.

Do orçamento de 30 milhões de reais, nem tudo é da prefeitura, metade é nosso, a outra metade é transferência do governo federal. Mas hoje nós fazemos a capacitação ocupacional, nós fazemos toda a gestão dos programas distributivos de renda, acompanhamento das famílias, monitoramento de tudo isso, construindo as portas de saída, tocamos projetos de juventude cidadã. Essa questão de geração de oportunidades na cidade [hoje tem que ser através de] [...] muitas frentes, não é uma só. (Entrevista com Emídio de Souza).

A SDTI coordena a “Estratégia de Inclusão Social da Prefeitura do Município de Osasco”⁸⁸, inserida na estratégia de desenvolvimento socioeconômico da prefeitura. Para romper com o ciclo estrutural de pobreza, a SDTI implementou um conjunto de seis políticas articuladas para redistribuir renda e, ao mesmo tempo, gerar trabalho e renda. Essas políticas estão organizadas em três eixos: políticas emancipatórias, desenvolvimentistas e redistributivas, bastante semelhantes aos eixos estratégicos da SDTS, de São Paulo.⁸⁹

As políticas redistributivas são as políticas de transferência de renda aos cidadãos de baixa renda ou que estão desempregados, e o Programa Juventude. O conjunto de programas é proveniente das três esferas governamentais.

As políticas desenvolvimentistas implementadas pela SDTI são: o Osasco Inclui, que busca oferecer aos beneficiários dos programas sociais oportunidades de trabalho assalariado,

⁸⁷ Em 21 de dezembro de 2005 foi publicada a resolução 466 do Codefat, que instituiu mudanças no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Com ela, os municípios com mais de 300 mil habitantes tornaram-se habilitados a realizar o Convênio Único assinado entre a prefeitura e o Ministério do Trabalho e Emprego. (ALENCAR et al., 2007. p. 187)

⁸⁸ GUERRA, CAZZUNI e COELHO (2007).

⁸⁹ A descrição das políticas e a divisão em eixos a seguir foi apresentada em fôlder da SDTI/PMO, denominado “Estratégia de Inclusão de Osasco” (SDTI/PMO, 2006b)

autônomo, ou a intermediação de negócios; e o Osasco Digital, que favorece a inclusão digital da população. A SDTI gerencia o cadastro dos beneficiários nos programas sociais no município, e também a integração com o Cadastro Único Federal e o cadastro estadual Pró-social, e elabora pesquisas socioeconômicas sobre Osasco (GUERRA et al., 2007).

As políticas emancipatórias são compostas pelo Programa Capacitação Ocupacional, que oferece cursos de qualificação social e profissional; e o Programa Osasco Solidária, que fomenta a economia popular e solidária, assessorando a constituição de empreendimentos populares e solidários (SDTI/PMO, 2006b; SDTI/PMO, 2006c; GUERRA, CAZZUNI e COELHO, 2007).

No momento em que o cidadão busca a prefeitura em busca de soluções para o desemprego, sua porta de entrada é o Portal do Trabalhador. Existem duas unidades na cidade, uma situada na região central de Osasco e a outra no bairro de Presidente Altino. O Portal do Trabalhador reúne todas as políticas públicas de trabalho e programas sociais⁹⁰ da SDTI, incluindo a intermediação de mão-de-obra, a qualificação profissional e a geração de renda, e compreende o que se chama de “Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda”. No mesmo prédio funcionam a SDTI e as coordenações dos diversos programas da secretaria, sendo que a implementação das ações dos programas muitas vezes se dá em outros locais, como é o caso dos Centros de Inclusão Digital (CIDs), da Incubadora Pública de Economia Popular e Solidária e do Centro Público de Economia Popular e Solidária.

Descrição do Programa Osasco Solidária

A política de Economia Solidária, regulamentada no município de Osasco no primeiro ano da gestão de Emídio de Souza (2005-2008), em 27 de dezembro de 2005 (Lei nº. 3.978), integrou as estratégias de inclusão social de seu programa de governo, cujos objetivos prioritários são:

I - contribuir para a erradicação da pobreza e da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais no Município de Osasco;

⁹⁰ Informações do site da Prefeitura de Osasco: www.osasco.sp.gov.br em matéria de 31/01/2006, acessada em 31/12/2007. O nome “Portal” do Trabalhador foi definido com o fim de agregar todas os programas da SDTI, como um portal que dá acesso a várias opções de programas.

- II - 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;
- III - 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;
- IV - incentivar e apoiar a criação, o desenvolvimento, a consolidação, a sustentabilidade e a expansão de empreendimentos populares e solidários, organizados em cooperativas ou sob outras formas associativas compatíveis com os critérios fixados nesta lei;
- V - estimular a produção e o consumo de bens e serviços oferecidos pelo setor da Economia Popular e Solidária;
- VI - fomentar a criação de redes de empreendimentos populares e 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 do território onde estão inseridos;
- VII - promover a intersetorialidade e a integração de ações do Poder Público Municipal que possam contribuir para a difusão dos princípios e objetivos estabelecidos nesta lei;
- VIII - criar e dar efetividade a mecanismos institucionais que facilitem sua implementação⁹¹.

Para a busca de maior equidade social e trabalho digno para os cidadãos, a implementação da política de Economia Solidária em Osasco, por meio do Programa Osasco Solidária, é norteada por um conjunto de princípios:

- I - o bem-estar e a justiça social;
- II - o primado do trabalho, com o controle do processo produtivo pelos trabalhadores;
- III - a valorização da autogestão, da cooperação e da solidariedade;
- IV - o desenvolvimento sustentável⁹²

Trata-se de uma política voltada para um público vulnerável social e economicamente constituído prioritariamente de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza e, em decorrência disso, excluídas do acesso aos recursos produzidos socialmente para a promoção de uma vida digna (MACIEL, HONÓRIO, PATRONE e PRAXEDES, 2007, p. 143).

A equipe da SDTI realizou um diagnóstico no início de 2005 para informar-se sobre as iniciativas de Economia Popular e Solidária existentes no município e verificou que havia alguns grupos organizados que se identificavam com as propostas da Economia Popular e Solidária e que contavam com apoio de entidades religiosas ou organizações não governamentais. Porém, esses grupos não tinham, à época, nenhum apoio de políticas

⁹¹ Lei Municipal nº 3.978, de 27 de dezembro de 2005 (Artigo 6º)

⁹² Lei Municipal nº 3.978, de 27 de dezembro de 2005 (Artigo 5º)

públicas ou dispunham de fontes de fomento mais institucionalizado por parte do poder público para se fortalecerem. O público-alvo do Programa Osasco Solidária é composto dos

[...] beneficiários dos programas voltados à promoção do desenvolvimento econômico com inclusão social da Prefeitura de Osasco, assim como beneficiários dos Programas Sociais (Federal, Estadual e Municipal); cidadãos e grupos de cidadãos com prioridade para aqueles que vivam em situação de vulnerabilidade social e que desejem se organizar em empreendimentos econômicos e solidários e sejam residentes ou sediados no Município de Osasco (MACIEL, HONÓRIO, PATRONE e PRAXEDES, 2007, p. 143).

O Programa Osasco Solidária apóia e fomenta a Economia Popular e Solidária como forma de geração de trabalho e renda. A lei que criou o programa define:

A Economia Popular e Solidária será constituída por iniciativas que se organizarão coletivamente em empreendimentos para produção de bens, prestação de serviços, consumo, comercialização, realização de operações de crédito e outras atividades econômicas, baseando-se na gestão democrática, na cooperação, na solidariedade, na autogestão e garantindo a partilha eqüitativa das riquezas produzidas entre seus membros participantes (Lei Municipal nº. 3.978, de 27 de dezembro de 2005, Artigo 4º)

O Programa Osasco Solidária dispõe de um conjunto de instrumentos voltados ao fortalecimento e à sustentabilidade dos empreendimentos econômicos solidários por meio de:

- I - educação, formação e capacitação técnica, tecnológica e profissional;
- II - fomento à constituição de espaços e redes solidárias de produção, consumo, comercialização e de conhecimento e informação;
- III - acesso a linhas de crédito e a políticas de investimento social;
- IV - apoio à comercialização e ampliação de mercado para os bens e serviços da economia popular e solidária;
- V - apoio à pesquisa, à inovação, desenvolvimento e transferência de tecnologias apropriadas aos empreendimentos populares e solidários;
- VI - assessoria técnica, prioritariamente, nas áreas administrativas, econômica, contábil e técnica.
- VII – utilização, vinculada às estratégias de incubação, de bens públicos a título precário e temporário, desde que autorizada pela autoridade competente;
- VIII – Participação em processo de incubação voltado a criar, consolidar e a fortalecer a organização de empreendimentos populares e solidários;
- IX – apoio técnico e financeiro à recuperação e à reativação de empresas em risco de processo falimentar, massas falidas, e parques produtivos ociosos, desde que sob a forma de autogestão por trabalhadores e de acordo com as diretrizes jurídicas desta lei; Adequado tratamento tributário aos empreendimentos populares e solidários incubados;
- XI – aos beneficiários selecionados e participantes de atividades de formação, poderão ser também concedidos por até 12 meses, prorrogáveis por igual período, a critério da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão, os seguintes benefício: seguro de

vida coletivo, [...], vales transportes, [...] auxílio-pecuniário[...]. (Lei Municipal n.º 3.978, de 27 de dezembro de 2005, Artigo 10º)

A concretização da política se dá a partir da implementação de equipamentos públicos, que são a Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários (Ipeps), o Centro Público de Economia Popular e Solidária (CP) e os Centros de Comércio Justo e Solidário (previstos na referida Lei 3.978): Os dois primeiros equipamentos citados já se encontram em funcionamento e com infra-estrutura instalada ao lado da prefeitura municipal, na Rua Dimitri Sensaud de Lavaud, n.º. 70.

Esses equipamentos contam com equipes técnicas próprias, vinculadas à SDTI, por meio do Programa Osasco Solidária, e dividem um espaço que foi reformado e adaptado pela prefeitura. Contam também com recursos do governo federal, por meio de convênio para a estruturação do Centro Público, firmado entre a Senaes/MTE e a PMO. O terceiro equipamento público que deve ser implementado é o Centro de Comércio Justo e Solidário, que depende, para sua viabilização, dentre outras coisas, do aumento da produção dos empreendimentos incubados, e podem ser construídos em número necessário para dar conta da comercialização dos grupos.

Apresenta-se a seguir o Organograma do Programa Osasco Solidária. Ainda não está estruturado dessa maneira, pois nem todos os gerentes foram contratados.⁹³

⁹³ Fonte: SDTI/PMO.

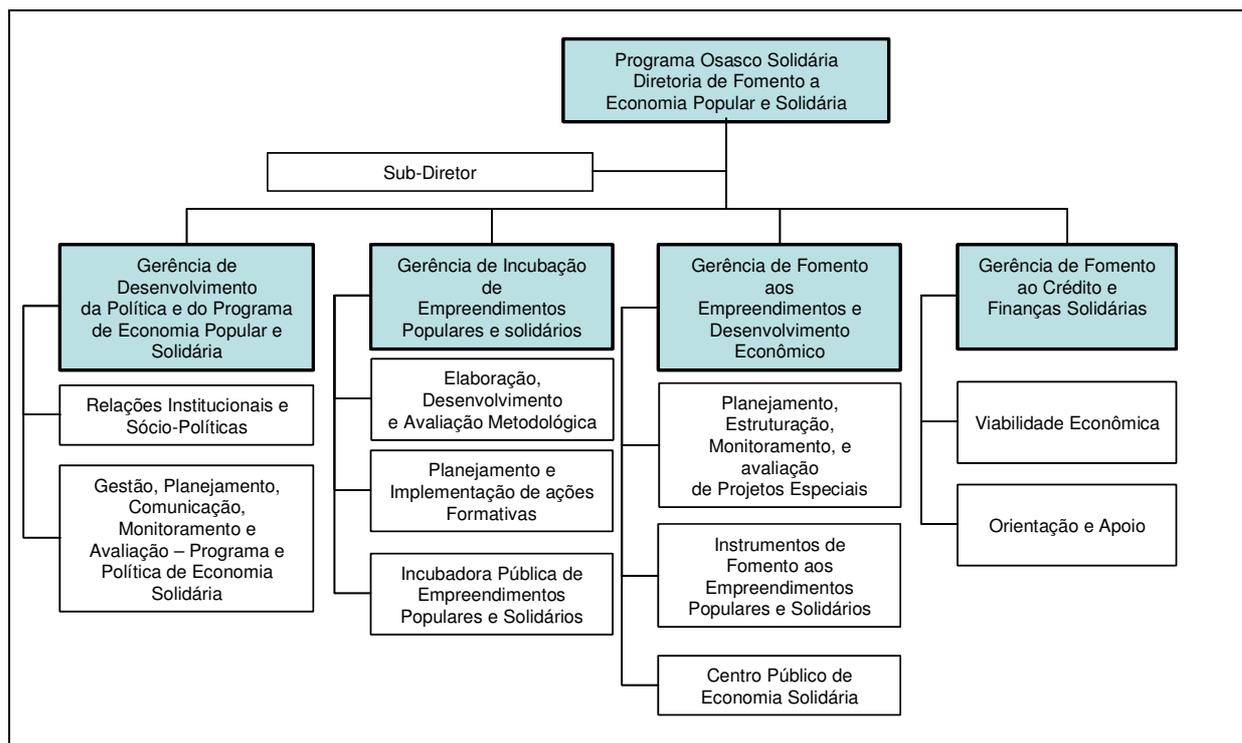


Figura 4.1. Organograma do Programa Osasco Solidária

Fonte: SDTI/PMO

A Incubadora tem como objetivo o fomento aos novos grupos, enquanto o Centro Público busca fortalecer os empreendimentos econômicos solidários (EES) existentes no município, ou aqueles que estão sendo incubados, buscando estratégias conjuntas de comercialização, criando teias e redes entre os grupos, e constituindo-se como um espaço de referência para os atores da Economia Solidária no território⁹⁴, incluindo as EAFs, os gestores públicos, os EES, e os fóruns, como é o caso do Fórum Metropolitano da Região Oeste⁹⁵.

A Ipeps é um espaço público destinado às ações de incubação, que incluem o fomento, a organização e a consolidação de empreendimentos econômicos solidários⁹⁶. O centro público tem como objetivo disponibilizar um local de integração e articulação para o fortalecimento e fomento da Economia Popular e Solidária, contribuir para geração de ocupação e renda e para

⁹⁴ Informação fornecida por Maria Paula Patrone em entrevista.

⁹⁵ O Fórum Metropolitano da Região Oeste foi organizado a partir do Seminário Regional de Políticas Públicas em Economia Solidária promovido pela Cáritas (diocese de Osasco) e outras entidades da sociedade civil da região oeste metropolitana de São Paulo em junho de 2006. Suas reuniões têm periodicidade mensal, e é formado por gestores públicos, EAFs e EES. Representantes desse fórum participam das plenárias do Fórum Estadual de Economia Solidária (SP).

⁹⁶ Ipeps-SDTI/PMO (2007).

a promoção da cidadania e do desenvolvimento local do município e da região (MACIEL, HONÓRIO, PATRONE e PRAXEDES, 2007, p. 152).

Os dois equipamentos públicos citados contam com marco legal próprio com decretos⁹⁷ que os regulamentam como unidades administrativas, vinculadas à SDTI, por meio do Programa Osasco Solidária. Esse marco legal busca garantir a continuidade da política para além do tempo de governo, pois, além de serem institucionalizados, os dois equipamentos públicos são geridos por um Comitê Gestor composto por gestores públicos, EES e sociedade civil organizada⁹⁸. O decreto que cria o Comitê Gestor afirma:

Fica instituído o Comitê Gestor, como instância colegiada de caráter propositivo e consultivo no qual recorrerão o Centro Público de Economia Popular e Solidária e a Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários em questões relacionadas à sua gestão (OSASCO, 2007c).

Dessa forma, percebe-se a participação da sociedade civil e dos cidadãos beneficiários da política em alguns âmbitos da formulação e implementação da política de Economia Solidária em Osasco:

Cabe notar que não basta apenas a instalação do equipamento público; faz-se necessário criar mecanismos e estratégias de estímulo à sua apropriação pela população. É por esta razão que cada um destes projetos prevê a criação de um Comitê Gestor (MACIEL, HONÓRIO, PATRONE e PRAXEDES, 2007, p. 138).

Além do envolvimento da população nos processos de gestão da política, foram feitas parcerias com entidades da sociedade civil organizada, como universidades, ONGs, centros de ensino, que contribuem para a política em diversos eixos, desde a formulação e a implementação até o monitoramento e a avaliação das ações implementadas.

Algumas entidades parceiras do Programa Osasco Solidária aportam conhecimento e experiência e monitoram a realização das ações formativas, como é o caso do Instituto de Tecnologia Social – ITS, importante parceiro na implementação da Ipeps, cujo objetivo prioritário é mapear e disponibilizar tecnologias sociais, congregando conhecimentos para a

⁹⁷ Os decretos foram publicados na Imprensa Oficial do Município de Osasco, no dia 04 de outubro de 2007. (OSASCO, 2007a e OSASCO, 2007b).

⁹⁸ A eleição do primeiro conselho gestor foi realizada no dia 19 de dezembro de 2007 com posterior divulgação no IOMO (Imprensa Oficial do Município de Osasco)

construção de processos coletivos e eficazes para o desenvolvimento socioeconômico, e contribuir para a promoção do desenvolvimento local.⁹⁹

A universidade, por sua vez participa como parceira, por meio do convênio¹⁰⁰ da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares Coppe/UFRJ com a SDTI/PMO, que presta consultoria para a transferência do SIG – Sistema Integrado de Gestão, um conjunto de indicadores de avaliação e monitoramento da metodologia de incubação, além de contribuir com a formação da equipe técnica da Ipeps.¹⁰¹

A parceria com organizações da sociedade civil busca elaborar coletivamente o planejamento, a metodologia de implantação, o monitoramento e a avaliação, reconhecendo e valorizando a interação com as comunidades locais e sistematizando os conhecimentos produzidos por elas. Essa gestão compartilhada tem um viés que democratiza a gestão pública, contribuindo para a efetividade e a sustentabilidade desta política, para além do tempo de governo (CAZZUNI, 2007, p. 30).

Diversas entidades, associações e redes¹⁰² apóiam a realização das atividades formativas de incubação nos bairros, além de ajudar na viabilização e divulgação dos EES e da Economia Solidária no território:

O Programa vem organizando e promovendo espaços de diálogo (reuniões, eventos e iniciativas descentralizadas nos locais) que visam agregar, ampliar e aperfeiçoar as políticas públicas de fomento à Economia Popular e Solidária e promover o fortalecimento dos atores que integram este segmento econômico. Trata-se [...] de uma estratégia que visa garantir efetividade e sustentabilidade dos espaços de gestão compartilhada. Estes espaços são extremamente importantes para construir a coresponsabilidade sobre a política pública entre a Prefeitura Municipal de Osasco, as instituições parceiras, as organizações da sociedade civil e os representantes de empreendimentos e do movimento social. (MACIEL, HONÓRIO, PATRONE e PRAXEDES, 2007, p. 142).¹⁰³

⁹⁹ Ipeps-SDTI/PMO (2007).

¹⁰⁰ Convênio Finep – Financiadora de Estudos e Projetos e Coppe/UFRJ no. 142/05: Replicação de Tecnologia Social de Incubação em Quatro Incubadoras Municipais de Cooperativa Populares” em parceria com a SDTI/PMO

¹⁰¹ Ipeps-SDTI/PMO (2007).

¹⁰² São elas: Associação Procedes; Associação Carisma; Associação Clube de Mães; Associação Eremin; Fundação Bradesco; ACM; Cáritas (Diocese Osasco); Cras (Centro de Referência da Assistência Social); Rede Social Senac; dentre outras. (Ipeps-SDTI/PMO, 2007).

¹⁰³ Desde o início da gestão Emídio (2005-2008), Osasco passou a sediar e promover diversos eventos e seminários relacionados com a temática do trabalho e em especial com a Economia Solidária: Projeto de Formação de Gestores Públicos em Economia Solidária – Rede de Gestores (Novembro-2005); “Seminário Internacional de Economia Solidária: construindo novos caminhos”(2006); I Conferência Estadual de Economia Solidária (junho/2007); Seminário de Inauguração do Centro Público de Economia Solidária.

O Projeto Educação e Inclusão, que será apresentado a seguir, é um exemplo de parceria da prefeitura com uma entidade da sociedade civil, a Associação Eremim – Ação Social de Promoção de Cidadania e Desenvolvimento Humano¹⁰⁴, no segmento de confecção e costura.

Pode-se perceber um alto grau de matricialidade entre as secretarias¹⁰⁵ da PMO para elaboração e execução da política de Economia Solidária na gestão Emídio de Souza. Alguns projetos, como o Programa Osasco Recicla, reúnem diversas secretarias para sua formulação e implementação; o Projeto Educação e Inclusão (Oficina Escola) tem a participação da Secretaria da Educação.

Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários - Ipeps

A Ipeps foi criada pelo Decreto n.º 9.823, no dia 04 de outubro de 2007:

Fica criada a Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e solidários, subordinada à Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão como unidade administrativa, de acordo com a previsão constante do artigo 2º. da Lei n.º 3.978, de 27 de dezembro de 2005, que institui o Programa Osasco Solidária, estabelece princípios fundamentais e objetivos da Política de Fomento à Economia Solidária do Município de Osasco. (Art.1º.)

O marco legal da Ipeps foi publicado em outubro de 2007; no entanto, as atividades de fomento ao processo de incubação, de apoio à organização, consolidação e sustentabilidade aos EES vêm sendo realizadas desde o primeiro ano de gestão, em 2005¹⁰⁶, com as seguintes atividades:

Formação e incubação; apoio à capacitação técnica, tecnológica e profissional; apoio à constituição de espaços de intercâmbio e de redes solidárias de produção, consumo, comercialização, conhecimento e informação; apoio à pesquisa, inovação, desenvolvimento e transferência de tecnologias apropriadas à finalidade do negócio; assessoria técnica, nas áreas de gestão financeira, contábil, econômica e jurídica; apoio ao acesso de linhas de crédito e às políticas de investimento social (OSASCO, 2007a, Art. 2º.).

¹⁰⁴A Associação Eremim é uma iniciativa do Sindicato dos Metalúrgicos de Osasco e Região.

¹⁰⁵ São elas: SOT (Secretaria de Obras); SE (Secretaria da Educação), SAPS (Secretaria da Assistência e Promoção Social); Secretaria de Indústria, Comércio e Abastecimento - Sica; Assuntos Jurídicos, Secretaria de Finanças, Secretaria da Cultura, entre outras.

¹⁰⁶ Informação obtida em entrevista com Maria Paula Patrone – coordenadora da Ipeps-SDTI/PMO

No processo de incubação de EES, a formulação e a sistematização da metodologia de incubação implementada são processos permanentes, em que ocorrem a adaptação à realidade encontrada. A metodologia de incubação é entendida como um processo formativo, de aprendizagem, referenciada nos princípios da educação popular e da Economia Solidária:

Parte-se do princípio que todas as pessoas possuem uma experiência anterior que deve ser valorizada e incentiva-se o diálogo entre os conhecimentos acumulados pelos grupos e os conhecimentos ‘técnicos’. [...] As atividades formativas propiciam situações concretas de produção e comercialização e incentivam que os espaços de tomada de decisão – por exemplo, sobre a gestão ou a negociação de valores – sejam participativos e democráticos, fortalecendo os vínculos de grupo. Elas se pautam nas necessidades e demandas que emergem no dia-a-dia dos empreendimentos e são desenvolvidas por meio de cursos e assessorias (CAZZUNI, 2007, p. 32).

A incubação é realizada por uma equipe multidisciplinar, com técnicos das seguintes áreas de conhecimento: gestão e viabilidade econômica de EES; formação dos grupos¹⁰⁷; assuntos jurídicos, administrativos e contábeis; comercialização; identidade visual, comunicação e marketing; e técnicos especialistas por segmentos econômicos como: confecção/costura, artesanato, alimentação, resíduos sólidos, dentre outros. O organograma da Ipeps encontra-se no Anexo 4. A equipe incorporou gestores públicos oriundos de diversas secretarias da Prefeitura de Osasco que atualmente atuam como técnicos de incubação¹⁰⁸.

A Ipeps é aberta ao público; podem participar os beneficiários atendidos pelos demais programas da SDTI – Redistributivos, Capacitação e Juventude – que, após o recebimento de auxílio pecuniário, de um percurso formativo (cursos de qualificação social e/ou profissional) e de sensibilização para a constituição de empreendimentos, podem escolher formar um empreendimento econômico solidário. A política de Economia Solidária faz parte das chamadas “portas de saída” para o público oriundo dos programas sociais (federais, estaduais e municipais), para que possam gerar seu trabalho e sua própria renda.

Além desse público, também são atendidos grupos de munícipes que queiram ser “incubados” e receber assessoria para constituir um empreendimento. Podem fazer parte do programa, ainda, os EES já estruturados e legalizados, como as empresas recuperadas assumidas por seus trabalhadores de forma autogestionária. Os grupos interessados participam de um Edital

¹⁰⁷ A formação dos grupos para que se constituam em EES precisa do desenvolvimento de laços entre as pessoas que participam do grupo, a criação de uma relação de confiança, de objetivos em comum.

¹⁰⁸ Entrevista Maria Paula Patrone – coordenadora Ipeps-SDTI/PMO

Público de Cadastro e Seleção de Empreendimentos Populares e Solidários¹⁰⁹, que tem periodicidade semestral¹¹⁰.

Mesmo que exceda o total de vagas abertas no edital, todos os grupos que se apresentam são encaminhados para algum nível de atendimento pela Ipeps. O município vem buscando dar conta da demanda que há de incubação e assessoria.

Os grupos apoiados pela Ipeps normalmente se reúnem em locais nos bairros cedidos por algum parceiro local, e recebem assessoria para constituição e desenvolvimento dos empreendimentos, tanto nesses espaços, quanto no Centro Público de Economia Solidária.

A assessoria aos grupos se organiza em torno de projetos por segmento econômico, que, no momento desta pesquisa, dividiam-se em segmentos de: alimentação, costura e confecção, artesanato, reciclagem, agricultura urbana, serviços e cultura. Esses projetos contam com apoio de técnicos com conhecimentos úteis a todos, como contabilidade, conhecimentos jurídicos e de gestão, além dos já citados técnicos com conhecimentos específicos, como regras de vigilância sanitária, nutrição e de organização de restaurante, no caso do segmento da alimentação, por exemplo.

Centro Público de Economia Popular e Solidária

Os centros públicos fazem parte de uma estratégia nacional do Ministério do Trabalho e Emprego / Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) e estão sendo estruturados em várias cidades do país que contam com uma política anterior de Economia Solidária, vindo a fortalecer os EES existentes e fomentar novos empreendimentos.

Sua implementação é feita pelos diversos atores que compõem a Economia Solidária no local, sendo as administrações públicas locais¹¹¹ responsáveis por sua estruturação e funcionamento,

¹⁰⁹ Para participar do edital, o grupo ou empreendimento precisa ter, preferencialmente, cinco pessoas, maiores de 18 anos, ou civilmente emancipados, que residam ou cujo grupo trabalhe em Osasco. A atividade econômica de interesse já deve estar definida, e os produtos e/ou serviços a serem oferecidos devem estar definidos ou em fase de definição. O Edital 01/2007 disponibilizou catorze vagas para grupos ou empreendimentos. Informações constam do Edital 01/2007 SDTI/PMO, 2006.

¹¹⁰ Informação obtida em entrevista com Maria Paula Patrone e Sandra Praxedes. A lista dos empreendimentos atualmente incubados pela Ipeps encontram-se no Anexo 6.

a partir de um convênio com o MTE/Senaes. No Município de Osasco o convênio foi estabelecido com o MTE/Senaes no primeiro ano da gestão Emídio de Souza (2005). O equipamento público foi inaugurado em setembro de 2007, e entrou em funcionamento desde então, com seu marco legal instituído publicado em seguida, em outubro. Em dezembro de 2007, como já se anotou, foi eleito o Comitê Gestor do Centro Público e da Ipeps, que conta com representantes do poder público, dos EES e das EAFs atuantes no local.

No dia 04 de outubro de 2007 o prefeito publicou a criação do Centro Público¹¹²:

Fica criado o Centro Público de Economia Popular e Solidária do Município de Osasco, subordinado à Secretaria, Trabalho e Inclusão – SDTI, objetivando oferecer estratégias de fomento, consolidação, assessoria e articulação aos empreendimentos econômicos e solidários, definidos nos artigos 7º. e 8º. da Lei nº. 3.978, de 27 de dezembro de 2005, possibilitando o seu estudo, planejamento e consolidação. (Artigo 1º.).

O Centro Público de Economia Popular e Solidária é instituído no âmbito do Programa Osasco Solidária e se constitui como um espaço público multifuncional, destinado a todas as ações que possam estimular a geração de ocupação e renda, em especial aquelas voltadas à promoção da cidadania, ao desenvolvimento local, à consolidação e à auto-sustentação dos empreendimentos econômicos e solidários sediados no município de Osasco. (Art 1º. Inciso 1º.).

No espaço do centro público, além de funcionar a Ipeps, está sendo estruturado um Telecentro de Negócios, voltado para a assessoria à gestão de negócios de empreendedores populares individuais e um posto do Banco do Povo Paulista, para facilitar o acesso ao crédito aos participantes do Programa. Também vêm sendo realizados seminários, fóruns¹¹³, reuniões de redes, cursos¹¹⁴, oficinas, atividades para a inclusão digital, por meio do Programa Osasco Digital - SDTI, também instalado nesse espaço.

Para fomentar a viabilização dos EES há espaços de comercialização e de produção para desenvolver a experiência dos grupos, por intermédio de atividades laborais. Os grupos do segmento de artesanato e da confecção/costura gerenciam uma loja onde vendem seus produtos. Os empreendimentos da área de alimentação gerenciam um café, onde produzem e

¹¹¹ Podem ser governos municipais ou governos estaduais, segundo Paul Singer.

¹¹² OSASCO, 2007b.

¹¹³ Em novembro de 2007 realizou-se a plenária do Fórum Metropolitano da Região Oeste de Economia Solidária

¹¹⁴ Desde novembro de 2007 estão sendo realizados cursos na área do artesanato pela Anteag - Planseq – Plano Nacional Setorial de Qualificação Economia Solidária/MTE

comercializam alimentos. Trata-se de espaços de caráter pedagógico e formativo, que proporcionam vivências concretas em autogestão e o aprimoramento de produtos e serviços a serem oferecidos, além de divulgar e fomentar os EES e a Economia Solidária.¹¹⁵ :

Como se pode perceber, há uma estreita relação entre o Centro Público e a Incubadora Pública, ambos tendo em comum o objetivo de se tornarem referência no município, para aqueles grupos e empreendimentos que desejem se estruturar dentro do universo de valores e princípios da Economia Popular e Solidária. A idéia é que tais grupos e empreendimentos identifiquem nos espaços públicos o apoio do Poder Público necessário ao desenvolvimento de seus negócios, a criação de novos postos de trabalho e geração de renda e melhoria de suas condições de inserção no mercado. (MACIEL, HONÓRIO, PATRONE e PRAXEDES, 2007, p. 154).

Projetos por segmentos¹¹⁶

O **Projeto Educação e Inclusão Social – Costura e Confecção¹¹⁷** é um projeto da Secretaria da Educação e da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI) que pretende promover e integrar políticas de inclusão social no município por meio da educação e de capacitação ocupacional, estabelecendo cooperação entre os vários órgãos da administração pública.

O governo de Osasco decidiu fornecer uniforme para as crianças em sua rede escolar, na perspectiva do direito à educação. Pela grande quantidade de uniformes demandada – 500 mil peças ao ano –, se houvesse licitação, somente grandes empresas nacionais ou multinacionais poderiam concorrer, empregando costureiras de outras localidades. Com o objetivo de unir a demanda pelos uniformes à capacitação de pessoas para gerarem renda em Osasco, as secretarias formularam o desenho de uma “oficina de educação”, por intermédio de um convênio da SE/PMO com a Associação Eremim.

¹¹⁵ Entrevista Maria Paula Patrone Regules – coordenadora Ipeps-SDTI/PMO

¹¹⁶ Ver tabela com os equipamentos públicos, oficinas setoriais, interfaces entre secretarias e público-alvo, no Anexo 5.

¹¹⁷ As informações sobre o Projeto Educação e Inclusão foram fornecidas por Sandra Praxedes em entrevistas para esta pesquisa e para matéria de Juliana Rocha Barroso, publicada em 12-11-2007 no site do Setor 3, www.setor3.com.br. Acesso em 2-12-2007.

Dessa forma, o Projeto garante a **inclusão social** em dois eixos fundamentais: uniformes gratuitos para alunos da rede pública de ensino e capacitação com geração de trabalho e renda para costureiras osasquenses desempregadas.

A Secretaria da Educação de Osasco tem como objetivo garantir a entrega de uniformes escolares para toda a rede de ensino. Para isso, repassa os recursos para a compra dos tecidos, parte das máquinas e custeio do aluguel do galpão. A Secretaria do Trabalho identifica as mulheres de baixa renda, desempregadas, que já têm experiência na área da costura ou que queiram trabalhar nesse segmento; faz a seleção e o cadastramento, desenvolve as atividades formativas e, pelo Programa Operação Trabalho, garante o benefício de R\$ 450,00 mais o vale-transporte, para que as mulheres possam participar de todas as atividades de educação e capacitação.¹¹⁸

As beneficiárias do projeto recebem capacitação para a atividade de costura e confecção, formação cidadã e cursos de capacitação complementar no Senai. A formação cidadã é realizada pelo Programa de Capacitação Ocupacional, por meio da parceira executora Ceep – Centro de Estudos, Ensino e Pesquisa, com duração de seis meses. Durante o quinto mês de participação no projeto, as beneficiárias passam pelo módulo de escolha para optar pelo tipo de inserção no mercado do seu interesse: mercado formal com carteira assinada; economia popular a partir da estruturação de empreendimentos familiares ou individuais; ou Economia Solidária, a partir da estruturação de empreendimentos coletivos.

No galpão da Oficina Escola, as beneficiárias aprendem a costurar produzindo um kit de uniforme. Segundo Sandra Praxedes, coordenadora do Programa Osasco Solidária, "[...] a confecção do uniforme não é o produto da cooperativa, é a prática laboral delas nesse processo. [...] a prefeitura não compra esses uniformes [...], ele é entregue gratuitamente para a rede escolar."¹¹⁹

¹¹⁸ Desde o início do Projeto Oficina Escola, em 2005, o público tem sido 100% feminino; 67% das mulheres têm entre 25 a 39 anos e 33% têm mais de 40 anos; 68% das aprendizes ficaram desempregadas por mais de três anos seguidos; 65% gostariam de trabalhar por conta própria. O Projeto aceita homens, mas, possivelmente por uma questão cultural, estes não se interessaram em participar. Informações fornecidas por Sandra Praxedes em entrevista para matéria de Juliana Rocha Barroso, publicada em 12-11-2007 no site do Setor 3, www.setor3.com.br. Acesso em 2-12-2007.

¹¹⁹ Entrevista com Sandra Praxedes.

As mulheres que optam por formar empreendimentos de Economia Solidária passam por várias fases de capacitação durante um ano, ainda no Projeto Educação e Inclusão, e, com a assessoria da Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários (Ipeps), durante um ano e meio a partir do sexto mês de benefício. Assim que o grupo escolhe estruturar um empreendimento coletivo, as atividades de incubação são desenvolvidas numa espécie de “espaço laboratório”, chamada de incubadora setorial da confecção/costura, equipamento público no qual os grupos têm autonomia para definir e realizar sua própria produção, enquanto continuam sendo acompanhadas pelos técnicos da incubadora no desenvolvimento da qualidade dos produtos e da sustentabilidade do empreendimento.

Este é o caso das mulheres da Cooperativa de Costura de Osasco, primeiro empreendimento solidário em processo final de legalização entre os 24 grupos incubados no Programa Osasco Solidária (POS). Elas continuarão no espaço laboratório por mais seis meses com o acompanhamento da Ipeps.

Além dos que fazem parte da Oficina Escola, outros grupos de costura e confecção podem fazer parte da Ipeps, a partir dos editais de seleção de grupos. O projeto tem sido bem avaliado por beneficiárias, como Marize Alves Prazeres Rodrigues, presidente da Cooperativa de Costura de Osasco, que diz: “Os apoios que o Programa dá são muito importantes, ajudam a ter conhecimento, ensinam a tratar o cliente, a conversar com ele. Nada disso a gente sabia, e seria difícil sem esta ajuda”.

A cooperativa de Marize Prazeres Rodrigues já está quase legalizada, e começou a produzir as próprias peças em 2007, no espaço laboratório, cedido temporariamente pela prefeitura, enquanto o grupo recebe assessoria da Ipeps.

Do Projeto Educação e Inclusão, atualmente estão sendo incubadas pela Ipeps duas cooperativas, com a perspectiva de incubação de novos grupos.

Recentemente foi inaugurado o **Pão Sol**, uma **oficina setorial do segmento da alimentação**, com o objetivo de capacitar os EES da área de alimentação. Essa oficina setorial é implementada pelo Fundo Social de Solidariedade de Osasco (da Prefeitura) e a SDTI, e conta com uma parceira executora, o Instituto de Tecnologia Social (ITS), que atua por meio

de convênio com a Finep. Na oficina participam grupos e empreendimentos da área de alimentação e pessoas que queiram constituir EES nesse setor.

Outro projeto do segmento de alimentação é o **Projeto Feira Móvel Solidária**, que tem como objetivo garantir alimentos de qualidade a preços acessíveis à população, enquanto gera trabalho e renda para EES. O projeto está em fase de implementação: as pessoas interessadas foram cadastradas e estão recebendo formação; dois ônibus foram cedidos pela Companhia Municipal de Transportes de Osasco – CMTO, e estão sendo adaptados. A Secretaria de Obras e Transportes – SOT é responsável por traçar as rotas que farão e o provimento de água e luz para os ônibus. A Secretaria de Indústria, Comércio e Abastecimento (Sica) tem o papel fundamental de planejar o abastecimento e a regularização das feiras; e a SDTI, por meio do Programa Osasco Solidária, forma os EES desse projeto, tendo como parceiro executor o Ceep (Centro de Estudos, Ensino e Pesquisa), mediante um convênio da Finep. O Projeto Feira Móvel Solidária, que deve começar a funcionar plenamente em fevereiro de 2008, contribui

[...] para a criação e aperfeiçoamento de um sistema de abastecimento para Osasco, na perspectiva não só da geração de trabalho e renda mas também de fazer valer os direitos à terra, à água, aos serviços sociais e ao trabalho. Prevê dois ônibus itinerantes que circularão pela cidade comercializando alimentos de qualidade a um preço acessível para a população. Este projeto visa alavancar os empreendimentos econômicos e solidários do segmento da alimentação em interface permanente com o Projeto de Agricultura Urbana. (MACIEL, HONÓRIO, PATRONE e PRAXEDES, 2007, p. 145)

O **Projeto de Agricultura Urbana** é um projeto voltado ao estímulo de EES ligados ao plantio e à comercialização de hortaliças e frutas nas áreas cedidas pela Eletropaulo em parceria com a PMO. Recentemente foi aprovado um convênio entre o MDS (Ministério do Desenvolvimento Social) e a SDTI para o desenvolvimento dessas áreas.

O Projeto prevê a implementação de hortas e pomares comunitários em espaços urbanos disponíveis, com utilização de técnicas agro-ecológicas e gestão associativa dos fatores produtivos [...] os alimentos [...] poderão ser comercializados através do Projeto Feira Móvel e Solidária, além de outros pontos de comercialização (MACIEL, HONÓRIO, PATRONE e PRAXEDES, 2007, p. 145).

O **Programa de Coleta Seletiva e Reciclagem Osasco Recicla** tem como objetivos a ampliação da consciência ambiental pela população, o aumento da vida útil do aterro sanitário da cidade, a preservação de bens naturais (água, árvores, petróleo e outros) e a inclusão social e geração de trabalho e renda para os catadores, por intermédio da formação de cooperativas populares. Assim, além de ser voltado ao meio ambiente, o programa tem como um de seus objetivos a inclusão social do catador.

Nós estamos construindo galpões, e organizando cooperativas de catadores. A coleta seletiva em Osasco não é uma política da Secretaria do Meio Ambiente só, ela é do Meio Ambiente mas é junto com [a Secretaria do] Trabalho. É do Meio Ambiente, evidente, porque é um ganho isso. Mas ao lado da preocupação ambiental está a preocupação de organizar pessoas, gerar fontes de trabalho, gerar renda e assim por diante. (Prefeito Emídio de Souza, em entrevista).

Esta é uma forma inovadora de tratar a questão da reciclagem, que vem se configurando em plataforma do Movimento Nacional dos Catadores de Material Reciclável (MNCR). O MNCR afirma¹²⁰ que o catador faz a maior parte do processo de reciclagem, mas recebe pouco pelo seu trabalho, e que é submetido à exploração de grandes empresas. O movimento propõe que a coleta de materiais recicláveis deve ser feita por catadores; que os catadores devem ser pagos pelos serviços de coleta de materiais; que os catadores devem ter controle sobre a cadeia produtiva de materiais recicláveis. Além disso, lutam pela conquista de moradia, saúde, educação, creches para os catadores e suas famílias e pelo fim dos lixões e sua transformação em aterros sanitários, com o devido deslocamento dos catadores para galpões para trabalhos que garantam a sobrevivência digna de todos.

A equipe do Programa Osasco Recicla é composta de pessoas ligadas à Secretaria de Obras (SOT) e à SDTI, e trabalha, provisoriamente, no Centro Público de Economia Solidária, enquanto as centrais de triagem estão sendo construídas. Jair Batista Ribeiro, técnico da equipe que implementa o programa e que atuará em uma das centrais de triagem, quando estiverem prontas¹²¹, trabalhou em projetos semelhantes envolvendo cooperativas de catadores na coleta seletiva nos municípios de São Paulo, Guarulhos e Diadema¹²². É um técnico que “circula” entre vários governos municipais, levando consigo uma

¹²⁰ Informações obtidas no site do MNCR: www.movimentodoscataadores.org.br, acesso em 4-1-2008.

¹²¹ Estão sendo construídas três centrais de triagem pela prefeitura, em parceria com o Ministério das Cidades e a Fundação Nacional de Saúde, do governo federal. As centrais de triagem funcionarão na zona norte, na zona sul e no centro de Osasco.

¹²² Informações fornecidas por Jair Batista Ribeiro em entrevista.

alternativa para dois problemas que vem sendo incluídos na agenda das administrações públicas locais com muita força: a coleta seletiva – pela necessidade de diminuir o lixo que vai para os aterros, que estão cada vez mais saturados, e pelo cuidado com o meio ambiente – e a inclusão dos catadores – grupo de trabalhadores que tem crescido na busca por uma alternativa de geração de trabalho e renda em uma época em que houve grande retração do mercado de trabalho formal e assalariado¹²³.

Maria da Consolação Custódia é educadora popular, e começou trabalhando com moradores de rua em São Paulo, em 1982, depois trabalhou na Coopamare – uma das cooperativas de catadores mais antigas de São Paulo – e na Coopel, cooperativa de catadores do centro de São Paulo. Em seguida, foi agente de crédito do São Paulo Confia – Central de Crédito Popular da Prefeitura de São Paulo, onde trabalhava com a Linha de Crédito de Fomento à Economia Solidária¹²⁴. Atualmente, é técnica de incubação da Ipeps/ SDTI e uma das técnicas responsáveis pela assessoria e incubação dos três grupos de catadores que estão constituindo cooperativas em Osasco.

A cooperativa que está em fase mais avançada de estruturação é a Coopernatuz, que começou a se formar há 10 meses na zona norte de Osasco. Atualmente várias das pessoas que fazem parte do grupo já trabalham com reciclagem, de forma individual. Algumas pessoas estão desempregadas; um caso bastante interessante é o de Moacir, que mora em Osasco e vai todos os dias trabalhar no centro de São Paulo, na cooperativa que opera a Central de Triagem da Vila Maria. Ele afirma: “Vai ser bom ter cooperativa em Osasco. [Em] cooperativa tem mais união que trabalho individual”¹²⁵. Moacir afirma que a sua retirada em São Paulo fica em torno de R\$ 535,00 por mês.

Atualmente, não há em Osasco um fundo público de financiamento da Economia Solidária, o que garantiria que a política teria um financiamento independentemente de aprovação em cada orçamento.

Não existe ainda [um fundo público de financiamento da Economia Solidária] nesse formato. Nesse momento nós estamos exatamente discutindo isso: um fundo público,

¹²³ Ver IBGE, PED.

¹²⁴ Linha de crédito criada em abril de 2003 pelo São Paulo Confia (POCHMANN, 2003).

¹²⁵ Informações obtidas em entrevista com Moacir.

de Economia Solidária, que seria mantido através de várias frentes, buscando experiências [de criação de fundos] em outros lugares, mas ainda estamos analisando alguns detalhes do ponto de vista jurídico, econômico, financeiro. Ainda não está constituído, mas eu diria que estamos no caminho. (Entrevista com Emídio de Souza).

O processo de formulação e implementação do Osasco Solidária

A aproximação do prefeito Emídio de Souza com o tema da Economia Solidária se deu inicialmente por meio de trabalhos de Paul Singer. Ele também conheceu experiências de Economia de Comunhão¹²⁶ e tinha contato com a Frente Parlamentar de Economia Solidária, que estava se constituindo na Assembléia Legislativa de São Paulo, quando era deputado estadual.¹²⁷

Eu não sei te precisar o momento em que eu passei a gostar de Economia Solidária, mas vamos dizer assim que tiveram vários momentos. **Eu sempre li diversos trabalhos do professor Paul Singer. Na Assembléia Legislativa existe uma frente parlamentar de Economia Solidária**, eu não fiz parte dela mas eu tomei contato com ela. Eu também já conhecia algumas experiências de cooperativas, sempre gostei da temática cooperativa; teve uma vez que eu conheci uma experiência de um movimento religioso aqui de Cotia chamado **Mariápolis**. Eles têm uma coisa chamada de **Economia de Comunhão**, que é assim: há um grupo de empresas que reinvestem e que o objetivo central não é lucro. Então isso foi formando um conceito e **eu sempre tive uma preocupação com a geração de oportunidades de geração de renda mesmo que não com carteira assinada**. Com a equipe da Dulce [Cazzuni] aqui nós bolamos um jeito de começar essa política, começar de várias formas. E então eu não sei te precisar exatamente quando isso aconteceu, mas é um processo de formação que eu já tinha isso em mente e na prefeitura eu achei que era a oportunidade de se fazer isso. **Osasco é uma cidade com tradição no cooperativismo, mas nunca houve uma política pública de cooperativismo, de fomento à Economia Solidária, coisa que nós temos tentado aqui e tem ido muito bem, viu? Tem virado uma referência importante.** (Entrevista com Emídio de Souza).

¹²⁶ Economia de Comunhão: A Economia de Comunhão originou-se em 1991 de um movimento cristão italiano, liderado por Chiara Lubich, que se juntou ao movimento ecumênico Focolares, existente desde 1943 (PINHEIRO, 2000). Chiara Lubich, do movimento dos Focolares, ao vir ao Brasil em 1991, teve a inspiração de que os focolares deveriam ter uma atuação econômica positiva, criando empreendimentos e lugares de trabalho. Assim surge a Economia de Comunhão, Segundo Singer (informação verbal, fornecida na Banca de Defesa desta Dissertação) Alguns dos seus princípios – contidos na carta de princípios elaborada em 1997, durante o congresso internacional realizado em Roma (PINHEIRO, 2000) são: a primazia do homem sobre os demais fatores de produção; o compromisso com a geração de emprego e renda em condições adequadas e saudáveis de trabalho a todos os envolvidos; a participação na tomada de decisão sobre a empresa; o direito a férias e descanso; a preservação do meio ambiente; a implantação de estruturas organizacionais que favoreçam o trabalho em grupo.

¹²⁷ Informações obtidas em entrevista com o prefeito Emídio de Souza.

Como houve descontinuidade no Programa Oportunidade Solidária¹²⁸, em São Paulo, e muitos técnicos entregaram seus cargos para a nova gestão, é importante notar que havia muitos “quadros” – técnicos capacitados e com experiência acumulada – para implementar políticas sociais e de trabalho em outros lugares.

Ainda no final de 2004, Dulce Cazzuni já havia sido convidada a ser a secretária da SDTI, e convidou Sandra Praxedes para implementar um programa de Economia Solidária em Osasco¹²⁹. “Eu já vim com uma demanda clara”, afirma Sandra Praxedes. Quem decidiu implementar o programa de Economia Solidária foi o prefeito, Emídio de Souza, que já conhecia este tipo de política, mas a decisão foi “bancada” por Dulce Cazzuni, que acreditava que a Economia Solidária deveria fazer parte da estratégia de inclusão social, por ter grande importância¹³⁰.

Emídio de Souza estimulou a equipe a visitar outras cidades para ver como eram as suas políticas. Entre as cidades visitadas estava Santo André. O prefeito ressalta, no entanto, que as políticas não foram simplesmente copiadas, mas sim que aprenderam com o que viram e adaptaram o que foi visto à realidade de Osasco.

Nós procuramos muitas experiências no Brasil. O fato é que não existem experiências assim consolidadas. Por incrível que pareça, nós buscamos experiências, mas encontramos fragmentos de experiências, boas experiências, mas isoladas, não é um conjunto... [não é uma decisão:] “vou criar uma política pública de Economia Solidária”. Era uma experiência e uma cooperativa aqui, uma coisa ali e tal. Então o que nós estamos fazendo é uma política pública de Economia Solidária MESMO. Sabe, tentar fazer com que a cidade se preocupe com isso tudo mesmo. Então eu acho que nós procuramos e Osasco acabou dando formato melhor para essa política e, ao contrário, hoje nós somos buscados por vários lugares do país. (Emídio de Souza, em entrevista).

¹²⁸ Esta pesquisa não se propõe a apurar os motivos que implicaram o encerramento do Programa Oportunidade Solidária, porém alguns motivos foram expostos nas entrevistas. Em entrevista, a coordenadora do Programa Oportunidade Solidária (2001-2004), Ângela Schwengber, afirmou que o programa foi descontinuado pelo governo seguinte. Já o atual secretário adjunto da Secretaria Municipal do Trabalho, Carlos Alexandre Nascimento, afirmou que: a equipe da antiga SDTS não colaborou na época da transição entre as gestões, os resultados do programa não eram suficientes do ponto de vista da equipe que assumiu a secretaria, e também que a estratégia atual da secretaria é de fortalecer os empreendimentos – individuais ou coletivos – já existentes. Assim, percebemos que os objetivos da SMTrab são diferentes dos objetivos do Programa Oportunidade Solidária, que fomentava a criação e fortalecimento de novos empreendimentos.

¹²⁹ Informações obtidas em entrevista com Sandra Praxedes.

¹³⁰ Informação fornecida por Dulce Cazzuni, em entrevista.

Emídio afirma que a Economia Solidária, em Osasco, não é simplesmente uma política de trabalho, mas uma política de governo, no sentido de que todo o governo busca desenvolver a política. Um exemplo prático disso é a decisão de editar nova legislação que viabilize a compra pelo poder público dos produtos das cooperativas, que não seja pela Lei de Licitações (8.666) e que seja também vantajosa para o poder público¹³¹.

Análise do processo de disseminação

Para procedermos à análise da disseminação da política de Economia Solidária para Osasco, utilizaremos os fatores propostos por Farah (2006c) e as questões levantadas por Dolowitz e Marsh (1996), e que se encontram nas páginas 31 a 33 deste trabalho, no capítulo 1.

1 - Por que a política foi disseminada para Osasco?

1.1 - O problema da exclusão social está posto em todo o Brasil.

A região metropolitana de São Paulo perdeu parte significativa dos seus empregos formais, com a emigração de indústrias para o interior do estado e para outros estados. Além do desemprego, uma grande parte da população osasquense enfrenta um conjunto de problemas sociais que configuram um quadro de pobreza (renda insuficiente), de desigualdade social, de baixa escolaridade, entre outros problemas que configuram a exclusão social¹³² e que, combinados, dificultam a geração de emprego e renda. Além de tudo isso, conforme afirma Dulce Cazzuni, são pessoas que vivem em:

[...] uma economia urbana em que você já perdeu, já rompeu os laços de solidariedade [...] você precisa muitas vezes rediscutir com elas o direito, rediscutir que aquela situação em que elas estão não é fruto de Deus, não é do acaso, do destino, que é muito mais a falta de um direito, que elas não puderam exercer. Muitas vezes essas pessoas foram expulsas da escola muito cedo, tiveram que ajudar no sustento da família (entrevista, Dulce Cazzuni).

¹³¹ Informações obtidas em entrevista com Emídio de Souza.

¹³² Ver GUERRA et al., 2007.

1.2 - A exclusão social e a necessidade de grupos diversos da população por geração de trabalho e renda eram percebidas como prioritárias pelo prefeito Emídio de Souza.

O prefeito decidiu implementar, desde o primeiro dia de gestão, políticas que buscam solucionar o problema. No caso da cidade de São Paulo, muito maior geográfica e populacionalmente, e multifacetada em seus problemas, a questão da exclusão social apareceu com força, a ponto de ser criada uma secretaria nova. Já em Osasco, além da criação da SDTI a partir da reestruturação da antiga Setem, construíram-se na cidade equipamentos públicos com o nome “Portal do Trabalhador”, especialmente para propiciar ao cidadão acesso às políticas de trabalho. A Prefeitura de Osasco implementou o Centro Público de Economia Solidária, uma Incubadora Pública de Empreendimentos Econômicos Solidários, entre outras políticas emancipatórias, como o Programa Osasco Recicla.

Além de contratação de equipe técnica profissional, capacitada para implementar, para perceber desafios e para empenhar-se na busca de soluções para fortalecer essas políticas, observa-se pelos investimentos da prefeitura que essa questão é uma prioridade. Atualmente, a prefeitura percebe os desafios que a política de Economia Solidária enfrenta na busca pela inclusão social. Os principais desafios atuais são: a simplificação das compras públicas dos empreendimentos apoiados pela prefeitura, a aprovação de leis que sustentem a política, e o auxílio pecuniário que a prefeitura dará aos grupos incubados.

1.3 - Características intrínsecas da inovação - A capacidade de resolver o problema

O Programa Osasco Solidária procura criar uma “porta de saída”, o que significa apoiar os beneficiários para que consigam tornar-se independentes dos programas de transferência de renda, por meio da geração de trabalho e renda. O programa busca atender a pessoas com poucas oportunidades de trabalho e cujo problema de desemprego mostra-se de solução mais complexa para ser resolvido apenas com políticas de capacitação e de intermediação de mão-de-obra. Emídio de Souza e Dulce Cazzuni descrevem o público-alvo do programa como “pessoas que já caíram da franja do tapete”, e que estão desempregadas há tempos. Essas pessoas também têm os “laços de solidariedade esgarçados, rompidos”, nas palavras de Dulce Cazzuni.

A Economia Solidária vai apresentando algumas perspectivas de que, primeiro você tenta restabelecer os laços de solidariedade ou então a percepção de que ‘eu sozinho talvez não consigo, mas que se me juntar a um grupo, mais pessoas, [eu posso pensar] como é que eu faço para enfrentar este problema’. [...] você tem a experiência no Sebrae, que já é bastante antiga, mas que eles trabalham com aquelas pessoas que já estão organizadas, elas já estão em um patamar em um estado em que já criaram um vínculo, o que é muito diferente de quando você reúne pessoas, que muitas vezes moram na mesma rua, vivem as mesmas dificuldades mas que nunca olharam uma para a outra na busca de uma solução. Então você tentar criar vínculos e a partir disto tentar pensar quais os próximos passos até chegar na ocupação de geração de renda (Entrevista com Dulce Cazzuni).

Assim, a Economia Solidária é, para os gestores da política em Osasco, capaz de solucionar problemas de um grupo que não era atendido por outras políticas públicas existentes.

1.4 - Convergência com agenda de políticas públicas de diferentes atores e localidades

Há convergência da agenda, tanto dos problemas a serem enfrentados, quanto das soluções que se pode observar em Osasco e em São Paulo. Além das duas cidades terem uma agenda convergente, a política de Economia Solidária faz parte da agenda de diversas instituições como a CUT, a Igreja Católica, as universidades, o PT e diversos municípios e estados, que estão reunidos na Rede de Gestores. Indagada sobre o problema que a Economia Solidária busca resolver em Osasco, Sandra Praxedes refere-se ao desemprego e à exclusão social no município. Além disso, a coordenadora do Osasco Solidária faz referência ao material da Rede de Gestores como material que contém os desafios que os gestores têm ao implementarem uma política de Economia Solidária, e ao material da I Conferência Nacional de Economia Solidária de julho de 2006. Assim, ela afirma que o problema é o mesmo em vários municípios e estados do Brasil, incluindo Osasco. Seguem-se trechos do documento final da I Conferência Nacional de Economia Solidária:

Nos primórdios do capitalismo, as relações de trabalho assalariado – principal forma de organização do trabalho nesse sistema – levaram a um tal grau de exploração do trabalho humano que os trabalhadores e trabalhadoras organizaram-se em sindicatos e em empreendimentos cooperativados, associativos e grupos informais: os sindicatos, como forma de defesa e conquista de direitos dos assalariados e dos agricultores familiares; e os empreendimentos cooperativados ou informais e de autogestão, como forma de trabalho alternativo à exploração assalariada, na perspectiva de emancipação da classe trabalhadora.

As mudanças estruturais de ordem econômica, social e tecnológica, ocorridas no mundo nas últimas décadas, fragilizaram o modelo tradicional de relação capitalista de trabalho. O aumento da informalidade e a precarização das relações formais de trabalho afirmaram-se como tendência em uma conjuntura de desemprego em massa.

São milhões de trabalhadores e trabalhadoras que perdem seus direitos sociais e são submetidos a relações precárias de trabalho para garantir sua sobrevivência (CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, I. 2006, parágrafos 25 e 26).

Essa é uma das importâncias da Rede de Gestores, pois o problema mostra-se generalizado, e conseqüentemente dissemina-se a inclusão da Economia Solidária na agenda dos governos como alternativa para o problema da exclusão social. Os municípios aprendem uns com os outros, já que vários objetivos, instrumentos e institucionalidades das políticas públicas de Economia Solidária são compartilhados por todos os que adotam essas políticas.

1.4.1 - Fatores estruturais

A crise de desemprego e o aumento da exclusão social vividos pelos brasileiros foram agravados a partir da ampliação da abertura da economia nos anos 1990, e são problemas compartilhados por São Paulo e Osasco. Uma cooperada que participa da incubadora de Osasco afirmou que muitas das mulheres que são costureiras hoje em Osasco trabalhavam no Bom Retiro, bairro de São Paulo, antes de o setor local “quebrar” com a entrada no país de produtos têxteis chineses mais baratos. Além disso, Osasco perdeu indústrias assim como São Paulo, quando se fecharam unidades fabris na região metropolitana e no Grande ABC, na perspectiva de contratação de mão-de-obra mais barata e menos impostos, o que obtiveram com a acirrada “guerra fiscal” entre governos estaduais na década de 1990.

1.4.2 - Quem esteve envolvido na disseminação? - A influência de atores sociais e políticos locais, e de agentes de outras esferas de governo

Os atores locais foram determinantes para a decisão de implementação da política em Osasco. As experiências existentes em outras cidades governadas pelo PT, a Rede de Gestores, os Fóruns Paulista e Brasileiro de Economia Solidária e a Senaes foram importantes para disseminar conteúdos da política e do programa para Osasco. Porém, a decisão de implementar foi de responsabilidade desta gestão, de forma voluntária. O seu

comprometimento com a política reflete-se na fala do prefeito, que a considera como política de governo, para além de ser uma política de trabalho.

Segundo Cida Lopes, da Cáritas Diocesana da Região de Osasco, havia iniciativas locais de Economia Solidária antes da atual gestão, e as parceiras estiveram presentes na implementação da política, mas o poder público municipal, especialmente o prefeito e a equipe do programa, foram os agentes mais importantes para a decisão de implementar a política no município. O movimento de Economia Solidária local contribui com a construção da política local na sua implementação e também fortalecendo o Fórum Metropolitano do Oeste Paulista¹³³.

O prefeito lembrou que

Osasco é uma cidade com tradição no cooperativismo, mas nunca houve uma política pública de cooperativismo, de fomento à Economia Solidária, coisa que nós temos tentado aqui e tem ido muito bem, [...] tem virado uma referência importante. (Emídio de Souza, em entrevista).

Dentre os atores destacados por Marsh e Dolowitz (1996), incluem-se partidos políticos, políticos eleitos, especialistas, consultores e redes. No caso de Osasco, observa-se o seguinte sobre cada um deles:

O **Partido** dos Trabalhadores tinha as políticas do trabalho como prioritárias, inclusive a política de Economia Solidária, desde a candidatura de Luíza Erundina à Prefeitura de São Paulo em 1996 (fala de Paul Singer em entrevista). Emídio de Souza conhecia os livros de Paul Singer, que é um intelectual do PT, o seu partido. Além disso, como Paul Singer contribuiu para a inclusão da Economia Solidária na agenda do PT, mesmo que o PT não “exija” que seus prefeitos a implementem, uma política de Economia Solidária faz parte do “leque” de políticas inovadoras que buscam dar conta da questão do desemprego.

Emídio de Souza era deputado estadual quando Marta governava São Paulo, e tinha interesse pessoal nos temas do mundo do trabalho, como afirmou em entrevista relatada nesta pesquisa. Já havia lido trabalhos do prof. Paul Singer, e tinha contato com outros deputados estaduais que compunham a Frente Parlamentar de Economia Solidária, na Assembléia Legislativa do

¹³³ O Fórum de Economia Solidária Metropolitano do Oeste Paulista reúne diversas EAFs em torno das atividades da Economia Solidária na região; participam as cidades de Osasco, Carapicuíba, Itapeva, entre outras.

Estado de São Paulo. Além de Emídio de Souza, os **vereadores** de Osasco têm apoiado a implantação da política de Economia Solidária, ao aprovarem as leis que instituíram a política e o Programa Osasco Solidária.

Outro ator que tem se mostrado muito atuante para a adoção de inovações e a implementação do programa são os **especialistas em políticas públicas de Economia Solidária, que são contratados como gestores dos programas** (KINGDON, 1995, p. 200). Na SDTI, há especialistas contratadas em cargos de confiança, especialmente as pessoas que decidem quanto ao conteúdo e à estrutura do Programa Osasco Solidária: Sandra Praxedes e Paula Patrone. A importância dessas pessoas que “portam” as soluções, as alternativas, é muito grande, e normalmente pouco estudada na ciência política, que se preocupa mais com a opinião e o comportamento dos eleitores, dos partidos e dos políticos eleitos.

Sugiyama (2004, p. 14) encontrou em seu estudo sobre políticas sociais no Brasil que os gestores de políticas normalmente conhecem os programas mais inovadores das cidades que são suas vizinhas ou que têm características semelhantes às suas. Apesar de variar o grau de participação em redes de informação e conselhos profissionais entre os gestores das áreas de saúde e educação, na pesquisa da autora, as redes formais e informais exercem papel importante na circulação de idéias inovadoras. Quando Sandra Praxedes passou de coordenadora de incubação do Programa Oportunidade Solidária, em São Paulo, a coordenadora do Programa Osasco Solidária, responsável por conduzir a política de Economia Solidária no município, o desafio era grande, e ela afirma ter encontrado apoio na Rede de Gestores:

Em São Paulo (na SDTS) eu coordenava uma área e aqui era a implementação de uma política, de um programa, então eu acho que a contribuição da Rede de Gestores, do próprio Fórum Brasileiro, da oportunidade que eu tive, foi um espaço importante também para essa reflexão. [...] Para mim, **a Rede de Gestores** mais do que [...] o ator político que estimula, que fomenta, ela **para mim é uma fonte de abastecimento** porque – talvez pudesse descrever um pouco a ‘Sandra como integrante desse Fórum de Gestores’ –, eu acho que é um espaço de poder refletir, de você estar o tempo todo dialogando com outros gestores. Então, quando a gente implementou o centro público aqui a gente dialogou com todos os lugares que estavam implementando. **[Fizemos entre nós] troca de estatutos, troca dos regimentos, troca dos decretos, troca das percepções.** Um espaço de gestores que a gente foi criando, tem uma afinidade no grupo, tem um bom grupo, não é um grupo que teve muita rotatividade em que hoje é um, amanhã é outro, então faz parte também a confiança. **Quando você tem uma dificuldade de suporte, tanto metodológico como político, [a Rede] é uma referência, você não se sente só.** Na medida também em que você vai podendo olhar mais de perto as outras políticas, você vai construindo o seu caminho. A construção,

por exemplo, do centro público tem um termo de referência para a construção desse grupo coletivo, o que te dá uma tranquilidade na hora de você implementar uma política, não é coisa da minha cabeça ou da outra, é resultado de uma reflexão de um grupo de pessoas que está atuando nesse campo.

[Somos] Um mesmo grupo em lugares diferentes, aprofundando e percebendo espaços diferentes, as possibilidades, às vezes comparando. Eu acho que foi muito interessante, muito rico, então a gente não perde os vínculos. Eu e a Angela [Schwengber], é como se a gente estivesse num espaço diferente, mas construindo a mesma coisa: é por telefone, mensagem virtual, troca de idéia, o que você acha disso... Com a Sandra Nishimura, a gente está muito próxima, então é muito bacana, eu acho que **a Rede para mim é mais do que um ator político**, no meu entendimento, **ela dá continuidade à evolução da Economia Solidária, ela também tem esse outro lado que vai além do ator que fortalece.**

Sandra Praxedes é uma gestora especialista em políticas de economia solidária e participa da Rede de Gestores. Como se pode ver, a **Rede de Gestores**, outro ator importante, reúne gestores atuantes em administrações públicas que implementam políticas de Economia Solidária. Os objetivos da Rede de Gestores são os seguintes:

Construir e desenvolver uma agenda comum para a ampliação, consolidação e institucionalização de políticas públicas de Economia Solidária no país, vinculadas às estratégias de desenvolvimento, fortalecendo o perfil sustentável que estas devem ter;
Ampliar a articulação com outros atores da Economia Solidária com vistas a fortalecer um espaço comum para a discussão de políticas públicas neste campo e para fortalecer a organização e participação social deste segmento;
Fortalecer a interlocução entre as esferas de governo (municipal, estadual e federal) pela integração de estratégias, programas e instrumentos que possam estruturar e consolidar as políticas públicas de Economia Solidária;
Contribuir para a formação de gestores públicos em Economia Solidária e para a ampliação do espaço desta nos programas de governo e nas estruturas administrativas do Estado brasileiro, nas suas diferentes esferas (trecho da Carta de Apresentação da Rede de Gestores¹³⁴).

É importante notar que a Rede de Gestores é um ator novo, que existe desde 2003, e pôde ter um papel muito importante na disseminação da política e seus instrumentos para Osasco, além do constante desenvolvimento de inovações; a coordenadora do Programa Osasco Solidária, Sandra Praxedes, é uma das coordenadoras nacionais, pela região Sudeste. Desde dezembro de 2007, Osasco passou a sediar a secretaria executiva da Rede, e Sandra Praxedes passou a ser responsável por articular a Rede nacionalmente. Um exemplo do desenvolvimento de inovações, demandas e propostas feitas pela Rede foi a demanda para a Senaes dos Centros Públicos de Economia Solidária.

¹³⁴ A Carta de apresentação da Rede de Gestores encontra-se no Anexo 2. O Regimento Interno da Rede de Gestores está no Anexo 3.

Conforme afirma Sugiyama (2004, p. 15), quanto mais os políticos e os gestores estiverem envolvidos em redes sociais e convencidos de que o programa deva entrar na agenda, mais chances haverá para a adoção do programa.

O **Movimento de Economia Solidária**, por intermédio de suas organizações e fóruns municipais, estaduais e brasileiro, também tem promovido discussões sobre as necessidades e propostas pelo Brasil afora, como foi o caso do Sies, de legislação mais adequada, de financiamento adequado aos EES, entre outras demandas. O Fórum Brasileiro de Economia Solidária é um importante ator do movimento, e suas discussões são feitas em coletivos, nos quais se inclui a Rede de Gestores.

A **Senaes - Secretaria Nacional de Economia Solidária** existe desde o primeiro ano de gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, e vem desenvolvendo um trabalho relevante para a disseminação da Economia Solidária no Brasil e, especialmente, para outros ministérios do governo federal. Há políticas de Economia Solidária sendo desenvolvidas atualmente nos Ministérios do Desenvolvimento Social, do Desenvolvimento Agrário, da Saúde, da Ciência e Tecnologia, do Turismo, de Minas e Energia, do Meio Ambiente, entre outros¹³⁵, em parceria com a Senaes. A Senaes tem uma forte ligação com o movimento de Economia Solidária, especialmente com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária. Além disso, dialoga com a Rede de Gestores e foi responsável pela criação dos Centros Públicos de Economia Solidária junto às prefeituras que têm políticas de Economia Solidária, além de outros projetos.

Algumas instituições de **consultores** também têm tido um papel importante, como o ITS e a Coppe/UFRJ. Sua contribuição tem sido menos para a decisão da implementação do programa, e mais para o desenvolvimento e a implementação de metodologias de incubação e sistemas de indicadores e de avaliação da política; para a adoção de novas tecnologias, atuação na proposta de melhorias e no desenvolvimento dos seus instrumentos. As duas instituições atuaram em São Paulo e agora atuam em Osasco; o ITS tem um papel importante na construção diária da política.

¹³⁵ Informação fornecida por Paul Singer, em entrevista.

1.5 - Acesso a informação sobre inovações

A **Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária** teve um papel fundamental na disseminação da política para Osasco. Contribuiu para a divulgação da política, seus objetivos e instrumentos, além de discutir constantemente as inovações necessárias e buscar formas de fortalecer as políticas públicas de Economia Solidária nos governos locais.

Funciona como uma grande divulgadora de inovações, uma rede na qual os técnicos trocam informações e conhecem o que outros fazem. Há rotatividade dos técnicos entre as diferentes gestões, devido às oscilações político-eleitorais, mas muitos dos gestores que saem de uma gestão vão trabalhar em políticas de Economia Solidária em outras administrações, e assim o grupo continua desenvolvendo e aprofundando seus aprendizados sobre as políticas de Economia Solidária com rotatividade relativamente baixa, como pôde-se ver no depoimento de Sandra Praxedes.

No caso de Osasco, a implementação da política teve como principais tomadores de decisão o prefeito Emídio de Souza e a secretária da SDTI, Dulce Cazzuni, que não eram especialistas em políticas de Economia Solidária, mas que a conheciam suficientemente para julgar importante sua implementação.

Já as decisões sobre formulação do Programa Osasco Solidária, incluídos os seus aspectos metodológicos e objetivos, a implementação do centro público e da incubadora pública, são temas que a Rede de Gestores vem debatendo e em torno dos quais há convergências. Quando Sandra Praxedes foi convidada a coordenar o Programa Osasco Solidária, aportou a sua experiência como coordenadora de incubação na SDTS, mas, mais do que isso, trouxe o conjunto de conhecimentos, de discussões e os avanços consolidados na Rede de Gestores, aprendizados compartilhados de todas essas experiências de gestões. Atualmente, Sandra Praxedes é a representante de Osasco na Rede de Gestores e faz parte da Coordenação Nacional, como representante da região Sudeste.

Várias políticas, programas e ações locais são discutidos por gestores que atuam na prática, em seminários regionais e nacionais da Rede de Gestores, que são sistematizados em publicações São construídas estratégias de fortalecimento das políticas, assim como propostas

para a Senaes. Um dos exemplos é a elaboração da proposta do “centro público”, uma necessidade percebida pelas gestões locais que se transformou em proposta de política a ser financiada pelo governo federal. Os projetos de lei e as possibilidades de financiamento da Economia Solidária em cada local também podem ser debatidos nesses espaços.

O PT como rede de informação

Como já se mencionou, Paul Singer foi importante para levar o tema para o PT, além de atualmente ser o secretário nacional de Economia Solidária, posição que lhe permite desenvolver parcerias com muitos órgãos governamentais e não governamentais e para contribuir com as políticas. Além disso, a Economia Solidária faz parte da agenda de “Democracia Socialista”, tendência do PT que tem a Economia Solidária como uma de suas bandeiras principais.¹³⁶

Consultores e instituições parceiras

O ITS e a Coppe/UFRJ são instituições que prestam consultoria no desenvolvimento e implementação de metodologias de incubação e sistemas de indicadores e de avaliação da política, na adoção de novas tecnologias, e atua com propostas de melhorias e no desenvolvimento dos instrumentos da política pública.

Após a construção em São Paulo de um sistema de indicadores do Programa Oportunidade Solidária, finalizado no final da gestão de Marta Suplicy, em 2004, o Osasco Solidária implementou desde o início da gestão de Emídio de Souza, em 2005, um sistema de indicadores, contando com a consultoria da Coppe/UFRJ, que vem desenvolvendo esse *know how*. A Coppe/UFRJ tem experiência em metodologias de incubação e formação para empreendimentos e, depois de ter assessorado a prefeitura de São Paulo, assessora a Prefeitura de Osasco também nesse aspecto muito importante de um programa de Economia Solidária. A Coppe/UFRJ também opera uma Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Populares, que é a mais antiga das incubadoras, constituída em 1995, e que incubou várias outras ITCPs, inclusive a da USP.

¹³⁶ Ver site: www.democraciasocialista.org.br . Acesso em 13/11/2007.

O ITS também tem tido atuação importante em Osasco, e é parceira na implementação da política.

1.6 - O processo de seleção de políticas no local

a) Incentivos políticos

“[A política de Economia Solidária] não é uma política de trabalho. Ela é uma política de governo, que encontra abrigo aqui.” (Entrevista com Emídio de Souza)

O Programa Osasco Solidária foi implementado logo no início do primeiro ano de gestão, o que denota a “vontade política” de construir um programa com alternativa ao desemprego (que é percebido como o problema) com grande impacto para a população beneficiária. Para Sugiyama (2004, apud WALKER, 1969), na existência de grande competição entre partidos políticos, aumenta a propensão de um partido a fazer mudanças políticas, para se diferenciar dos opositores e criar “marcas” identificadas, e responder às pressões sociais, na busca pela reeleição. Lowi (1995) acrescenta que essas mudanças, em razão da busca por identificação de uma política com um candidato, têm mais chances de ocorrer no começo de uma nova administração, o que foi o caso de Osasco com a política de Economia Solidária, implementada logo no começo do primeiro ano da gestão.

Kingdon (1995) expõe o mecanismo das “janelas de oportunidade” ou “*policy windows*” para as políticas serem implementadas; seriam momentos estratégicos de ação para os quais os atores já teriam de estar preparados, com as propostas suficientemente discutidas e amadurecidas. Essas janelas de oportunidade são momentos em que cresce a prioridade do problema a ser resolvido, devido a uma crise de algum tipo ou a mudança na gestão (Op. cit., p.168). Poderíamos acrescentar que isso é ainda mais verdadeiro se a mudança de gestão favorecer um partido de oposição.

Assim, constata-se que em Osasco o prefeito estava interessado em implementar uma política de Economia Solidária, com a qual se identificava, e que essa política já tinha sido muito debatida em outras cidades e na Rede de Gestores, de forma que os incentivos políticos para sua implementação foram importantes.

b) Incentivos Financeiros

A criação dos Centros Públicos de Economia Solidária como equipamento público de seu fortalecimento é uma forma de a Senaes incentivar as políticas locais de Economia Solidária. O centro público foi desenvolvido em 2004, a partir de demandas da Rede de Gestores, como um equipamento público implementado com verbas do governo federal e do governo que decide implementá-lo, representando um incentivo financeiro. A responsabilidade pela implementação da política integrada ao Centro Público é da administração local e do Conselho de Gestores, composto por representantes dos EES, das EAFs e do governo, de tal forma que a construção da política seja feita de forma participativa. Assim, a Senaes – criada em 2003 – e o equipamento centro público – criado em 2004, portanto antes da política ser implementada em Osasco, e implementado a partir de 2005 – representam incentivos financeiros para as políticas locais.

c) Estrutura institucional

No município de Osasco não havia, até 2005, legislação que favorecesse a Economia Solidária. Assim, logo no início da gestão, foi elaborada uma lei para instituir o Programa Osasco Solidária, aprovada na câmara dos vereadores em dezembro de 2005. Além de criar o programa, criou-se também a Ipeps, o Centro Público de Economia Solidária, centros de comércio – que ainda não foram implementados – e outros instrumentos importantes, como o auxílio pecuniário aos grupos, que também ainda não foi implementado.

d) Características estruturais do local

Como a política é recente – começou em 2005, e o primeiro equipamento público com espaço físico próprio foi inaugurado em setembro de 2007 – não foi possível abrir concurso público para uma carreira tipicamente ligada ao programa, o que lhe garantiria maior estabilidade. Para contratar a equipe necessária ao Programa, a sua coordenação tem buscado atrair o maior número possível de servidores públicos efetivos, contratado pessoas por livre provimento, e concertado parcerias para dar conta do restante da prestação de serviços à população.

e) Ideologia

Como se viu no Gráfico 2.2 do Capítulo 2, 63% das prefeituras e municípios que adotam políticas, programas ou ações de Economia Solidária e que participam da Rede de Gestores são governados pelo PT. Outros partidos também têm implementado essas políticas, porém o segundo partido em número de implementações, o PMDB, não passa de 10% do total. Assim,

as chances de um candidato do PT implementar uma política de Economia Solidária são muito maiores do que as de qualquer outro partido, o que reforça o aspecto partidário para a implementação.

Sabendo-se que o PT não exige que se implemente a política de Economia Solidária, e que essa implementação é voluntária, o aspecto ideológico surge para explicar a identificação que alguns prefeitos e governadores têm com os seus objetivos.

O movimento de Economia Solidária é um conjunto de atores que defende e dissemina seus pensamentos e crenças; parte desse conjunto integra a Rede de Gestores, que ajuda a disseminar a Economia Solidária e as suas políticas públicas por razões ideológicas, com a arregimentação de novos implementadores a cada ano.

f) De onde foi disseminado?

Pelo fato de São Paulo e Osasco serem vizinhas, o deputado Emídio de Souza (à época) pôde conhecer a estratégia paulistana implementada por Márcio Pochmann em São Paulo, na SDTS, além de possibilitar que muitos técnicos da equipe da SDTS fossem trabalhar na SDTI, sem necessidade de transferir seu domicílio.. Além de São Paulo, Santo André também é vizinha e implementa programas de Economia Solidária há alguns anos, e faz parte da Rede de Gestores.

Além do fator vizinhança, que se pode constatar na Figura 1.2, no Capítulo 1 deste trabalho, outras cidades e estados brasileiros serviram de inspiração para Osasco, como Rio Grande do Sul e Porto Alegre. A Rede de Gestores também contribuiu, como fonte de inspiração, ao longo do processo de implementação da política.

1.7 Quais foram os constrangimentos ou facilitadores para a disseminação?

Complexidade da política: No caso de Osasco, foram contratadas muitas pessoas com conhecimento prévio das características da política, e com experiência e conhecimento sobre o que funciona ou não. Em outros lugares, que não têm a chance de contratação de pessoas com experiência, pode ser mais difícil a sua implementação, já que não existe manual ou cartilha de implementação. Porém, há casos de sucesso de sua implementação que não contaram com pessoas experientes, como o de Londrina. Lá, havia uma incubadora

universitária na UEL, mas não havia conhecimento “vivido” sobre a implantação de uma política pública de Economia Solidária.

Tecnologia: Há consultores hábeis colaborando para a implementação da política em Osasco, como o ITS e a Coppe/UFRJ, que desenvolvem indicadores de avaliação e tecnologias necessárias aos grupos.

Legislação: Foi mais “fácil” aprovar as leis e decretos em Osasco do que em São Paulo. O prefeito Emídio de Souza apóia a política de forma prioritária, e a câmara de vereadores tem votado favoravelmente às leis e decretos que instituem e regulamentam a política, o programa e os equipamentos públicos. Segundo Sandra Praxedes, as leis do município não permitiam que se criasse financiamento proveniente do orçamento municipal destinado a empreendimentos coletivos. A saída para a necessidade de crédito foi criar em lei um auxílio pecuniário a ser concedido para cada indivíduo de grupos que apresentarem, coletivamente, um plano de negócios. Assim, a legislação foi um empecilho, contornado com a criação de novos instrumentos.

Capacidade técnica: A equipe de Osasco é composta de muitas pessoas que tiveram participação no Programa Oportunidade Solidária, de São Paulo. É uma equipe que participou de uma construção coletiva largamente discutida, com o desenvolvimento de metodologias, legislação, propostas de reestruturação da política, e que, ao chegar a Osasco, já está preparada para implementar a política desde o início da gestão. Não é necessário “reinventar a roda”, como afirma o prefeito Emídio de Souza.

Recursos financeiros: além de contar com muita dedicação do prefeito, de toda a equipe de gestão e dos vereadores para a implementação da política, com garantia de muitos recursos financeiros próprios, a equipe da SDTI tem apresentado projetos para outras instâncias financiadoras, de tal forma que o montante de recursos disponível para o programa aumenta, contribuindo para a sua melhor implementação.

2 - O que foi disseminado?

O que foi disseminado foi a política de Economia Solidária de Osasco, implementada por meio de um programa bastante abrangente, o Osasco Solidária, com seus objetivos e

instrumentos, ideologias, idéias e lições aprendidas com São Paulo, ou a partir do aprendizado de São Paulo. A partir desta experiência e de outras políticas oriundas de outros lugares e de outros atores, não analisados neste trabalho, houve a (re)criação de uma política e um programa em Osasco.

2.1 – A política de Economia Solidária

A política de Economia Solidária foi disseminada para Osasco, e atualmente encontra-se cada vez mais apropriada pela população e pela administração municipal. Sandra Praxedes cita como exemplo uma pesquisa junto à população em que 30% afirmou conhecer a política de Economia Solidária. Além disso, o tema permeia a administração pública, e aparece com destaque na agenda de decisões do prefeito, que, sempre que possível, compra produtos e serviços para a prefeitura diretamente das cooperativas. A Secretaria de Comunicação também tem divulgado a política, entre outras secretarias que têm cada vez mais ações matriciais com a SDTI e o Programa Osasco Solidária.

A política de Economia Solidária de Osasco provém de diversos lugares e atores. Como já se expôs, além de haver cooperativas importantes estruturadas em Osasco há algum tempo, há instituições da sociedade civil que fomentam a Economia Solidária na cidade. Some-se a isso a atuação recente na gestão Emídio de Souza, inspirada na política similar de São Paulo, divulgada pelo PT, e das gestoras contratadas, que aportaram também propostas da Rede de Gestores, do movimento de Economia Solidária e do Fórum Brasileiro de Economia Solidária.

Segundo Sandra Praxedes, o Programa Osasco Solidária, se tivesse sido implementado sem a política de fomento à Economia Solidária, não poderia, por si só, criar os equipamentos públicos. O programa viabiliza a política, mas a política é que possibilita a efetivação, que depende de sua apropriação pela população. A política tem suas diretrizes e princípios definidos pela Lei Municipal no. 3.978, de 27 de dezembro de 2005. Segundo Praxedes, **os princípios e diretrizes da política de Osasco estão em consonância com os princípios do Fórum Brasileiro de Economia Solidária¹³⁷, e tanto a política quanto o programa vieram de São Paulo e da Rede de Gestores, e houve uma (re)criação na implementação em Osasco.**

¹³⁷ Ver no Anexo 1.

2.2 – Os objetivos da política

Os objetivos da política de Economia Solidária de Osasco são os mesmos da política de São Paulo: combater o desemprego, e, especialmente, atender a uma população para a qual as outras políticas de geração de trabalho e renda não são suficientes¹³⁸. Os beneficiários dessas políticas são pessoas cujos “laços sociais estão esgarçados”, que “já caíram da franja do tapete [...] da economia capitalista”, nas palavras de Dulce Cazzuni¹³⁹, e cujo problema de empregabilidade um curso de capacitação não resolve.

2.3 - O Programa Osasco Solidária

Já quanto ao **programa de Economia Solidária**, o de Osasco exhibe diferenças na estrutura, na implementação e nos equipamentos com relação ao de São Paulo, mas, mesmo assim, pode-se afirmar que se trata de um caso de disseminação, pois Osasco aprendeu e se inspirou na experiência de São Paulo. Segundo Ângela Schwengber,

[o que foi disseminado de São Paulo para Osasco foi] a política e o programa enquanto concepção. Até o nome (Osasco Solidária) remete ao de São Paulo (Oportunidade Solidária). De fato, uma boa parte das ações já se configurou diferente [em Osasco], mas me parece que em Osasco foi possível partir do ponto a que havíamos chegado no final da gestão em São Paulo, e não do ponto que partimos, por isso as ações já ganharam outra configuração. Um exemplo: na fase final da gestão paulistana, estávamos construindo os processos de incubação a partir da organização setorial e de oficinas setoriais por entendermos como mais sustentável, o que Osasco usou como estratégia desde o princípio e pôde avançar a partir daí (Entrevista com Ângela Schwengber. Grifos da autora).

Se o Programa de São Paulo tivesse continuado com as mesmas condições do de Osasco – apoio do Legislativo para aprovação de leis, do governo federal já financiando a implementando os centros públicos, o Executivo reservando verba específica do orçamento para o programa –, possivelmente estaria recriando a sua política, o seu programa, a sua atuação. Pode-se pressupor isso, pois sua coordenação havia feito avaliações juntamente com as parceiras, participado e proposto discussões na Rede de Gestores justamente sobre suas dificuldades e possibilidades.

¹³⁸ Afirmações de Dulce Cazzuni e Emídio de Souza, em entrevista.

¹³⁹ Afirmações contidas na entrevista concedida por Dulce Cazzuni.

Emídio de Souza afirma que não queria inovar, e por isso decidiu apostar numa equipe de técnicos profissionais, que já tinham experiência na implementação dos programas da SDTS, para formular programas semelhantes na SDTI. Como se viu na descrição do Programa Osasco Solidária:

[...] Eu estava animado com a situação [os resultados no governo da Marta] e resolvi não reinventar a roda: se é uma experiência que deu certo em uma cidade, a Marta tinha perdido [a eleição, em 2004], eu pensei, eu vou aproveitar a experiência acumulada das pessoas e trazê-las para cá. E foi uma experiência muito acertada. Tem coisas que não têm preço, sabia? (Emídio de Souza, em entrevista).

Porém, é importante que se atente para o fato de que o prefeito não inovou com a equipe, mas que a equipe havia participado de uma construção coletiva na cidade de São Paulo, discutida na Rede de Gestores, e que agora estaria pensando e implementando a política de acordo com a realidade e as possibilidades de Osasco. É interessante notar que a equipe foi uma inovação para a administração pública de Osasco, que desconhecia a política de Economia Solidária. Nesse sentido, houve continuidade da política de São Paulo em Osasco, de certa forma, como se discutiu no capítulo anterior (FARAH, 2006a).

Houve inovação, também, com a integração com outras políticas municipais além da política de inclusão social, como as de saúde, educação, assistência social. O desenvolvimento de “melhorias”, de novas soluções em Osasco, para problemas que a política em São Paulo não conseguiu contornar, configuram-se como inovações importantes de Osasco, também.

2.4 – Instrumentos

Vários instrumentos do programa disseminados de São Paulo para Osasco passaram por adaptações e, muito importante, incorporaram **aprendizados** ocorridos no Programa Oportunidade Solidária, de São Paulo. Assim, muitos dos instrumentos inovadores com relação a São Paulo já tinham sido discutidos no Programa Oportunidade Solidária, mas não houve tempo e recursos para implementá-los.

Dentre os elementos disseminados de São Paulo, da experiência da SDTS, construídos de forma coletiva entre gestores de várias regiões do Brasil, em discussões na Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, destacam-se a idéia, os objetivos e o próprio instrumento do **Centro Público de Economia Solidária**. Em São Paulo, não chegou a ser

implementado, pois foi aprovado somente em 2004¹⁴⁰, e a Senaes estava começando a financiar a implantação de centros públicos locais. Quando o Programa Osasco Solidária se constituiu, já havia a possibilidade do financiamento pela Senaes de centros públicos. A equipe do Programa Osasco Solidária, sabendo desta oportunidade, inscreveu a municipalidade de Osasco, candidatando-a a receber o equipamento, e, em setembro de 2007, foi inaugurado o Centro Público de Economia Solidária de Osasco.

A Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários é uma idéia inovadora de Osasco. Outras prefeituras já vinham desenvolvendo políticas de Economia Solidária com seus próprios funcionários, com metodologias próprias de “incubação”, como é o caso da Prefeitura de Londrina, que desde 2005 desenvolve o Programa de Economia Solidária de Londrina, e antes já promovia outras ações em articulação. Porém, a Prefeitura de Londrina não criou um equipamento público denominado “incubadora pública”, e sua atuação hoje se dá no âmbito do Centro Público de Economia Solidária de Londrina.

A Prefeitura de Santo André tem experiências de fomento à Economia Solidária há vários anos, por intermédio de parceria com a Fundação Santo André e sua Incubadora Universitária – entre outros parceiros –, porém sua Ipeps foi criada somente em 2006¹⁴¹. No modelo de Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários – implementado em Osasco – o poder público municipal implementa diretamente a política de Economia Solidária, com parcerias para objetivos diversos na sua implementação, mas contando com um quadro técnico próprio de técnicos e formadores, constantemente capacitados e supervisionados pela coordenação.

A Ipeps de Osasco também é inovadora em relação à forma de implementação da política pela SDTS de São Paulo, que tinha uma equipe de coordenação de incubação, mas não criou uma incubadora pública com técnicos da prefeitura. O que a SDTS fez foi construir termos de referência de incubação e realizar convênios com diversas organizações que atuam como incubadoras, totalizando no final da gestão 18 parceiras que atuavam em toda a cidade. Porém, no projeto de lei que instituiria o Programa Oportunidade Solidária em São Paulo, mas

¹⁴⁰ Segundo Dione Soares Manetti, em 2004 foi aprovada a implementação dos primeiros Centros Públicos de Economia Solidária pela Senaes. Porém, por ser ano eleitoral, o processo teve de ser refeito no ano seguinte, para reafirmar o compromisso das novas gestões com as políticas de Economia Solidária. (Informação obtida em entrevista).

¹⁴¹ Informações sobre a Ipeps de Santo André foram obtidas na revista da CPTER/Santo André (maio de 2006 a maio de 2007).

que não foi votado, já se previa a criação de incubadoras públicas e centros públicos, entre outras semelhanças. Ou seja, **a discussão do projeto de lei de São Paulo foi disseminada para Osasco**, cuja Lei 3.978, de 27 de dezembro de 2005 guarda muitas semelhanças com a de São Paulo.

Após a construção em São Paulo de um **sistema de indicadores e monitoramento** do programa Oportunidade Solidária, finalizado no final da gestão, o Osasco Solidária implementou, já desde o início da gestão, um sistema de indicadores semelhante, contando inclusive com consultoria da mesma instituição, ou *think tank*, a Coppe/UFRJ, que vem desenvolvendo esse *know how*. A Coppe é detentora de amplo conhecimento sobre metodologias de incubação e formação para empreendimentos, e, depois de ter assessorado a prefeitura de São Paulo, assessora a Prefeitura de Osasco também neste aspecto crucial de um programa de Economia Solidária. Ela conta com uma Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Populares, que é a mais antiga das incubadoras e que “incubou” várias outras ITCPs, inclusive a da USP.

2.5 – Qual foi o grau de disseminação?

Híbrido – Osasco aprendeu com a experiência de várias outras prefeituras além da de São Paulo, por meio da Rede de Gestores.

Os entrevistados em geral tiveram dificuldade em localizar de onde vieram as idéias, quem as teve primeiro e em que momento. Emídio de Souza não soube precisar o momento exato da tomada de decisão de implementar a política.

2.6 – “Disseminação de pessoas”

Além dos aspectos assinalados, houve também a “**disseminação**”, ou “**migração**”, de **pessoas para Osasco**. Aproximadamente 50 pessoas que trabalharam na SDTS transferiram-se para a SDTI, segundo Dulce Cazzuni. Para Dulce, isso facilitou muito o trabalho na SDTI, pois as pessoas já sabiam como implementar o programa, e que precisavam aprovar leis sobre

vários aspectos dos programas e registrar todos os acordos entre secretarias e com a sociedade civil, para garantir estabilidade aos programas e à política.

Os ocupantes de cargos de confiança na SDTS (não havia concursados, e a política se desenvolvia com um quadro de pessoas contratadas via cargos comissionados e muitas parcerias) estavam envolvidos na disseminação da política nos momentos de tomada de decisão e na implementação / execução, mas não aparecem nos textos da literatura de disseminação *como sendo eles mesmos “objeto de disseminação”*, o que foi o caso da equipe técnica que migrou para a SDTI, de Osasco. Além de ocupantes de cargos de confiança na SDTS, outras pessoas de instituições parceiras da SDTS também foram trabalhar na SDTI, seja contratadas diretamente, seja via contratos com instituições que prestam serviços, e algumas consultorias também foram “disseminadas” após terem trabalhado em São Paulo. Profissionais que “migram” levam, além de seus conhecimentos técnicos, também suas redes de relacionamento, que podem significar inovações em constante discussão e elaboração – como é o caso estudado – e contatos importantes para o desenvolvimento de políticas conjuntas.

Os atores mudaram de cidade e de cargo, mas continuam sendo os mesmos atores, praticamente, a conduzir a política de Economia Solidária. Sandra Praxedes¹⁴² afirma:

(Somos – os gestores ligados à Rede) Um mesmo grupo em lugares diferentes, aprofundando e percebendo espaços diferentes, as possibilidades, às vezes comparando. Eu acho que foi muito interessante, muito rico, então a gente não perde os vínculos. Eu e a Ângela, é como se a gente estivesse num espaço diferente, mas construindo a mesma coisa, é por telefone, mensagem virtual, troca de idéia, o que você acha disso. Com a Sandra Nishimura, a gente está muito próxima, então é muito bacana, eu acho que **a Rede para mim é mais do que um ator político**, no meu entendimento, **ela dá continuidade à evolução da Economia Solidária** (Entrevista com Sandra Praxedes. Grifos nossos).

No caso das políticas de Economia Solidária, além do “legado das políticas”, ou “*path dependency*”, é importante estarmos atento para o “legado dos atores”, ou seja, a experiência e os saberes que traz consigo quem faz parte do movimento de Economia Solidária, e que participou de outras administrações, gerindo programas de Economia Solidária.

¹⁴² Fala em entrevista.

Ângela Schwengber afirma que em São Paulo, no Oportunidade Solidária, muita coisa foi construída, foram desenvolvidas metodologias (as parceiras junto com a SDTS), indicadores de desempenho da política (assessoria da Coppe junto à SDTS e às parceiras). Pode-se perceber, a partir da disseminação bastante bem-sucedida de todos esses elementos para Osasco, que foram formados bons quadros, capacitados bons técnicos. Apesar de não ser esta a intenção inicial do Programa Oportunidade Solidária, muitos de seus técnicos operam hoje em outras prefeituras, e mesmo profissionais de instituições parceiras da SDTS também operam em outras prefeituras.

2.7 – Algumas lições aprendidas com São Paulo

Necessidade de ampliação do público-alvo do programa

Um **aprendizado** que o programa de Osasco herdou do programa de São Paulo foi o de possibilitar que outros grupos, para além daqueles formados por bolsistas dos programas redistributivos, pudessem fazer parte do programa. Esses grupos mais estruturados não participaram da política em São Paulo. Assim, pode-se dizer que um aprendizado foi o de como **atender vários públicos diferentes**, sem excluir nenhum dos interessados, com formas de entrada específicas para cada um. Em Osasco, além das portas abertas para os grupos formados por bolsistas da própria SDTI, o Osasco Solidária também está aberto a grupos que chegam via editais para grupos que já tenham objetivos comuns. Os editais são publicados a cada semestre; porém, se houver demanda por incubação e disponibilidade da sua equipe técnica, um grupo pode aderir ao programa mesmo fora do momento de chamada dos editais¹⁴³.

A partir da interrupção do Programa Oportunidade Solidária, após o partido da oposição assumir a Prefeitura de São Paulo, a equipe do programa percebeu diversos aprendizados sobre iniciativas alternativas que garantissem – ao menos um pouco mais de – estabilidade para o programa. Assim, foram definidas estratégias para que a política pública tivesse maior chance de continuidade, para além da gestão Emídio de Souza. As estratégias adotadas foram as seguintes:

¹⁴³ Informação fornecida por Maria Paula Patrone, em entrevista.

1) criação de um marco legal; 2) construção de equipamentos públicos; 3) sistematização de metodologias e mobilização de servidores municipais, instalando capacidades de operacionalização no interior do aparelho do Estado; 4) estímulo ao controle social e 5) monitoramento e avaliação (MACIEL, HONÓRIO, PATRONE e PRAXEDES, 2007, p. 137).

Estrutura Institucional – a necessidade de criar um marco legal do programa e da política

Para garantir maior sustentabilidade à política no ciclo político eleitoral, a equipe do Osasco Solidária buscou desde o início da gestão **aprovar o maior número possível de leis e decretos**. O Programa Oportunidade Solidária, de São Paulo, não havia conseguido fazer aprovar nenhuma lei – apesar de ter enviado uma proposta discutida exaustivamente pela SDTS e parceiras¹⁴⁴. A lei talvez não tenha sido aprovada porque o Executivo enviou o projeto para a câmara de vereadores no final da gestão, quando o partido opositor já havia sido eleito.

A necessidade de infra-estrutura pública para ampliar a sustentabilidade dos EES

A equipe da SDTI/PMO previu também em Lei, logo no primeiro ano de gestão, a construção de equipamentos públicos: a Ipeps, o Centro Público e Centros de Comércio Justo e Solidário. Além da Ipeps e do Centro Público terem sido implementados, foram implementados também laboratórios setoriais, ou oficinas setoriais, nos segmentos de costura e confecção, alimentação e comercialização. Estão sendo implementados equipamentos de agricultura urbana e reciclagem¹⁴⁵. Esses equipamentos têm por objetivo contribuir para o desenvolvimento das habilidades necessárias às pessoas dos EES apoiados pelo programa.

A necessidade de formar uma equipe no âmbito do Estado

Uma avaliação feita pelos próprios gestores de São Paulo, após a derrota na eleição em 2004, é que foi um “erro”, no que se refere à sustentabilidade da política pública em São Paulo, ter construído o programa inteiro com base em cargos de confiança e instituições contratadas como parceiras; dessa forma, o programa não se institucionalizou no âmbito do estado. Em Osasco, logo no primeiro ano, foram convidados **servidores efetivos**, interessados em trabalhar na política, que foram selecionados e realocados na prefeitura, para comporem o

¹⁴⁴ Segundo afirmação de Sandra Praxedes, em entrevista.

¹⁴⁵ Os equipamentos das oficinas setoriais, com as parcerias locais e o seu público-alvo, estão descritos no Anexo 5.

quadro do programa. Hoje há sete servidores efetivos¹⁴⁶ trabalhando no Programa Osasco Solidária, o que é um avanço na direção da sustentabilidade da política. São pessoas que estão sendo formadas nas metodologias de incubação, e conhecem a estrutura da política. Assim, numa futura troca de governo na prefeitura, permanecerá uma memória da política enraizada, o que poderá possibilitar a sua continuidade, ainda que as pessoas que ocupam cargos de confiança possam venham a ser demitidas.

Além dessas formas mais estáveis de compor a equipe, a metodologia de incubação vem sendo sistematizada, para documentar a operacionalização prática do programa e para facilitar a continuidade da política.

A necessidade de estímulo ao controle social

Ainda que tenham sido construídos equipamentos públicos, que legislação específica tenha sido criada, e que se tenha organizado uma equipe que conta com servidores efetivos, a política precisa ter a participação da população para que se sustente ao longo do tempo. Com o objetivo de fortalecer a participação e o controle social, foi criada a Comissão Gestora do Centro Público e da Incubadora, com participação de EES, EAFs e poder público, e será criada a Comissão Municipal de Economia Popular e Solidária, com as atribuições de contribuir para o desenvolvimento de projetos ao programa, além de acompanhar, fiscalizar, avaliar e monitorar suas atividades.

A necessidade de monitoramento e avaliação

Outra necessidade percebida e encaminhada já em São Paulo foi a de monitorar e avaliar as atividades do programa, visando ao aperfeiçoamento da política pública e do programa. Alguns eixos já desenvolvidos para essa avaliação são: inclusão social e desenvolvimento cidadão; sustentabilidade dos empreendimentos; transformação social e política dos indivíduos e do grupo; construção da autogestão coletiva e democrática dos empreendimentos; aprimoramento da educação, formação e capacitação técnica; e contribuição para o desenvolvimento da Economia Popular e Solidária¹⁴⁷.

¹⁴⁶ Um quadro com a relação dos servidores efetivos e as pessoas contratadas de outras formas para atuar no Programa Osasco Solidária encontra-se no Anexo 7.

¹⁴⁷ Ver informações mais detalhadas sobre os indicadores para avaliação e monitoramento em MACIEL, HONÓRIO, PATRONE e PRAXEDES, 2007, p. 140.

Como foi mostrado neste capítulo, a implementação da Política e do Programa em Osasco contou com a disseminação da Política e do Programa Oportunidade Solidária de São Paulo, principalmente, além de ter aprendido também com outras experiências do poder público ligadas à Rede de Gestores, de ter aproveitado a oportunidade de criar um Centro Público, em parceria com a Senaes. A recriação coletiva iniciada em São Paulo se disseminou para Osasco, que continua recriando a Política e o Programa, com a ajuda de diversos atores, porém já a partir de muito conhecimento consolidado desde o início da gestão. Pode-se comparar a política de Osasco à de São Paulo como sendo a de Osasco um degrau acima no desenvolvimento da política e do programa, que muito aprendeu com São Paulo nesta construção coletiva.

5. Considerações finais

Este trabalho buscou contribuir para a análise das políticas públicas de Economia Solidária, com foco na disseminação de políticas públicas, e **para a compreensão dos fatores que influenciam a disseminação de políticas públicas locais de Economia Solidária, no Brasil.**

A primeira política pública local de Economia Solidária surgiu em 1994, em Porto Alegre; Santo André começou a implementar sua política em 1997; o governo do Estado do Rio Grande do Sul iniciou um programa deste tipo em 1999; e a cidade de São Paulo, em 2001. A partir das eleições de 2000, aumentou de forma expressiva o número de novas ações governamentais no campo da Economia Solidária. Em 2003, a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária constituiu-se contando com 36 administrações membros. Em 2007, já representava 87 administrações, o que dimensiona a disseminação das políticas de Economia Solidária pelos governos locais no Brasil.

A partir da definição de São Paulo e Osasco como casos a serem estudados, a pesquisa de campo foi feita por meio de entrevistas com o prefeito Emídio de Souza, com gestores das políticas das duas cidades, e com Paul Singer, sobre a decisão de adoção das políticas nesses municípios. Para a contextualização mais geral da Economia Solidária no Brasil e sua disseminação entre instituições da sociedade civil e das várias esferas de governo, foram também entrevistadas outras pessoas do movimento de Economia Solidária.

As duas questões centrais que nortearam a análise dos casos de São Paulo e Osasco foram: **Quais fatores explicam a disseminação da política e do programa de Economia Solidária para este governo municipal? O que foi disseminado?**

Dentre os fatores que explicam a disseminação, tanto para São Paulo, quanto para Osasco, pode-se encontrar, na fala dos entrevistados e nos livros e documentos analisados, fatores apresentados pela literatura de disseminação de políticas públicas relativos às características intrínsecas da inovação; à natureza do problema e à sua percepção como prioritário; à convergência com a agenda de políticas públicas das localidades de onde a política provém; ao acesso a informação sobre as políticas inovadoras (por meio da capacidade dos técnicos, das redes e de consultorias; ao processo de seleção de políticas no local. Em relação a outro

ponto abordado pela literatura, referente aos atores que intervêm no processo de disseminação, pode-se perceber, nos casos estudados, que a disseminação ocorreu voluntariamente, por decisão dos atores locais, com alguma influência de agências internacionais – caso da CUT, que teve sua agenda influenciada pela ICCO e, posteriormente, influenciou a agenda do movimento no país. Houve influências também de esferas superiores do Estado, pois, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva e a criação da Senaes no Ministério do Trabalho e Emprego, houve incentivos para o desenvolvimento das políticas de Economia Solidária, principalmente por meio dos Centros Públicos de Economia Solidária, criados em 2004 e implementados a partir de 2005. Houve também a influência de redes ligadas ao campo da Economia Solidária, das fazem parte atores que participam das políticas locais e outros atores.

Além das motivações para a disseminação, outras questões apresentadas pela literatura de disseminação de políticas públicas também são importantes para a análise dos casos de São Paulo e Osasco: Quem esteve envolvido na disseminação? O que foi disseminado? De onde foi disseminado? Qual o grau de disseminação? Quais foram os constrangimentos ou facilitadores para a disseminação?

Dentre as questões e os fatores propostos pela literatura de disseminação de políticas públicas analisadas, vários puderam ser observados nas duas cidades. Destacam-se aqui, porém os que apareceram com maior frequência e maior relevância, na fala dos entrevistados, na qual foi baseada parte importante da análise.

Os fatores que mais influenciaram a adoção da política em São Paulo foram os problemas do desemprego e da exclusão social, que eram percebidos como prioritários pelo PT e pela prefeita Marta Suplicy; a Economia Solidária como alternativa ao enfrentamento desses problemas já era parte da agenda do PT, de tal forma que a política foi implementada logo no primeiro ano de governo; a convergência com a agenda do movimento de Economia Solidária, que estava ampliando sua atuação na cidade e no país, inclusive contando com consultores para o seu desenvolvimento. O fator ideológico foi importante também, já que a política vai ao encontro dos ideais e princípios dos partidos e movimentos de esquerda no Brasil.

Pode-se perceber que diversos atores tiveram papel fundamental na implementação da política em São Paulo, o que inclui desde o partido e a prefeita eleita, os gestores responsáveis pela política, até as instituições parceiras que participaram dessa construção coletiva. Os gestores da política tiveram um papel ativo, ao elaborar os diversos instrumentos para sua implementação, em diálogo permanente com outras administrações públicas que as implementavam, criando-se a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, responsável dali por diante por fazer a discussão contínua das várias metodologias e instrumentos. Assim, a Rede de Gestores, constituída a partir de 2003, passa a ter papel de formuladora de propostas, baseadas na experiência de seus membros, que têm nela espaço de reflexão e de organização para dialogar com o movimento de Economia Solidária e com o governo federal.

O que foi disseminado para São Paulo foram inspirações de políticas de outras cidades e estados, e as práticas das instituições que atuavam na cidade. A equipe do programa, junto com as parceiras, precisou, porém, desenvolver o programa de forma completa, de acordo com as necessidades do público-alvo da SDTS, e de acordo com a estruturação da SDTS como uma “secretaria de projetos”, e com a dimensão e a diversidade presente na cidade de São Paulo. O Programa Oportunidade Solidária foi uma das primeiras políticas públicas de Economia Solidária do país, e contou com grande participação das instituições de fomento à Economia Solidária, levando-a a “disseminar-se” da sociedade civil para o poder público municipal, principalmente no que diz respeito à sua implementação prática, após a inspiração de outras práticas similares como Santo André e Rio Grande do Sul e a decisão da prefeita eleita e do PT.

As redes foram importantes em São Paulo tanto para disseminar o tema da Economia Solidária – como a rede do PT e das incubadoras universitárias –, quanto para a contratação da equipe do programa. Posteriormente, a Rede de Gestores passou a ter papel muito importante também, como fonte de propostas de metodologias e instrumentos..

O Programa Oportunidade Solidária promoveu uma construção coletiva – dentro dos limites que tinha – e, ao final da gestão, muitos aprendizados foram sistematizados, tanto os positivos quanto os negativos, o que serviu de ponto de partida para outras administrações que adotassem política semelhante.

Os fatores que mais influenciaram a adoção da política em Osasco foram os problemas do desemprego e da exclusão social, que estavam ganhando cada vez maior força na agenda do PT, agora apoiados também por políticas federais de Economia Solidária, desde a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003. Logo no início do seu mandato, Lula criou a Secretaria Nacional de Economia Solidária – e nomeou Paul Singer como secretário –, o que fortaleceu a Economia Solidária como alternativa ao enfrentamento do problema do desemprego e da exclusão social. Agora, a Economia Solidária já era parte da agenda do governo em diversas cidades, estados, e também no governo federal.

A política de Economia Solidária em Osasco foi implementada no início do primeiro ano do governo de Emídio de Souza, do PT. Em razão da experiência e de conhecimentos sobre políticas de Economia Solidária reunidos principalmente por profissionais que participaram do paulistano Oportunidade Solidária, que estavam ligados à Rede de Gestores e que foram contratadas para trabalhar no Osasco Solidária, a política começou bastante estruturada. O Osasco Solidária tem avançado em muitos aspectos devido às inovações constantes que sua equipe promove, porém, como se afirmou, muitos dos aprendizados e da experiência vieram de São Paulo e da Rede de Gestores, além da participação do movimento de Economia Solidária local.

O Osasco Solidária tem uma agenda convergente com o movimento de Economia Solidária, especificamente com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária e a Rede de Gestores, o que demonstra que as redes, e a sua relação com o governo federal, estão muito estruturadas e permitem intensas trocas entre gestores de diversos locais e pessoas ligadas ao movimento. A rede de consultores foi importante na disseminação de metodologias, indicadores e sistemas de avaliação para Osasco.

A disseminação para Osasco da política pública de Economia Solidária ocorre a partir de uma construção coletiva. Os atores locais, que conhecem seus desafios e problemas, decidiram implementar, não um “pacote fechado”, mas uma política, programas e ações desenvolvidos e aprimorados constantemente, com valorização do aprendizado durante a implementação. Assim, as fases de uma política não seguem o ciclo formulação – implementação – execução – avaliação – disseminação, e, sim, são formuladas e reformuladas a todo momento, a partir das avaliações constantes feitas pelos atores envolvidos, e nos limites das possibilidades de mudança.

A política disseminou-se com maior rapidez e estruturação para Osasco em função do momento em que o seu desenvolvimento se encontra como construção coletiva das várias redes, como a Rede de Gestores, a do PT, a das consultorias e das Incubadoras Universitárias. Em pouco tempo já se havia consolidado um arcabouço institucional de garantia de sustentação: foram implementados o Centro Público de Economia Solidária e a Incubadora Pública de Empreendimentos Econômicos Solidários, com apoio decisivo do prefeito Emídio de Souza, de várias secretarias municipais, e do governo federal. As metodologias e instrumentos têm se desenvolvido rapidamente, com a atuação da incubadora em segmentos econômicos, o que potencializa sua ação.

Os avanços de Osasco foram baseados nas necessidades locais e, apesar de terem sido disseminadas as reflexões realizadas pela equipe do Oportunidade Solidária, os atores locais e a equipe do Osasco Solidária tiveram um papel decisivo na sua implementação, consolidando uma Política Municipal de Fomento à Economia Popular e Solidária.

Deve-se ressaltar mais uma vez que a Rede de Gestores teve papel preponderante na disseminação do que havia de mais inovador e das experiências mais exitosas de políticas de Economia Solidária. Cabe ressaltar, também, que, embora exista somente desde 2003, uma das gestoras a participar ativamente de sua criação foi Ângela Schwengber, do Oportunidade Solidária. Assim, Osasco sofreu grande influência da Rede de Gestores, justamente pelo ano em que foi iniciado, 2005.

Pode-se dizer o mesmo da Senaes, que foi constituída pelo governo federal em 2003, contando com ativa participação do movimento de Economia Solidária desde o início – incluindo o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, a Rede de Gestores, entre outros atores do movimento. Assim, a Senaes inicia sua atuação com muita discussão acumulada, com muitos avanços provenientes da construção coletiva que tem sido a história da Economia Solidária no Brasil. A Senaes resultou de esforços e negociação do movimento de Economia Solidária com o governo federal, e sua constituição representa os avanços políticos do movimento, e também reflete os avanços no desenvolvimento das políticas de Economia Solidária no país.

Por tudo isso, Osasco pôde se beneficiar das conquistas da Senaes, do movimento de Economia Solidária, da Rede de Gestores, de instituições da sociedade civil e universidades, e soube valer-se de todos esses conhecimentos e dessas construções coletivas.

Nas duas cidades, **São Paulo e Osasco**, os problemas eram comuns e percebidos como prioritários; são muito próximas e têm sua dinâmica econômica muito similar. Assim, a mesma crise de desemprego que se aprofundou em São Paulo a partir da década de 1990 também afetou Osasco; o fator ideológico e partidário influenciou a decisão de adoção em ambas; as redes que participaram da política de São Paulo mantiveram-se praticamente inalteradas, tanto para a disseminação quanto para a implementação da política em Osasco, *apesar de a política ser implementada de forma diferente*.

A inovação “programa de Economia Solidária” não é uma “caixa-preta”, no sentido de que o que acontece não é a transferência de um “pacote completo” (PAULICS, 2003; FARAH, 2006a), pois **esta política está em constante transformação, sendo apropriada e transformada pelos implementadores nos locais** tanto quanto consideram necessário.

Além de destacar a grande importância que tiveram os gestores dessas políticas – no caso, *as* gestoras – na disseminação, na discussão das melhores formas de implementação, é importante frisar a disseminação ou transferência das pessoas, que vieram, em grande parte, da prática de São Paulo contribuir para esta construção em Osasco, para que não fosse necessário “reinventar a roda”.

Além de São Paulo e Osasco serem vizinhas, e poderem aprender mais facilmente uma com a outra sobre as políticas públicas, pudemos perceber no mapa 2.1 no Capítulo 2 que as políticas de Economia Solidária participantes da Rede de Gestores estão concentradas em alguns estados do sudeste brasileiro. São Paulo e Minas Gerais são estados nos quais se localizam boa parte das gestões ligadas à Rede, especialmente em suas regiões metropolitanas. Seria interessante, em outra pesquisa, buscar entender os motivos por que os locais que implementam as políticas sejam tão próximas; se o fator vizinhança é explicativo, se há outras semelhanças que se confundem com a vizinhança, se há algum tipo de indução de seus estados, algum incentivo para que tantas políticas tenham sido implementadas.

Apesar da descontinuidade que a política sofreu na cidade de São Paulo, em razão da mudança de partido político, a política continua sendo desenvolvida por gestões ligadas à Rede de Gestores, muito inspiradas em São Paulo. Assim, pode-se dizer que embora a política de São Paulo não esteja mais sendo implementada no próprio município, por ora, a política não terminou por completo, no sentido de que sua história inspirou a implementação por outros gestores, em outros municípios e estados; ou seja, ela sobrevive e influencia outras.

Há uma Rede – ou várias – formulando, discutindo, implementando em diferentes lugares. Trata-se de uma reflexão e uma construção coletiva que se enriquece com as experiências que estão sendo ou já foram implementadas, e que são debatidas principalmente na Rede de Gestores.

Pode-se perceber que as pessoas que ocupam cargos de coordenação dos programas, as instituições parceiras e as consultorias têm se deslocado entre as várias cidades que implementam políticas de Economia Solidária. Assim, as pessoas responsáveis pela implementação e as assessorias são um elemento comum às várias experiências, que não se alteram muito e articulam-se ao fator político local crucial, que são os políticos eleitos e que decidem pela adoção e implementação de políticas e programas.

No caso das políticas de Economia Solidária, mais do que o “legado das políticas”, ou “*path dependency*” – que nesse caso não explica a disseminação –, há um novo fator que aparece: o “legado dos atores”. Tudo indica que a experiência e o saber acumulado dos profissionais e técnicos que fazem parte do movimento de Economia Solidária ajudam a explicar a disseminação das políticas. São pessoas que optaram por participar do movimento de Economia Solidária, ou de uma instituição, ou de um projeto, baseadas em aspectos ideológicos, ou, como definiu Paul Singer, que optaram por participar de “Uma Utopia Militante”¹⁴⁸. Pode-se perceber isso pelo engajamento dos atores, que continuam no campo da Economia Solidária; mesmo ao mudarem de instituição, de município, de projeto, mantêm a tendência a continuar trabalhando e se envolvendo com o tema.

Em outubro de 2007 houve uma reunião na ITCP-USP que juntou os antigos formadores e os atuais, com o objetivo de troca de experiências. Essa reunião exhibe um retrato interessante da

¹⁴⁸ Uma Utopia Militante é um importante livro de Paul Singer sobre Economia Solidária, entre outros temas (SINGER, 1998)

“disseminação” das pessoas entre as diversas instituições da sociedade civil e do poder público. Estavam presentes na reunião ex-formadores que estão hoje trabalhando na Senaes; na Unisol Brasil; na Anteag; em instituições que trabalham com mutirão autogerido de habitação; pessoas ligadas ao Nesol – Núcleo de Estudos e Pesquisa em Economia Solidária da USP; pessoas que trabalham em cooperativas como a Verso Cooperativa, com projetos de fomento à Economia Solidária; pessoas que participaram da política de Economia Solidária na Venezuela; pessoas que participaram da ADS/CUT; várias pessoas que empreendem pesquisas acadêmicas sobre a Economia Solidária; entre outras formas de atuação. Nesta reunião, ficou claro que muitas pessoas continuam trabalhando em entidades de apoio, assessoria e fomento à economia solidária (EAFs), depois de terem saído da ITCP-USP, e que mudam de trabalho diversas vezes, sem deixar o campo da Economia Solidária.

Seria interessante também aprofundar a análise sobre a trajetória de vida, de profissão e de militância dos atores do movimento de Economia Solidária, algo que não foi possível desenvolver neste trabalho.

É interessante notar que nenhum dos fatores analisados explica, por si só, a disseminação. São muitos fatores que convergem para explicar a implementação e a disseminação dessa política. Uma questão para pesquisa futura seria: por que a política não se dissemina de forma massiva para todo o Brasil? Que aspectos explicam a não-disseminação? Outra questão levantada por Marsh e Dolowitz e que seria interessante de ser investigada em outra pesquisa é se o processo de disseminação influenciou no sucesso ou fracasso da política.

Referências bibliográficas

ABÍLIO, Ludmila Costhek. *Dos traços da desigualdade ao desenho da gestão: trajetórias de vida e programas sociais na periferia de São Paulo*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

ALENCAR et al. Programa Osasco Inclui. In GUERRA, Alexandre, CAZZUNI, Dulce e COELHO, Rodrigo (Orgs.) *Atlas da exclusão social de Osasco: alternativas de desenvolvimento, trabalho e inclusão*. Osasco: SDTI/PMO, 2007.

ALMEIDA, Rosa Maria Alves de. O Programa Começar de Novo. In: POCHMANN, Márcio. (Org.) *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

ALVES, Francisco J., FRANÇA FILHO, Genauto C. de, GIRARD, Christiane, CRUZ, Tânia e ARAÚJO, Herton. O estado da arte das políticas públicas de economia solidária no Brasil: uma análise qualitativa dessa construção. In: MEDEIROS, Alzira, SCHWENGBER, Ângela e SCHIOCHET, Valmor. (Orgs.) *Políticas públicas de economia solidária por um outro desenvolvimento*. Recife: Editora Univesitária da UFPE, 2006.

ALVES, José Caetano Lavorato, Almir PEREIRA e Roberto Vilela de Moura SILVA. O Programa Central de Crédito Popular – São Paulo Confia. In: POCHMANN, Márcio. (Org.) *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

ARAÚJO, Herton Ellery, SILVA, Frederico A. Brabosa da. *Economia Solidária: um novo paradigma de política pública?* Brasília, DF: IPEA, setembro de 2005. (Mercado de Trabalho, no. 28).

Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005. Brasília: MTE, SENAES, 2006.

BARROS, Ricardo Paes de, CARVALHO, Mirela de. *Desafios para a Política Social Brasileira*. Texto para Discussão no. 985. Ipea, Rio de Janeiro, 2003.

BARROS, Ricardo Paes de, HENRIQUES, Ricardo, MENDONÇA, Rosane. A evolução recente da pobreza e da desigualdade: marcos preliminares para a política social no Brasil. In: *Pobreza e Política Social*, Cadernos Adenauer, 2000.

BEATRIZ, Marilene, Zazula. *Os sentidos da economia solidária: os caminhos da construção da autonomia coletiva e organizativa*. Tese (Doutorado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

CAZZUNI, Dulce Helena. O Programa Bolsa-Trabalho. In: POCHMANN, Márcio. (Org.) *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

CAZZUNI, Dulce et al. Um Projeto de cidadania e desenvolvimento. Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários de Osasco gera trabalho e renda com tecnologia social. *REVISTA ITS*. Conhecimento: Ponte para a vida. São Paulo, ano 1, n. 3, set. 2007.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, I., *Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento*. Brasília, 2006.

CORAGGIO, José Luis. Economia do Trabalho. In: CATTANI, Antonio David (org.). *A Outra Economia*. Porto Alegre, Rio Grande do Sul: Veraz Editores, 2003.

CPTER/Santo André. Jornal do Centro Público de Emprego, Trabalho e Renda. Santo André: maio de 2006 a maio de 2007, Ed. 1.

CRUZ, Antônio. *As condições históricas do aparecimento da "economia solidária" no Brasil: As tendências estruturais do mercado de trabalho*. 16 de fevereiro de 2005. (Leituras cotidianas nº 141) Site:

http://br.geocities.com/mcrost07/20050216a_as_condicoes_historicas_do_aparecimento_da_economia_solidaria_no_brasil.htm, Acesso em 25-11-2007.

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*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

_____. Dimensões da luta política nas práticas de economia solidária. IN: SOUZA, André Ricardo de, Gabriela Cavalcanti CUNHA e Regina Yoneda DAKUZAKU (Orgs.). *Uma outra economia é possível: Paul Singer e a economia solidária*. São Paulo: Editora Contexto, 2003.

DOLOWITZ, David P. and MARSH, David. Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, v. 44. 1996.

DOLOWITZ, David P. and MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, v.13, n.1, 2000.

DOWBOR, Ladislau. *O que acontece com o trabalho?* São Paulo: Editora Senac, 2002. (Série Ponto Futuro n. 10).

FARAH, M. *Dissemination of local government's policies and programs in Brazil – The contribution of the public management and citizenship program*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO LATINO AMERICANA – LASA, CCVI, Caribe Hilton Hotel, San Juan, Puerto Rico, março 2006a.

FARAH, Marta. *Disseminação de Políticas Públicas e Programas Governamentais no Nível Subnacional de Governo*. In: COLÓQUIO DE PODER LOCAL, X, Salvador, Brasil, Hotel Tropical da Bahia. dezembro 2006b.

FARAH, Marta Ferreira Santos. 2005. *Dissemination of innovative cases: learning from sub-national awards programmes in Brazil*. In: ALBERTI, Adriana e BERTUCCI, Guido (org.). UNDESA. *Innovations in governance and public administration: replicating what works*. New York, 2006, v. 1. p. 75-84. 2006c.

FILIPPINI, Ivan e OLIVEIRA, Marcos Paulo de. *A dinâmica do mercado de trabalho de Osasco*. In: GUERRA, Alexandre, CAZZUNI, Dulce e COELHO, Rodrigo (Orgs.) *Atlas da exclusão social de Osasco: alternativas de desenvolvimento, trabalho e inclusão*. Osasco: SDTI/PMO, 2007.

FRANÇA FILHO, Genauto C.. *O estado da arte das políticas públicas de economia solidária no Brasil – uma análise qualitativa dessa construção*. In: MEDEIROS, Alzira, SCHWENGBER, Ângela e SCHIOCHET, Valmor. (Orgs.) *Políticas públicas de economia solidária por um outro desenvolvimento*. Recife: Editora Univesitária da UFPE, 2006.

FUKS, Mario. *Definição da Agenda, debate político e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social*. In *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 49, 1º sem, 2000.

GAIGER, Luiz Inácio. *As organizações do Terceiro Setor e a economia popular solidária*. In: *CIÊNCIAS SOCIAIS UNISINOS*/ Centro de Ciências Humanas, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, Rio Grande do Sul: UNISINOS, V. 37, no. 159, 2001.

GOMES, Marcus Vinícius Peinado Gomes e ALVES, Mario Aquino. *O Programa Oportunidade Solidária e a Emancipação: uma Visão Crítica*. Trabalho apresentado no III Encontro Internacional de Economia Solidária, Núcleo de Economia Solidária Nesol-USP, ocorrido entre 13 e 15-11-2005. São Paulo. Acesso no site do Nesol: www.poli.usp.br/p/augusto.neiva/nesol/ em 09/12/2007.

GUERRA, Alexandre, CAZZUNI, Dulce e COELHO, Rodrigo (Orgs.) *Atlas da exclusão social de Osasco: alternativas de desenvolvimento, trabalho e inclusão*. Osasco: SDTI/PMO, 2007.

GUERRA, Alexandre et al. Programa Osasco Digital. In: GUERRA, Alexandre, CAZZUNI, Dulce e COELHO, Rodrigo (Orgs.) *Atlas da exclusão social de Osasco: alternativas de desenvolvimento, trabalho e inclusão*. Osasco: SDTI/PMO, 2007.

GUIMARÃES, Gonçalo e Ângela Schwengber (Orgs.) *Diretrizes para políticas públicas de economia solidária: a contribuição dos gestores públicos*. Promoção: Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. Rio de Janeiro: ITCP/COPPE/UFRJ, 2004.

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

IETS – Instituto de Estudo do Trabalho e Sociedade. *Série histórica da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1992-2005*. (PNAD/IBGE). Dados acessados no site <http://www.iets.org.br/> em 10-06-2007.

IPEPS-SDTI/PMO. *Incubadora Pública de Empreendimentos Econômicos Solidários*. Osasco: IPEPS-SDTI/PMO, 2007. Apresentação Institucional em Power Point.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, HarperCollins. 2nd ed. Cap. 9 “Wrapping things up – session Agenda setting”. 1995.

LATOUR, Bruno. *Ciência em ação*. São Paulo: Editora Unesp, 2000.

LEITE, Antonio Silvestre. *O Governo Municipal como Indutor de Desenvolvimento Local: O Caso da Economia Solidária*. Centro Universitário de Araraquara UNIARA, Araraquara, 2007. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente) - Centro Universitário de Araraquara UNIARA.

LOUREIRO, Maria Rita Garcia. Cooperativismo e Reprodução Cooperativa. In LOUREIRO, Maria Rita Garcia. (Org) *Cooperativas agrícolas e capitalismo no Brasil*. São Paulo: Editora Cortez, Autores Associados, 1981.

LOWI, Theodore J. Distribution, Regulation, Redistribution”. Reprinted in *Public Policy*. THEODOULOU, Stella Z. and CAHN, Matthew A. (Eds). New Jersey: Prentice Hall, 1995.

MACIEL, Caroline, HONÓRIO, Magali, PATRONE, Maria Paula, PRAXEDES, Sandra Fae. Programa Osasco Solidária In: GUERRA, Alexandre, CAZZUNI, Dulce e COELHO, Rodrigo (Orgs.) *Atlas da exclusão social de Osasco: alternativas de desenvolvimento, trabalho e inclusão*. Osasco: SDTI/PMO, 2007.

MARCHESINI, Marcelo. *Caracterização da Economia Solidária em Políticas Públicas*. Artigo apresentado no ENAPG, Encontro Nacional de Administração Pública e Governo, 2006.

MEDEIROS, Alzira, SCHWENGBER, Ângela e SCHIOCHET, Valmor. (Orgs.) *Políticas públicas de economia solidária por um outro desenvolvimento*. Recife: Editora Univesitária da UFPE, 2006.

MTE, IPEA, ANPEC. *Avaliação das Políticas Públicas de Economia Solidária*. Relatório Final do Convênio MTE/IPEA/ANPEC – 01/2003. Herton Araújo et al. - Brasília: MTE, IPEA, ANPEC, 2005.

NISHIMURA, Sandra Regina. *Grupos de geração de trabalho e renda na construção da economia solidária em Londrina – PR*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2005.

NORTH, Douglas. *Structure and Change in Economic History*. New York: W.W. Norton and Company, 1981.

OSASCO. Decreto no 9.823, de 04 de outubro de 2007. Cria a Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários. Imprensa Oficial do Município de Osasco, Osasco, 04 out. 2007. p. 12. (2007a).

_____. Decreto no 9.824, de 04 de outubro de 2007. Dispõe sobre a criação do Centro Público de Economia Popular e Solidária do Município de Osasco. Imprensa Oficial do Município de Osasco, Osasco, 04 out. 2007. p. 13. (2007b).

_____. Decreto no 9.822, de 04 de outubro de 2007. Institui Comitê Gestor do Centro Público de Economia Popular e Solidária e da Incubadora Pública de Empreendimentos Populares Solidários. Imprensa Oficial do Município de Osasco, Osasco, 04 out. 2007. p. 11. (2007c).

PARRA, Henrique Zoqui Martins. *Sindicalismo e cooperativismo: entre a criação e a destituição*. In: SOUZA, André Ricardo de, Gabriela Cavalcanti CUNHA e Regina Yoneda DAKUZAKU (Orgs.). *Uma outra economia é possível: Paul Singer e a economia solidária*. São Paulo: Editora Contexto, 2003.

_____. *O Escorpião, o Sapo, e economia contra a política*. Trabalho apresentado no III Encontro Internacional de Economia Solidária, Núcleo de Economia Solidária Nesol-USP, ocorrido em São Paulo, entre 13 e 15-11-2005. Acesso no site do Nesol: www.poli.usp.br/p/agosto.neiva/nesol/ em 09/12/2007.

PAULICS, Verônica. Disseminação do Programa de Garantia de Renda Mínima no Brasil (1991-1997). Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, apresentada à Fundação Getúlio Vargas de São Paulo/Eaes. 2003.

PAULICS, Verônica. Disseminação de experiência de gestão pública – o caso do Programa de Renda Mínima no Brasil (1991-1997). *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v.34, jan.2004.

PINHEIRO, Márcia Baraúna. Economia de Comunhão: uma experiência peculiar de economia solidária. In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (orgs.). *A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

PINHO, Diva Benevides. *O Cooperativismo no Brasil: da vertente pioneira à vertente solidária*. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

POCHMANN, Márcio (org.). *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade: Novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; São Paulo: Editora Cortez, 2002.

POCHMANN, Márcio. *Economia Solidária no Brasil: possibilidades e limites*. In: Mercado de Trabalho no. 24. Brasília: IPEA, agosto de 2004a.

_____. *Políticas de inclusão social: resultados e avaliação*. São Paulo: Editora Cortez, 2004b.

POCHMANN, Márcio e FREITAS, Rosana de. O ciclo de desenvolvimento da estratégia de inclusão social paulistana. In: POCHMANN, Márcio. (Org.) *Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social*. São Paulo: Editora Cortez, 2003.

RAZETO, Luis. Economia de solidariedade e organização popular. In: GADOTTI, Moacir; GUTIERREZ, Francisco (orgs.). *Educação Comunitária e Economia Popular*. São Paulo: Cortez Editora, 3ª edição, 2001.

RECH, Daniel. *Cooperativas: uma alternativa de organização popular*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2000.

Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. *Regimento Interno*. Brasília, 2003.

ROGERS, Everett. *The diffusion of innovation*. New York. Free Press, 1995. 1ª edição 1962.

SABATIER, Paul A. Political science and Public Policy. *In: SABATIER, Paul A., JENKINS-SMITH, Hauk C. and STENARF Jr., Joseph. Toward better theories of the policy process (symposium). Political Science and Politics*, v. 24, n. 2, June 1991.

SCHWENGBER, Angela Maria. O Programa Oportunidade Solidária. *In: POCHMANN, Márcio. (Org.) Outra cidade é possível: alternativas de inclusão social. São Paulo: Editora Cortez, 2003.*

SCHWENGBER, Angela Maria; SILVA, Sandra Inês Fae Praxedes; PARRA, Henrique Zoqui Martins. *Oportunidade Solidária: Construindo uma política pública de economia solidária. São Paulo: SDTS, 2004. (Cadernos Temáticos n. 4).*

SDTI/PMO. Edital Público de Cadastro e Seleção de Empreendimentos Populares e Solidários 01/2007. Folder institucional de divulgação. Osasco: SDTI/PMO, 2006a.

_____. *Estratégia de Inclusão da SDTI*. Folder institucional de divulgação. Osasco: SDTI/PMO, 2006b.

_____. *Programa Osasco Solidária*. Folder institucional de divulgação. Osasco: SDTI/PMO, 2006c.

SILVA, Lessandra da. Programa de Desenvolvimento Local de Piraí (RJ). *In: 20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania – Ciclo de Premiação 2001. Hélio Batista Barboza e Peter Spink (Orgs.). São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.*

SILVA, Roberto Vilela de Moura. *Disseminação de Programas Públicos de Microcrédito: o caso da Região Metropolitana de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, 2007. 186 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - FGV/Escola de Administração de Empresas de São Paulo.*

SILVA, Roberto Vilela de Moura. Linha de crédito para fomento à economia solidária em São Paulo. *In: GUIMARÃES, Gonçalo e Ângela Schwengber (Orgs.) Diretrizes para políticas públicas de economia solidária: a contribuição dos gestores públicos. Promoção: Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. Rio de Janeiro: ITCP/COPPE/UFRJ, 2004.*

SINGER, Paul. *Uma Utopia Militante: Repensando o socialismo. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.*

_____. *Introdução à Economia Solidária. São Paulo: Ed. Fundação Perseu Abramo, 2002.*

_____. Economia Solidária: um modo de produção e distribuição. In SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (orgs.). *A Economia Solidária no Brasil: A autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

SPOSATI, Aldaíza. (org.). *Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo: dinâmica social dos anos 90*. São Paulo: NEPSAS-PUC-SP/INPE/PÓLIS, 2000.

SOUZA, André Ricardo. Economia Solidária: um movimento nascente da crise do trabalho. In: SOUZA, André Ricardo de, Gabriela Cavalcanti CUNHA e Regina Yonedo DAKUZAKU (Orgs.). *Uma outra economia é possível: Paul Singer e a economia solidária*. São Paulo: Editora Contexto, 2003.

SOUZA, André Ricardo de, Gabriela Cavalcanti CUNHA e Regina Yonedo DAKUZAKU (Orgs.). *Uma outra economia é possível: Paul Singer e a economia solidária*. São Paulo: Editora Contexto, 2003.

SUGIYAMA, Natasha Borges. *Political Incentives, Ideology and Social Networks: The diffusion of social policy in Brazil*. Paper delivered at the 2004 Meeting of the LASA. Las Vegas, Nevada, Oct 7-9, 2004.

TIRIBA, Lia. A economia popular solidária no Rio de Janeiro: tecendo os fios de uma nova cultura do trabalho. In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (orgs.). *A Economia Solidária no Brasil: A autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

TIRIBA, Lia. O trabalho no olho da rua: fronteiras da economia popular e economia informal. In: *PROPOSTA*. Rio de Janeiro: FASE, 2003. (Revista Trimestral de Debate da FASE no. 97, junho/agosto de 2003).

VAZ, José Carlos e BARGIERI, Beatriz do Valle. Programa de Geração de Emprego e Renda de Quixadá – Ceará. In: 20 experiências de gestão pública e cidadania. SPINK, Peter e CLEMENTE, Roberta. (Orgs.). Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.

WALKER, Jack L. The Diffusion of Innovations Among the American States. In: *American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3, 1969.

WAMPLER, Brian. *The Diffusion of Participatory Budgeting in Brazil*. Paper delivered to Las Vegas, Nevada, Oct 7-9, 2004. (versão preliminar).

WEYLAND, Kurt. Learning from foreign models in Latin American Policy Reform: an introduction. In: WEYLAND, KURT (ed.) *Learning from foreign models in Latin American Policy Reform*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press, 2004.

Sites

<http://inovando.fgvsp.br/>

<http://www.acompanhamentoproninc.org.br>

http://www.cooperativismopopular.ufrj.br/coop_brasil.php

<http://www.democraciasocialista.org.br>

<http://www.fbes.org.br>

<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>

<http://www.movimentodoscatadores.org.br>

<http://www.osasco.sp.gov.br>

<http://www.setor3.com.br>

http://www.trabalho.gov.br/ecosolidaria/prog_default.asp

<http://www.trabalho.gov.br/spetr/default.asp>

<http://www.unitrabalho.org.br>

APÊNDICES

Apêndice A - Relação de pessoas entrevistadas

Relação de pessoas entrevistadas por município selecionado, governo federal, Rede de Gestores e movimento de economia solidária

Governos municipais	Nome	Cargo ou relação com a instituição	Instituição/Departamento	Data da entrevista	Período em que esteve atuou no Programa /na Instituição
São Paulo	Paul Singer	Presidente	Comissão de Desenvolvimento Solidário	11/10/2007	2001-2004
	Ângela Schwengber	Coordenadora do OSOL	Programa Oportunidade Solidária	21/07/2006 08/10/2007	2001-2004
	Sandra Praxedes	Coordenadora de Incubação	Programa Oportunidade Solidária	16/10/2007	2001-2004
	Maria Paula Patrone	Formadora através de instituição parceira	Integra Cooperativa	13/11/2007	2002-2004
	Carlos Alexandre Nascimento	Secretário Adjunto	Secretaria Municipal do Trabalho	12/12/2007	Desde 2005
Osasco	Emídio de Souza	Prefeito	Prefeitura de Osasco	06/11/2007	Desde 2005
	Dulce Helena Cazzuni	Secretária	SDTI	16/10/2007	Desde 2005
	Sandra Praxedes	Diretora de Fomento à Economia Popular e Solidária	Programa Osasco Solidária	02/03/2007 16/10/2007 29/11/2007 24/01/2008	Desde 2005
	Maria Paula Patrone	Coordenadora	IPEPS	02/03/2007 13/11/2007	Desde 2005
	Marize A. Prazeres Rodrigues	Presidente	Cooperativa de Costura de Osasco	22/11/2007	Desde 2007
	Maria Aparecida Lopes		Cáritas – Diocese de Osasco	28/11/2007	
	Maria da Consolação Custódia	Técnica em incubação	IPEPS	05/12/2007	Desde 2005
	José Sales de Oliveira	Técnico	Programa Osasco Recicla	05/12/2007	Desde 2005

	Jair Batista Ribeiro	Técnico	Programa Osasco Recicla	05/12/2007	Desde 2005
	Magali Honório	Coordenadora de Fomento ao Crédito e Finanças Solidárias	Programa Osasco Solidária	24/01/2008	Desde 2005
	Moacir, Diva, Genival, Adevânio, Zé	Cooperados	Coopernatuz - Cooperativa de Reciclagem	05/12/2007	
	Simone Cristina e Valdete	Cooperadas	Cooperativa de alimentação	05/12/2007	
	Margarida	Cooperada	Cooperativa de artesanato “Mães e Artes”	05/12/2007	
Governo Federal	Paul Singer	Secretário Nacional	SENAES	11/10/2007	Desde 2003
	Dione Manetti	Diretor do Departamento de Fomento à Economia Solidária DEFES	SENAES	27/09/2007	Desde 2003
	Fernando Kleiman	Chefe de Gabinete	SENAES	05/11/2007 06/11/2007	Desde 2003
Rede de Gestores	Ângela Schwengber	Secretária Executiva e Coordenadora Nacional – Região Sudeste	DGTR – Santo André	21/07/2006 08/10/2007	Desde 2005
	Sandra Nishimura	Coordenadora Nacional -Região - Sul	Programa de Economia Solidária de Londrina	01/07/2007 a 07/07/2007	Deste 2005
	Sandra Praxedes	Coordenadora Nacional - Região Sudeste		29/11/2007	
Porto Alegre	Denise Beatriz Rosito Laitano	Coordenadora	Programa Educação para o Trabalho e Cidadania - SMIC	01/02/2008	1998 – 2000
Movimento de Economia Solidária	Paul Singer		ITCP-USP, PT, Professor Fea-USP	11/10/2007	
	Gonçalo Guimarães		COPPE/UFRJ	27/09/2007	
	Luigi Verardo		Anteag	18/10/2007	
	Francisco José Carvalho Mazzeu	Coordenador	Fundação Unitrabalho	07/11/2007	
	Fernando Kleiman	formador	ITCP-USP	06/11/2007	
	Sônia Kruppa		ITCP-USP, SENAES e Incubadora da Fundação Santo André	21/11/2007	
	Egeu Esteves		ITCP-USP, CUT, Ecosol, Verso Cooperativa	13/11/2007	
	Reginaldo Magalhães		ADS/CUT, Plural Cooperativa	11/12/2007	

ANEXOS

Anexo 1 - Carta de princípios do Fórum Brasileiro de Economia Solidária

Em junho de 2003, a III Plenária Nacional da Economia Solidária, após debates em 18 estados brasileiros, aprovou a Carta de Princípios, abaixo. Essa carta pretende ser a identidade do Fórum Brasileiro da Economia Solidária, criado naquela ocasião. Ela tem 3 partes distintas que se complementam: a história e o momento atual; os princípios gerais e específicos; o que a economia solidária não é.

1. Origem e cenário atual

A Economia Solidária ressurge hoje como resgate da luta histórica dos(as) trabalhadores(as), como defesa contra a exploração do trabalho humano e como alternativa ao modo capitalista de organizar as relações sociais dos seres humanos entre si e destes com a natureza.

Nos primórdios do capitalismo, as relações de trabalho assalariado – principal forma de organização do trabalho nesse sistema – levaram a um tal grau de exploração do trabalho humano que os(as) trabalhadores(as) organizaram-se em sindicatos e em empreendimentos cooperativados. Os sindicatos como forma de defesa e conquista de direitos dos/as assalariados/as e os empreendimentos cooperativados, de auto-gestão, como forma de trabalho alternativa à exploração assalariada.

As lutas, nesses dois campos, sempre foram complementares; entretanto a ampliação do trabalho assalariado no mundo levou a que essa forma de relação capitalista se tornasse hegemônica, transformando tudo, inclusive o trabalho humano, em mercadoria.

As demais formas (comunitárias, artesanais, individuais, familiares, cooperativadas, etc.) passaram a ser tratadas como “resquícios atrasados” que tenderiam a ser absorvidas e transformadas cada vez mais em relações capitalistas.

A atual crise do trabalho assalariado, desnuda de vez a promessa do capitalismo de transformar a tudo e a todos/as em mercadorias a serem ofertadas e consumidas num mercado equalizado pela “competitividade”. Milhões de trabalhadores/as são excluídos dos seus empregos, amplia-se cada vez o trabalho precário, sem garantias de direitos. Assim, as formas de trabalho chamadas de “atrasadas” que deveriam ser reduzidas, se ampliam ao absover todo esse contingente de excluídos.

Hoje, no Brasil, mais de 50% dos trabalhadores/as, estão sobrevivendo de trabalho à margem do setor capitalista hegemônico, o das relações assalariadas e “protegidas”. Aquilo que era para ser absorvido pelo capitalismo, passa a ser tão grande que representa um desafio cuja superação só pode ser enfrentada por um movimento que conjugue todas essas formas e que desenvolva um projeto alternativo de economia solidária.

Neste cenário, sob diversos títulos - economia solidária, economia social, socioeconomia solidária, humanoeconomia, economia popular e solidária, economia de

proximidade, economia de comunhão etc, têm emergido práticas de relações econômicas e sociais que, de imediato, propiciam a sobrevivência e a melhora da qualidade de vida de milhões de pessoas em diferentes partes do mundo.

Mas seu horizonte vai mais além. São práticas fundadas em relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, em vez da acumulação privada de riqueza em geral e de capital em particular.

As experiências, que se alimentam de fontes tão diversas como as práticas de reciprocidade dos povos indígenas de diversos continentes e os princípios do cooperativismo gerado em Rochdale, Inglaterra, em meados do século XIX, aperfeiçoados e recriados nos diferentes contextos socioculturais, ganharam múltiplas formas e maneiras de expressar-se.

2. Convergências - O que é a Economia Solidária

Princípios gerais

Apesar dessa diversidade de origem e de dinâmica cultural, são pontos de convergência:

- a valorização social do trabalho humano,
- a satisfação plena das necessidades de todos como eixo da criatividade tecnológica e da atividade econômica,
- o reconhecimento do lugar fundamental da mulher e do feminino numa economia fundada na solidariedade,
- a busca de uma relação de intercâmbio respeitosa com a natureza, e
- os valores da cooperação e da solidariedade.

A Economia Solidária constitui o fundamento de uma globalização humanizadora, de um desenvolvimento sustentável, socialmente justo e voltado para a satisfação racional das necessidades de cada um e de todos os cidadãos da Terra seguindo um caminho intergeracional de desenvolvimento sustentável na qualidade de sua vida.

- O valor central da economia solidária é o trabalho, o saber e a criatividade humanos e não o capital-dinheiro e sua propriedade sob quaisquer de suas formas.
- A Economia Solidária representa práticas fundadas em relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, em vez da acumulação privada de riqueza em geral e de capital em particular.
- A Economia Solidária busca a unidade entre produção e reprodução, evitando a contradição fundamental do sistema capitalista, que desenvolve a produtividade mas exclui crescentes setores de trabalhadores do acesso aos seus benefícios.
- A Economia Solidária busca outra qualidade de vida e de consumo, e isto requer a solidariedade entre os cidadãos do centro e os da periferia do sistema mundial.

- Para a Economia Solidária, a eficiência não pode limitar-se aos benefícios materiais de um empreendimento, mas se define também como eficiência social, em função da qualidade de vida e da felicidade de seus membros e, ao mesmo tempo, de todo o ecossistema.
- A Economia Solidária é um poderoso instrumento de combate à exclusão social, pois apresenta alternativa viável para a geração de trabalho e renda e para a satisfação direta das necessidades de todos, provando que é possível organizar a produção e a reprodução da sociedade de modo a eliminar as desigualdades materiais e difundir os valores da solidariedade humana.

Princípios específicos

Por um sistema de finanças solidárias

- Para a Economia Solidária o valor central é o direito das comunidades e nações à soberania de suas próprias finanças. São alguns dos elementos fomentadores de uma política autogestionária de financiamento do investimento do nível local ao nacional:
- A nível local, micro, territorial: os bancos cooperativos, os bancos éticos, as cooperativas de crédito, as instituições de microcrédito solidário e os empreendimentos mutuários, todos com o objetivo de financiar seus membros e não concentrar lucros através dos altos juros, são componentes importantes do sistema socioeconômico solidário, favorecendo o acesso popular ao crédito baseados nas suas próprias poupanças.
- A nível nacional, macro, estrutural: a descentralização responsável das moedas circulantes nacionais e o estímulo ao comércio justo e solidário utilizando moedas comunitárias; o conseqüente empoderamento financeiro das comunidades; o controle e a regulação dos fluxos financeiros para que cumpram seu papel de meio e não de finalidade da atividade econômica; a imposição de limites às taxas de juros e aos lucros extraordinários de base monopólica, o controle público da taxa de câmbio e a emissão responsável de moeda nacional para evitar toda atividade especulativa e defender a soberania do povo sobre seu próprio mercado.

Pelo desenvolvimento de Cadeias Produtivas Solidárias

A Economia Solidária permite articular solidariamente os diversos elos de cada cadeia produtiva, em redes de agentes que se apóiam e se complementam:

- Articulando o consumo solidário com a produção, a comercialização e as finanças, de modo orgânico e dinâmico e do nível local até o global, a economia solidária amplia as oportunidades de trabalho e intercâmbio para cada agente sem afastar a atividade econômica do seu fim primeiro, que é responder às necessidades produtivas e reprodutivas da sociedade e dos próprios agentes econômicos.
- Consciente de fazer parte de um sistema orgânico e abrangente, cada agente econômico busca contribuir para o progresso próprio e do conjunto, valorizando as vantagens cooperativas e a eficiência sistêmica que resultam em melhor qualidade de vida e trabalho para cada um e para todos.

- A partilha da decisão com representantes da comunidade sobre a eficiência social e os usos dos excedentes, permite que se faça investimentos nas condições gerais de vida de todos e na criação de outras empresas solidárias, outorgando um caráter dinâmico à reprodução social.
- A Economia Solidária propõe a atividade econômica e social enraizada no seu contexto mais imediato, e tem a **territorialidade e o desenvolvimento local** como marcos de referência, mantendo vínculos de fortalecimento com redes da cadeia produtiva (produção, comercialização e consumo) espalhadas por diversos países, com base em princípios éticos, solidários e sustentáveis.
- A economia solidária promove o desenvolvimento de redes de comércio a preços justos, procurando que os benefícios do desenvolvimento produtivo sejam repartidos mais equitativamente entre grupos e países.
- A economia solidária, nas suas diversas formas, é um projeto de desenvolvimento destinado a promover as pessoas e coletividades sociais a sujeito dos meios, recursos e ferramentas de produzir e distribuir as riquezas, visando a suficiência em resposta às necessidades de todos e o desenvolvimento genuinamente sustentável.

Pela construção de uma Política da Economia Solidária num Estado Democrático

- A Economia Solidária é também um projeto de desenvolvimento integral que visa a sustentabilidade, a justiça econômica, social, cultural e ambiental e a democracia participativa.
- A Economia Solidária estimula a formação de alianças estratégicas entre organizações populares para o exercício pleno e ativo dos direitos e responsabilidades da cidadania, exercendo sua soberania por meio da democracia e da gestão participativa.
- A Economia Solidária exige o respeito à autonomia dos empreendimentos e organizações dos trabalhadores, sem a tutela de Estados centralizadores e longe das práticas cooperativas burocratizadas, que suprimem a participação direta dos cidadãos trabalhadores.
- A economia solidária, em primeiro lugar, exige a responsabilidade dos Estados nacionais pela defesa dos direitos universais dos trabalhadores, que as políticas neoliberais pretendem eliminar.
- Preconiza um Estado democraticamente forte, empoderado a partir da própria sociedade e colocado ao serviço dela, transparente e fidedigno, capaz de orquestrar a diversidade que a constitui e de zelar pela justiça social e pela realização dos direitos e das responsabilidades cidadãs de cada um e de todos.
- O valor central é a soberania nacional num contexto de interação respeitosa com a soberania de outras nações. O Estado democraticamente forte é capaz de promover, mediante do diálogo com a Sociedade, políticas públicas que fortalecem a democracia participativa, a democratização dos fundos públicos e dos benefícios do desenvolvimento.
- Assim, a Economia Solidária pode constituir-se em setor econômico da sociedade, distinto da economia capitalista e da economia estatal, fortalecendo o Estado democrático com a irrupção de novo ator social autônomo e capaz de avançar novas regras de direitos e de regulação da sociedade em seu benefício.

3. A Economia Solidária não é:

- A economia solidária não está orientada para mitigar os problemas sociais gerados pela globalização neoliberal.
- A Economia solidária rejeita as velhas práticas da competição e da maximização da lucratividade individual.
- A economia solidária rejeita a proposta de mercantilização das pessoas e da natureza às custas da espoliação do meio ambiente terrestre, contaminando e esgotando os recursos naturais no Norte em troca de zonas de reserva no Sul.
- A economia solidária confronta-se contra a crença de que o mercado é capaz de auto-regular-se para o bem de todos, e que a competição é o melhor modo de relação entre os atores sociais.
- A economia solidária confronta-se contra a lógica do mercado capitalista que induz à crença de que as necessidades humanas só podem ser satisfeitas sob a forma de mercadorias e que elas são oportunidades de lucro privado e de acumulação de capital.
- A economia solidária é uma alternativa ao mundo de desemprego crescente, em que a grande maioria dos trabalhadores não controla nem participa da gestão dos meios e recursos para produzir riquezas e que um número sempre maior de trabalhadores e famílias perde o acesso à remuneração e fica excluído do mercado capitalista.
- A economia solidária nega a competição nos marcos do mercado capitalista que lança trabalhador contra trabalhador, empresa contra empresa, país contra país, numa guerra sem tréguas em que todos são inimigos de todos e ganha quem for mais forte, mais rico e, freqüentemente, mais trapaceiro e corruptor ou corrupto.
- A economia solidária busca reverter a lógica da espiral capitalista em que o número dos que ganham acesso à riqueza material é cada vez mais reduzido, enquanto aumenta rapidamente o número dos que só conseguem compartilhar a miséria e a desesperança.
- A economia solidária contesta tanto o conceito de riqueza como os indicadores de sua avaliação que se reduzem ao valor produtivo e mercantil, sem levar em conta outros valores como o ambiental, social e cultural de uma atividade econômica.

A Economia solidária não se confunde com o chamado Terceiro Setor que substitui o Estado nas suas obrigações sociais e inibe a emancipação dos trabalhadores enquanto sujeitos protagonistas de direitos. A Economia Solidária afirma, a emergência de novo ator social de trabalhadores como sujeito histórico.

Última atualização: 02 de maio de 2005. Site: www.fbes.org.br. Acesso em 19/01/2008.

Anexo 2 - Carta de Apresentação da Rede de Gestores

“A economia solidária é fruto da organização dos trabalhadores e trabalhadoras na construção de novas práticas econômicas e sociais fundadas em relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, em vez da acumulação privada da riqueza em geral e de capital em particular. Essa nova prática de produção e consumo privilegia o trabalho coletivo, a autogestão, a justiça social, o cuidado como meio ambiente e a responsabilidade com as gerações futuras.”
(Fórum Brasileiro de Economia Solidária)

A Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária

A Rede é uma articulação de gestores e gestoras de políticas de economia solidária de Prefeituras e Governos Estaduais, e existe para proporcionar intercâmbio, interlocução, interação, sistematização, proposição de políticas públicas governamentais e realização de projetos comuns para o fomento e desenvolvimento da economia solidária, buscando qualificar a proposição e ações desenvolvidas a partir dos órgãos de governo para este segmento.

Surgiu por iniciativa de gestores e gestoras de políticas públicas, que passaram a ser demandados pelos trabalhadores e trabalhadoras da economia solidária, ou a enxergar e querer das respostas adequadas a esse novo segmento social que ocupa lugar cada vez mais relevante na geração de trabalho e na promoção de desenvolvimento local.

Tem 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.

A Rede de Gestores é uma forma de articulação, não tem personalidade jurídica, mas tem um grau de organização que lhe permite construir uma agenda comum entre seus membros.

Suas discussões e decisões são em plenárias dos membros e encaminhadas pela coordenação, composta por representantes regionais e um(a) coordenador(a) geral. A coordenação tem também a atribuição de fazer a animação e a divulgação e buscar o envolvimento de novos gestores e gestoras na Rede. O(a) coordenador(a) é responsável pela manutenção de uma Secretaria Executiva, cujas atribuições são: animar e manter a comunicação, organizar os eventos da rede, fazer a memória, monitorar a execução das ações previstas e representá-la junto a outras entidades ou organizações em colaboração com a coordenação. Em determinadas situações também se vale de grupos de trabalho ou grupos temáticos para tratar com maior profundidade alguns assuntos.

A Rede de Gestores participa do Fórum Brasileiro de Economia Solidária e outros espaços públicos que tratam deste segmento. Busca estimular e desenhar parcerias das prefeituras e governos estaduais com outros órgãos públicos responsáveis por políticas que interessam à economia solidária, como são as instituições financeiras e de fomento, as universidades e órgãos de pesquisa. Também constrói parcerias para realizar atividades e projetos comuns da própria Rede, como é o caso da formação de gestores e gestoras.

Objetivos da Rede de Gestores

- Construir e desenvolver uma agenda comum para a ampliação, consolidação e institucionalização de políticas públicas de economia solidária no país, vinculadas às estratégias de desenvolvimento, fortalecendo o perfil sustentável que estas devem ter.
- Ampliar a articulação com outros atores da economia solidária com vistas a fortalecer um espaço comum para a discussão de políticas públicas neste campo e para fortalecer a organização e participação social deste segmento.
- Fortalecer a interlocução entre as esferas de governo (municipal, estadual e federal) pela integração de estratégias, programas e instrumentos que possam estruturar e consolidar as políticas públicas de economia solidária.
- Contribuir para a formação de gestores públicos em economia solidária e para a ampliação do espaço desta nos programas de governo e nas estruturas administrativas do Estado brasileiro, nas suas diferentes esferas.

Desafios da Rede de Gestores

- Interferir nas discussões sobre políticas de desenvolvimento, buscando que sejam consideradas as diretrizes e demandas da economia solidária.
- Buscar que os vários níveis de governo destinem recursos orçamentários relevantes e adequados para as políticas de Economia Solidária.
- Estimular a implantação de sistemas públicos integrados entre os entes da federação de gestão das políticas, em especial a de trabalho, emprego e renda, fortalecendo e integrando a economia solidária.
- Fortalecer a visão do território como referência para implantação de Políticas Públicas de Economia Solidária.
- Estimular a ampliação da legitimidade social e consolidar as políticas de Economia Solidária para além dos governos, avançando na criação de Marcos Legais (Municípios, Estados e Governo Federal), com vistas à institucionalização da Política Pública de Economia Solidária;
- Consolidar instrumentos públicos adequados para o fomento à Economia Solidária.
- Contribuir para o fortalecimento da organização social, especialmente dos trabalhadores e trabalhadoras da Economia Solidária.
- Contribuir para transformar a cultura política de relacionamento entre Estado e Sociedade Civil com vistas à democratização real.

- Contribuir para a construção do Fórum Brasileiro de Economia Solidária e suas instâncias locais e estaduais.
- Contribuir para a construção de espaços públicos para a elaboração das políticas públicas de economia solidária, como o Conselho Nacional de Economia Solidária.
- Apoiar a manutenção do Sistema de Informação sobre a economia solidária.

Crêterios de Participa o na Rede de Gestores

- Aderir aos objetivos da Rede e contribuir para enfrentar os desafios que ela se propõe.
- Manifestar concordância aos princípios e plataforma do Fórum Brasileiro de Economia Solidária.
- Participar dos Fóruns Estaduais e Municipais de Economia Solidária.
- Efetivamente estar desenvolvendo políticas de fomento à economia solidária.

Anexo 3 – Regimento Interno da Rede de Gestores



Secretaria Executiva
Praça do IV Centenário, 1 | Prédio do Executivo
7º andar | Sala 5 | 09015-080 Santo André SP
T: 11 4433 0490 F: 11 4433 0150
rede_gestores@yahoo.com.br

REGIMENTO INTERNO

Preâmbulo

Em reunião ocorrida em Brasília, nos dias 7 e 8 de agosto de 2003, foi criada a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, ocasião em que foi aprovada a “Carta da Rede de Gestores”, documento que identifica, estabelece objetivos, caráter, critérios e procedimentos de adesão, bem como as formas de funcionamento da Rede, e no qual se fundamentou a elaboração deste Regimento.

Capítulo I

Definição

Art. 1º - Sob a denominação de Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária se reconhece como uma organização sem fins lucrativos, que se regerá pelo presente Regimento e demais resoluções emanadas de suas instâncias de decisão. Trata-se de uma articulação de Gestores de Políticas de Economia Solidária de Prefeituras e de Governos Estaduais, que existe para proporcionar interlocução, interação, sistematização, proposição de políticas públicas governamentais e realização de projetos comuns para o fomento e desenvolvimento da economia popular solidária.

Objetivos

Art. 2º - A Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária se constitui para cumprir os seguintes objetivos:

- I - Construir e desenvolver uma agenda comum para a ampliação, consolidação e institucionalização de políticas públicas de economia solidária no país, vinculadas às estratégias de desenvolvimento, fortalecendo o perfil sustentável que estas devem ter;
- II - Ampliar a articulação com outros atores da economia solidária com vistas a fortalecer um espaço comum para a discussão de políticas públicas neste campo e para fortalecer a organização e participação social deste segmento;
- III - Fortalecer a interlocução entre as esferas de governo (municipal, estadual e federal) pela integração de estratégias, programas e instrumentos que possam estruturar e consolidar as políticas públicas de economia solidária;

IV - Contribuir para a formação de gestores públicos em economia solidária e para a ampliação do espaço desta nos programas de governo e nas estruturas administrativas do Estado brasileiro, nas suas diferentes esferas;

V – Estimular a organização de redes e cadeias produtivas entre empreendimentos da economia solidária.

Parágrafo único: A Rede poderá realizar outras ações e gestões orientadas pelos objetivos aqui definidos, sendo, porém, os enunciados precedentes não limitativos do objetivo geral da Rede.

Sede

Art. 3º - A sede da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária será a cidade em que estiver instalada a Secretaria Executiva da Rede.

Duração

Art. 4º - O período de duração da Rede é por tempo indeterminado.

Capítulo II

Membros

Art. 5º - São considerados membros da Rede os gestores indicados pelos órgãos públicos municipais e estaduais que desenvolvem políticas de economia solidária e que atendam aos seguintes critérios para participação:

I – Manifestar concordância com os objetivos da Rede e contribuir para enfrentar os desafios que ela se propõe;

II – Estar de acordo com os princípios e a plataforma do Fórum Brasileiro de Economia Solidária;

III - Participar dos Fóruns Estaduais ou Municipais de Economia Popular Solidária;

IV - Estar desenvolvendo efetivamente políticas locais ou estaduais de fomento à economia solidária.

Art. 6º - Para solicitar ingresso na Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, deverão ser encaminhados à Secretaria Executiva os seguintes documentos:

I – Solicitação de Ingresso do órgão público interessado, na qual deverá ser afirmada a concordância com os critérios estabelecidos no Artigo 5º, bem como constar a nomeação de representante e suplente para compor a Rede. Por fim, a Solicitação deverá apresentar-se devidamente firmada pela autoridade competente e em papel com timbre oficial;

II – Ficha cadastral fornecida pela Rede, devidamente preenchida com os dados solicitados e a descrição das políticas desenvolvidas.

Parágrafo único: A decisão sobre a aceitação ou não de adesão será definida pela Coordenação Nacional, em caráter provisório, e pela Plenária Geral de Membros, em caráter definitivo.

Art. 7º - A qualidade de “membro” pode cessar por decisão da Coordenação Nacional, quando da constatação de não cumprimento das obrigações regimentais.

Art. 8º - Os membros da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária terão os seguintes direitos:

- I – Integrar a Plenária Geral dos Membros;
- II – Votar e ser votado;
- III – Participar das instâncias regimentais da Rede, e daquelas que vierem a ser criadas.
- IV – Participar das atividades e projetos promovidos pela Rede.

Art. 9º - São deveres dos membros da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária:

- I – Cumprir e fazer cumprir as presentes disposições regimentais;
- II – Velar pela observância dos princípios e objetivos da Rede;
- III – Participar dos eventos da Rede;
- III – Participar da execução dos planos de trabalho aprovados nas instâncias da Rede de Gestores.

Capítulo III

Instâncias

Art. 10 – São instâncias da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária:

- I – Plenária Geral de Membros;
- II – Coordenação Nacional;
- III – Coordenações Regionais e/ou Estaduais;
- IV – Secretaria Executiva Nacional.

Seção I – Da Plenária Geral de Membros

Art. 11 – A Plenária Geral de Membros é a instância máxima de deliberação e decisão da Rede.

Art. 12 – A Plenária Geral de Membros será constituída por, no mínimo, 20% do total de membros, garantindo-se a convocação ampla de representantes de todas as prefeituras e governos estaduais integrantes da Rede.

Art. 13 – A convocação da Plenária Geral de Membros é uma atribuição do(a) Secretário(a) Executivo(a) da Rede, que presidirá os trabalhos.

Art. 14 – A Plenária Geral de Membros se reunirá ordinariamente a cada ano e, extraordinariamente, sempre que necessário, mediante decisão da Coordenação Nacional ou de solicitação expressa por pelo menos 30% dos membros.

Art. 15 – São atribuições da Plenária Geral de Membros:

I – Definir diretrizes, propor políticas, projetos e ações prioritárias, com vistas à consecução dos objetivos da Rede;

II – Produzir alterações, acréscimos ou supressões neste Regimento;

III – Definir os integrantes da Coordenação Nacional e o Secretário(a) Executivo(a) da Rede.

Seção II – Da Coordenação Nacional

Art. 16 – A Coordenação Nacional tem como missão fazer a gestão política e interlocução com movimentos, entidades e órgãos de Governo, em nível nacional, bem como o acompanhamento da Secretaria Executiva e das Coordenações Regionais e/ou Estaduais.

Art. 17 – A Coordenação Nacional da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária será composta por no mínimo dois e no máximo quatro coordenadores de cada região do país e pelo(a) Secretário(a) Executivo(a), por um mandato de dois anos.

Parágrafo único: Em caso de substituição do gestor em seu órgão de origem, a substituição na Coordenação será decidida nesta instância, em caráter provisório.

Art. 18 – São atribuições da Coordenação Nacional:

I - Fazer a mediação política, frente à Secretaria Nacional de Economia Solidária e outros órgãos do governo federal;

II - Tomar decisões políticas, operacionais e administrativas para a realização das diretrizes definidas pela Plenária Geral de Membros;

III - Indicar representantes da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária na participação em eventos, representando-a ou delegando essa representação, pela indicação majoritária dos seus componentes;

IV - Decidir sobre a participação em campanhas nacionais e outras atividades no campo da Economia Solidária;

V - Elaborar o Plano de Atividades da Secretaria Executiva;

VI - Propor a agenda de trabalho Rede de Gestores, em nível nacional;

VII - Propor a criação de Grupos de Trabalho, apoiando e acompanhando suas atividades;

VIII - Avaliar os pedidos de ingresso de novos membros na Rede de Gestores, deliberando em caráter provisório, até a realização da Plenária Geral de Membros.

IX - Apoiar e acompanhar as ações desenvolvidas pelas Coordenações Regionais e/ou Estaduais.

Seção III – Das Coordenações Regionais e/ou Estaduais

Art. 19 - As Coordenações Regionais e/ou Estaduais têm como missão fazer a gestão política e interlocução com movimentos, entidades e órgãos de Governo, em nível regional e/ou estadual.

Art. 20 – A composição das Coordenações Regionais e/ou Estaduais será definida em plenária da respectiva Região ou Estado.

Art. 21 – São atribuições das Coordenações Regionais e/ou Estaduais:

I - Fazer a mediação política, frente aos órgãos do Governo Federal e Governos Estaduais no que concerne às ações de caráter regional e/ou estadual;

II – Implementar, em nível regional e/ou estadual, as deliberações e ações definidas pela Coordenação Nacional e Plenária Geral de Membros;

III - Indicar representantes da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária na participação em eventos regionais e/ou estaduais, representando-a ou delegando essa representação, pela indicação majoritária dos seus componentes;

IV – Indicar representantes para a Coordenação Nacional, de acordo com os parâmetros de composição definidos no Artigo 17;

V - Decidir sobre a participação em campanhas e outras atividades no âmbito das respectivas regiões, no campo da Economia Solidária;

VI - Propor a agenda de trabalho Rede de Gestores, em nível regional e/ou estadual, em coerência com a agenda nacional;

VII - Propor a criação de Grupos de Trabalho, quando voltados a questões com especificidade regional e/ou estadual, apoiando e acompanhando suas atividades;

VIII – Encaminhar os pedidos de ingresso de novos membros na Rede de Gestores à Secretaria Executiva.

Seção IV – Da Secretaria Executiva Nacional

Art. 22 – A Secretaria Executiva Nacional será exercida por um dos membros da Rede , indicado pela Plenária Geral de Membros e em cujo órgão de origem será localizada a sede da Rede. A Secretaria Executiva Nacional tem como missão fazer a gestão executiva da Rede de Gestores, em sintonia com a Coordenação Nacional.

Art. 23 – São atribuições da Secretaria Executiva Nacional da Rede:

I - Encaminhar documentos;

II - Divulgar informações e manter o fluxo de informações;

III - Organizar e administrar o banco de dados da Rede;

IV - Organizar, acompanhar e elaborar os respectivos relatórios das reuniões da Coordenação Nacional;

V - Elaborar propostas para o bom funcionamento da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária e submetê-las à Coordenação Nacional;

VI - Viabilizar e acompanhar o funcionamento dos Grupos de Trabalho;

VII – Representar a Rede em instâncias governamentais e não governamentais;

VIII - Manter a Coordenação Nacional informada das atividades desenvolvidas pelas Coordenações Regionais e/ou Estaduais;

IX - Articular e apoiar a Coordenação Nacional e as Coordenações Regionais e/ou Estaduais;

X – Propor pautas para a Coordenação Nacional.

Capítulo IV

Disposições Gerais

Art. 24 - São aplicáveis às situações não previstas neste Regimento, as resoluções determinadas pelos órgãos competentes da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária.

Capítulo V

Disposições Transitórias

Art. 25 - A composição da Coordenação Nacional, Coordenações Regionais e/ou Estaduais e Secretaria Executiva Nacional terão vigência temporária até a realização da próxima Plenária Geral de Membros.

Anexo 4 - Organograma IPEPS- Osasco



Anexo 5 - Equipamentos públicos e oficinas setoriais do Programa Osasco Solidária / SDTI – Prefeitura Municipal de Osasco, com instituições parceiras e os respectivos públicos-alvos.

Equipamento - Oficinas Setoriais	Interfaces e parcerias	Público-alvo
Centrais de Triagem	Programa Osasco Recicla - coordenação: SDTI e Secretaria de Obras e Transportes Grupo de Trabalho: Promoção Social, Habitação, Saúde, Meio ambiente, Obras, SDTI, ACCB-	Grupos e EES do segmento da reciclagem
Feira de Artes Bussocaba	Secretaria de Cultura	Grupos, EES e artesãos solidários do município de Osasco
Café Gourmet Espaço Centro Público e Incubadora:	Programas SDTI - Secretaria Nacional de Economia Solidária - MTE Fundação Banco do Brasil	Grupos e EES em incubação no segmento da alimentação
Loja de Artesanato Solidário Espaço Centro Público e Incubadora:	Programas SDTI Secretaria Nacional de Economia Solidária - MTE Fundação Banco do Brasil	Grupos e EES em incubação no segmento do artesanato
Espaço Oficina-Têxtil	Programas SDTI Secretaria de Educação Associação Eremim SENAI CEEP	Grupos e EES em incubação no segmento da costura e confecção
Agricultura Urbana	Secretaria do Meio Ambiente Secretaria de Indústria, Comércio e Abastecimento -SICA MDS Eletropaulo Via Oeste	Grupos e EES em incubação no segmento da agricultura urbana
Pão Sol	Secretaria de Indústria e Comércio - SICA - Fundo Social de Solidariedade Instituto de Tecnologia Social - ITS Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP	Grupos e EES em incubação no segmento da alimentação

Fonte: Programa Osasco Solidária, SDTI/PMO.

*Anexo 6 – Empreendimentos, grupos e empreendedores atendidos
- IPEPS – OSASCO*

PROGRAMA OSASCO SOLIDÁRIA			
Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários			
Dados de atendimentos do Programa			
	Empreendimentos E. Solidários	Período de ingresso	Nº de Integrantes
	Segmento Artesanato		
1	Empreendimento Coopzanato	2006	20
2	Empreendimento Fios e Fitas	2007	5
3	Marchetaria	2007	6
4	Empreendimento Artesanato	2008	5
5	Pankararés (30 famílias)	2007	10
	Sub-total por segmento		46
	Segmento Alimentação		
6	Empreendimento Prosperité	2006	4
7	Doce Prazer	2007	4
8	Restaurante Popular	2007	4
9	Empreendimento Alimentação	2008	10
	Sub-total por segmento		22
	Comercialização		
10	Feira Móvel Solidária	2008	15
	Sub-total por segmento		15
	Segmento Serviços		
11	Cooperativa Coopersol	2006	20
12	Cantinho do Aconchego	2007	4
13	Pintura e Textura	2008	10
14	Jovens - Serviços de Restauro	2008	13
15	Estética e Beleza	2008	5
16	Vitrinismo	2008	40
17	Silk	2008	5
18	Agentes de Saúde	2008	15
19	Serralheria e Escultura	2008	5
20	Marcenaria e pirogravura	2008	5
21	Aerografia	2008	5
	Sub-total por segmento		127
	Segmento Tecnologia da Informação (T&I)		
22	Informática	2008	15
	Sub-total por segmento		15
	Segmento Cultura e Lazer		
23	Empreendimento Boca de Pano	2007	5
	Sub-total por segmento		5

Segmento Costura e Confecção (Têxtil)			
24	Cooperativa de Costura	2006	38
25	Empreendimento Oficina Escola M	2007	11
26	Empreendimento Oficina Escola T	2007	23
27	Figurino e Costura	2008	5
Sub-total Costura e Confecção			77
Segmento Reciclagem			
28	Empreendimento reciclagem Jardim Vitória -Area Y	2007	15
29	Empreendimento Coopernatus Zona Norte	2007	40
30	Empreendimento Zona Sul	2007	40
Sub-total Reciclagem			95
Total de pessoas em processo Incubação			402

Empreendimentos Populares			
1	Arte e Costura	2006	3
2	Tend"art	2006	3
3	Mães e artes	2006	2
4	AMJE	2007	3
5	Pankararés	2006	3
6	Sinergia	2007	2
7	Turma Economia Popular Oficina Escola	2007	36
Sub total			52

Fonte: SDTI/PMO, janeiro de 2008.

Anexo 7 – Equipe do Programa Osasco Solidária, incluindo modalidade de contrato, equipe no Banco do Povo, equipe desejada e técnicos que participam do Programa através de parcerias

COMPOSIÇÃO ATUAL DA EQUIPE DO PROGRAMA OSASCO SOLIDÁRIA

Nome	Função	Cargo	Formação	Modalidade de contrato
Sandra Praxedes	Coordenadora Programa Osasco Solidária	Diretora	Superior Completo/ Pós-/Graduação	Comissionado
Magali Honório	Coordenadora das áreas Economia Popular e Microcrédito	Chefe de Divisão	Superior Completo/ Economista	Comissionado
Selma Freitas	Responsável pelo projeto de agricultura urbana	Assistente Social	Superior Completo/ Assistente Social	Funcionário Efetivo
Márcia Camilo	Atendente/Aux. Administrativo	Telefonista	2º grau	Funcionário Efetivo
Maria Fernanda Salvador	Gestora do Centro Público de Economia Popular e Solidária	Secretária	Cursando 4º ano de letras	Comissionado
Projeto Incubadora Pública de Empreendimentos Populares e Solidários				
Maria Paula Patrone	Coordenação Incubadora	Assessor Técnico II	Superior Completo/ Cientista Social	Comissionado
Elisabeth Jovelina Dias	Assessoria estruturação de Grupos (Fortalecimento de Vínculos Grupais)	Técnica de Incubação	Superior Completo/ Administradora (RH)	Funcionário efetivo
Maria Cristina Palácio	Assessoria na Comunicação e Marketing e estruturação de Grupos (Vínculos Grupais)	Técnica de Incubação	Superior Completo/ Pedagoga	Funcionário efetivo
Fernando Pereira de Souza	Assessoria no projeto Pãosol	Técnico em panificação	2ª grau completo	Projeto parceria com ITS e Governo Federal
Leandro Vasconcelos	Assessoria em Gestão e Viabilidade econômica	Técnica de Incubação	Superior Completo/ economista	Funcionário Efetivo
Domênica Cristina Chaves Macedo	Assessoria em Gestão e Viabilidade econômica	Técnica de Incubação	2º grau completo	Funcionário Efetivo
Maria Neucélia dos Santos Voltolini	Assessoria na estruturação dos empreendimentos do Segmento da Costura	Técnica de Incubação	2º grau completo	Funcionário Efetivo

Fonte: Coordenação do Programa Osasco Solidária, SDTI/PMO, em janeiro de 2008

COMPOSIÇÃO ATUAL DA EQUIPE DO BANCO DO POVO

Nome	Função	Cargo	Formação	Modalidade de contrato
Roberto de Moura Silveira	Agente de Crédito	Assistente do Prefeito	Superior Completo/ Administrador	Comissionados
Alex Lopes	Agente de Crédito	Assistente do Prefeito	Superior incompleto/ Educação física	Comissionados
Adriana Barbosa Bonfim	Agente de Crédito	Assistente do Prefeito	2º grau completo	Comissionados
Cláudia Caroline Martins	Agente de Crédito	Assistente do Prefeito	Superior completo/ pedagogia	Comissionados

Fonte: Coordenação do Programa Osasco Solidária, SDTI/PMO, em janeiro de 2008

TÉCNICOS DAS PARCERIAS – INCUBAÇÃO E PROJETOS – 15 técnicos

PROGRAMA OSASCO SOLIDÁRIO - ESTRUTURA DESEJÁVEL

Cargo / Função	Quantidade
Coordenador Geral - Diretor	1
Assessor Técnico II – sub-coordenador	1
Auxiliar administrativo	8
Coordenador de Programa	4
Técnicos de nível superior (Técnicos de Incubação)	20
Técnicos de nível superior (Técnicos para atuar no programa)	05
Auxiliar de nível médio	05
Atendentes/assistentes	10
TOTAL	54
Estagiários	10

Fonte: Coordenação do Programa Osasco Solidária, SDTI/PMO, em janeiro de 2008