



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

LENY DA GAMA E SILVA

**ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICA PÚBLICA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E
RENDA – UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA TRABALHO DO ESTADO DO
PARÁ**

BELÉM-PA
2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

LENY DA GAMA E SILVA

**ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICA PÚBLICA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E
RENDA – UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA TRABALHO DO ESTADO DO
PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob orientação da Prof^a Dr^a Maria José de Souza Barbosa.

BELÉM-PA

2012

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFPA

Silva, Leny da Gama e, 1983-

Economia solidaria e politica pública de
geração de trabalho e renda - uma analise do
programa bolsa trabalho do estado do pará / Leny
da Gama e Silva. - 2012.

Orientadora: Maria José de Souza Barbosa.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal
do Pará, Instituto de Ciências Sociais Aplicada,
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social,
Belém, 2012.

1. Economia social - Pará. 2. Exclusão
social. 3. Política social - Pará. I. Título.

CDD 23. ed. 331.1098115

LENY DA GAMA E SILVA

**ECONOMIA SOLIDÁRIA E POLÍTICA PÚBLICA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E
RENDA – UMA ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA TRABALHO DO ESTADO DO
PARÁ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará, para obtenção do título de Mestre em Serviço Social, sob orientação da Prof^a Dr^a Maria José de Souza Barbosa.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora:

Prof^a. Dra. Maria José de Souza Barbosa

Orientadora

Prof^a. Dr^a. Maria Elvira

Examinador Interno

Prof^o. Dr. Farid Eid

Examinador Externo

Resultado:_____

Aos meus pais Maria e Francisco.

Ao meu irmão Leno.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos não podem se iniciar sem referendar o ser supremo e responsável por mais esta obra em minha vida: DEUS

Aos meus amores incondicionais: meus pais Maria e Francisco e meu irmão Leno, pelo amor, dedicação e incentivo a mim proporcionado.

A Giselle Cancela, companheira de classe do curso de mestrado, pelas conversas e apoio nos momentos difíceis dessa caminhada.

As pessoas que de forma espontânea se propuseram a ajudar no desenvolvimento desta dissertação, oferecendo ou indicando material, em especial a Sônia Campelo e Núbia Miranda.

Meu agradecimento especial a minha orientadora Prof^a Dr^a Maria José de Souza Barbosa pelo apoio e incentivo à conclusão desta dissertação.

Aos coordenadores e técnicos que participaram do Programa Bolsa Trabalho e disponibilizaram seu tempo para me conceder as entrevistas que subsidiaram a pesquisa desenvolvida para este trabalho.

Enfim, meus agradecimentos a todos que de alguma forma contribuíram para realização desse trabalho. Em particular, à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/ CAPES pela concessão de bolsa de pesquisa.

RESUMO

A dissertação intitulada “Economia solidária e política pública de geração de trabalho e renda: uma análise do Programa Bolsa Trabalho do Estado do Pará” traz contribuições à proposta de incluir social e economicamente jovens trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho a partir de uma estratégia política que articulou economia solidária, geração de trabalho e renda e incentivo financeiro temporário e condicionado. A pesquisa foi desenvolvida com base na experiência do referido Programa, realizado no período de 2007 a 2010, enquanto proposta de governo que compôs a Política Pública de Trabalho e Renda do Estado, sinalizando para construção de estratégias possíveis no combate ao desemprego, à pobreza, à exclusão social, especialmente da população jovem, a partir da economia solidária. O Programa Bolsa Trabalho foi estruturado em três eixos de qualificação social e profissional, a saber: capacitação profissional para o mercado formal, constituição de empreendimento individual e familiar e organização de empreendimentos coletivos solidários. Para efeito de análise a pesquisa foi delimitada neste último eixo, dado seu diferencial em promover a inclusão produtiva por meio do trabalho cooperado e autogestionário. Assim, elegeu-se a abordagem qualitativa para efetivação desta dissertação combinando pesquisa documental nos projetos e relatórios referentes ao Programa Bolsa Trabalho com a realização de entrevista a coordenadores e técnicos que participaram do mesmo. Além de pesquisa bibliográfica em livros, dissertações, monografias e outras produções sobre as políticas discutidas nesse trabalho. Posto o objetivo desta dissertação consistir na análise do Programa Bolsa Trabalho, em sua articulação entre as políticas de transferência de renda, economia solidária e geração de trabalho, os resultados da pesquisa permitem concluir que a proposta de incluir social e economicamente jovens trabalhadores a partir desta estratégia se mostra possível, contudo demanda interação com as demais políticas sociais e econômicas do governo. Em relação à economia solidária, por se tratar de uma novidade política e na forma de organizar o trabalho observa-se que faltou, principalmente, esclarecimento sobre a proposta, demanda pelo grupo beneficiário e política de financiamento para implantação dos empreendimentos formados pelo Programa.

Palavras-Chaves: Exclusão social. Transferência de renda. Economia solidária. Geração de trabalho e renda.

ABSTRACT

The dissertation is entitled "Solidarity economy and public policy to generate jobs and income: an analysis of the Bolsa of Pará Work" includes contributions from the proposal to include socially and economically excluded young workers in the formal labor market from a political strategy which articulated the solidarity economy, generating jobs and income and financial incentive temporary and conditioning. The survey was developed based on the experience of that program, conducted from 2007 to 2010, while government proposal who wrote the Public Policy Work and Income of the state, signaling the possible strategies for the construction of the fight against unemployment, poverty, social exclusion, especially of young people from the social economy. The Work Scholarship Program had three main social and professional qualification: professional training for the formal market, creation of individual and family development and organization of enterprises collective solidarity. For analytical purposes the research was defined in the latter axis, given their difference in promoting inclusive production through cooperative work and self-managing. Thus, he was elected a qualitative approach to realization of this dissertation combining documentary research on projects and reports related to Work Scholarship Program with the completion of an interview with engineers and technicians who participated in the program. In addition to research on books, dissertations, monographs and other productions on the policies discussed in this work. Tour the goal of this dissertation consists in analyzing the Work Scholarship Program, in its articulation of policies to transfer income, social economy and creating jobs, the survey results showed that the proposal to include socially and economically from this young workers strategy proves possible, however demand interaction with other social and economic policies of the country in relation to the social economy, because it is a new policy and how to organize the paper notes that failed mainly clarification of the proposal , demand for the beneficiary group and financing policies for implementation of the projects formed by the program.

Key Words: Social Exclusion. Transfer of income. Solidarity economy. Generation of work and income.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1 - Processo de institucionalização da Economia Solidária no Brasil	92
Figura 2 – Organograma da SENAES	94

FOTOS

Foto 1 – Oficina de Acolhimento	137
Foto 2 – Trabalho de grupo	137
Foto 3 – Oficina do Curso de Manipulação de Alimentos	138
Foto 4 – Oficina do Curso de Estética e Beleza	138

QUADROS

Quadro 1: Síntese das políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil	51
Quadro 2: Síntese da Economia Solidária no Brasil	88
Quadro 3: Ações da Secretaria Nacional de Economia Solidária	100
Quadro 4: Apresentação das características dos empreendimentos solidários no Pará	108
Quadro 5: Metas do eixo de empreendimentos solidários do Programa Bolsa Trabalho	129
Quadro 6: Apresentação dos módulos do programa de capacitação em Gestão de Empreendimentos Solidários	135
Quadro 7: Apresentação das metas propostas e metas alcançadas pelo Programa Bolsa Trabalho	142
Quadro 8: Apresentação dos empreendimento formados pelo convênio com as Incubadoras Universitárias da UFRA e da UFPA	144

LISTA DE SIGLAS

ANTEAG – Associação dos Trabalhadores em Empresas Autogestionadas
ASD – Agência de Desenvolvimento Solidário
ATER – Agências de Trabalho, Emprego e Renda
BM – Banco Mundial
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CNES – Conselho Nacional de Economia Solidária
CONCRAB – Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social
CREAS – Centro Referência Especializado da Assistência Social
CPA – Centro de Profissionais Autônomos
CPES – Centro Público de Economia Solidária
CUT – Central Única dos Trabalhadores
DAF – Diretoria de Administração e Finanças
DECOSOL – Diretoria de Economia Solidária
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DPE – Diretoria de Programas Especiais
DQP – Diretoria de Qualificação Profissional
DTE – Diretoria de Trabalho e Emprego
EAF – Entidades de Apoio e Fomento a Economia Solidária
ECOSOL – Cooperativa de Crédito e Economia Solidária
ESS – Empreendimentos Econômicos Solidários
FAT – Fundo de Amparo do Trabalhador
FBES – Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FEPB – Fórum de Empreendedores Populares de Belém
FMI – Fundo Monetário Internacional
FSM – Fórum Social Mundial
GES – Gestão de Empreendimentos Solidários
GTA – Grupo de Trabalho da Amazônia
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITES – Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Solidários

ITCPES – Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares e Empreendimentos Solidários

ITCPs – Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NUPLAN – Núcleo de Planejamento

PACs – Projetos Alternativos Comunitários

PLANFOR – Plano Nacional de Formação Profissional

PASEP – Programa de formação do Patrimônio do Servidor Público

PBT – Programa Bolsa Trabalho

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PGRM – Programa de Garantia de Renda Mínima

PIS – Programa de Integração Social

PPA – Plano Plurianual

PNQ – Plano Nacional de Qualificação

PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PT – Partido dos Trabalhadores

RBSES – Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária

SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária

SIES – Sistema de Informação em Economia Solidária

SINE – Sistema de Informação Nacional de Emprego

SPE – Sistema Público de Emprego

SIPGER – Sistema de Integração de Participação Social para Geração de Trabalho e Renda

SETER – Secretaria de Estado de Trabalho Emprego e Renda

UFPA – Universidade Federal do Pará

UFRA – Universidade Federal Rural da Amazônia

UNISOL – União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Solidária do Brasil

"A vida inventa! A gente principia as coisas, no não saber por que, e desde aí perde o poder de continuação, por que a vida é mutirão de todos, por todos remexida e temperada"

(GUIMARÃES ROSA)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1	
1. TRANSFERÊNCIA DE RENDA E GERAÇÃO DE TRABALHO NO COMBATE À POBREZA	23
1.1. Origens e perspectivas da Política de Transferência de Renda: a renda mínima	23
1.2. Política de Transferência de Renda no Brasil: caminho para uma política de atenção ao desemprego	31
1.3. Políticas Públicas de Geração de Trabalho e Renda no Brasil	46
CAPÍTULO 2	
2. ECONOMIA SOLIDÁRIA: UMA NOVA POLÍTICA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA	59
2.1. Economia Solidária: as diferentes concepções	59
2.2. Economia Solidária como política pública	76
2.2.1. A construção da economia solidária no Brasil	84
2.2.2. A Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES): afirmação de uma nova política	93
CAPÍTULO 3	
3. O PROGRAMA BOLSA TRABALHO NA TRAJETÓRIA DA TRANSFERENCIA DE RENDA ARTICULADA À ECONOMIA SOLIDÁRIA	104
3.1. A Economia Solidária no Pará: do Banco do Povo à Secretaria de Estado de Trabalho Emprego e Renda (SETER)	104
3.1.1. A experiência do Banco do Povo associada ao Bolsa Escola	109
3.1.2. A Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda (SETER)	113
3.2. O Programa Bolsa Trabalho	117

3.2.1. Os beneficiários do Programa Bolsa Trabalho	123
3.3. O Programa Bolsa Trabalho e a Economia Solidária	127
3.3.1. A Formação dos jovens no âmbito da economia solidária	132
3.3.2. A experiência do Programa Bolsa Trabalho na modalidade de economia solidária	141
CONSIDERAÇÕES FINAIS	155
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	159
APÊNDICES	166
Apêndice I: Roteiro de entrevista com coordenadores do Programa Bolsa Trabalho	160
Apêndice II: Roteiro de entrevista com técnicos do Programa Bolsa Trabalho	161
ANEXOS	169
Anexo I: Princípios do FBES	
Anexo II: Lei nº 7.036, de 14 de setembro de 2007	
Anexo III: Plano de negócio de um empreendimento econômico solidário formado pelo Programa Bolsa Trabalho	

INTRODUÇÃO

As mudanças estruturais resultantes do processo de reestruturação capitalista refletem diretamente no funcionamento da ordem social e econômica da sociedade brasileira, abalada pelas transformações das relações sociais e pela precariedade das condições de trabalho, que além de gerar uma situação de insatisfação aos trabalhadores provoca o crescimento da pobreza e da exclusão social de grande parte da população. Neste contexto, formas de prevenção ou minimização dos impactos causados por essas mudanças são realizadas, através da implementação de políticas públicas, como proposta de atenção às necessidades sociais e econômicas observadas no contexto da sociedade global que se desenvolve a partir dos finais do século XX.

As políticas públicas possuem forma e conteúdo relacionados aos fatores estruturais e conjunturais das realidades específicas de cada país e de suas características regionais, nascem no cerne de um conflito econômico-político e social em que as contradições sociais se avolumam, a ponto de gerarem uma mudança na estratégia adotada pelos governos, principalmente, para manterem a sua governabilidade (MACIEL, 2005).

A partir desta perspectiva e, considerando a mudança na estratégia política adotada pelos governos, especialmente os chamados governos populares, se ver surgir no cenário nacional, a partir de experiências locais, políticas que adotam como estratégia de ação alternativas de gerar trabalho e renda pensadas e disseminadas pelos próprios trabalhadores, a exemplo do trabalho cooperado de caráter solidário.

Neste sentido, o fomento à economia solidária como novidade na forma de organizar e gerir o trabalho passa a se mostrar como possibilidade de incluir ou mesmo de reinserir no mercado de trabalho trabalhadores que estão fora do processo de assalariamento capitalista, seja pela falta de oportunidade ou por recusa a exploração. Assim, a economia solidária emerge no âmbito de políticas públicas nas três esferas de governo, municipal estadual e nacional, enquanto novidade política à promoção social, política e econômica do cidadão.

Deste modo, neste trabalho, busca-se contribuir ao debate teórico e a análise de políticas de geração de trabalho e renda na perspectiva da economia solidária, de forma articulada à política de transferência de renda, que ressurge na contemporaneidade como estratégia de combate a fome e a pobreza, dado o acelerado crescimento econômico do país dissociado do desenvolvimento social. Para tanto, toma-se como objeto de estudo a experiência do Programa Bolsa Trabalho,¹ da Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda do Pará – SETER, realizado no período que compreende os anos de 2007 a 2010.

O Programa Bolsa Trabalho expressou uma modalidade de política de transferência de renda combinada à inclusão sócio-produtiva e à promoção da cidadania de jovens paraenses de baixa renda, com três modalidades de qualificação social e profissional: uma voltada para o mercado formal de trabalho, outra para a constituição de empreendimentos individuais e familiares e, incubação de empreendimentos coletivos solidários. No entanto, a análise desenvolvida nesta dissertação será aprofundada nesta última modalidade enquanto parte de uma política de trabalho e renda que se propôs a qualificar jovens e inseri-los no mercado de trabalho de modo cooperado.

O trabalho coletivo e autogestionário se apresentou no Programa Bolsa Trabalho como proposta de constituir empreendimentos coletivos solidários na dinâmica das políticas governamentais que apostam em novas estratégias de inclusão sócio-produtiva para enfrentar os problemas sociais decorrentes da crise do assalariamento.

Nesta perspectiva e diante de um contexto marcado pela desigualdade social, o governo do Estado do Pará articulou parcerias para a implementação do Programa Bolsa Trabalho a partir de outubro de 2007, visando a construção de uma política pública direcionada à inserção de jovens à dinâmica do mercado de trabalho. Esse Programa teve como perspectiva a abrangência desse segmento etário, com particularidade para os jovens da periferia urbana, mas também da área rural em condições de vulnerabilidade social, em face das dificuldades de inclusão no

¹O interesse por esta temática se deu no decorrer do curso de bacharelado em Serviço Social, na Universidade Federal do Pará, a partir da inclusão no estágio curricular (ano de 2008), quando foram realizadas algumas aproximações com o trabalho da universidade, em convênio com a Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda (SETER-PA), no que tange à qualificação de jovens beneficiários do referido Programa, para a formação de empreendimentos coletivos solidários.

mercado de trabalho, além de situações que os obrigam a ingressar precocemente em trabalhos precários², marcado por baixa remuneração e instabilidade contratual.

Assim, a análise do Programa partiu de duas perspectivas: no levantamento de dados empíricos tratou-se de analisar sua formulação, implementação e resultados; no debate teórico buscou-se considerar a compreensão da inserção sócio-produtiva na sua relação com a economia solidária no atual contexto de precarização do trabalho.

A metodologia utilizada consistiu basicamente na análise e interpretação de dados obtidos junto a SETER e as Incubadoras de Empreendimentos Solidários, da UFPA (Universidade Federal do Pará) e da UFRA (Universidade Federal Rural da Amazônia), que foram as instituições formadoras dos empreendimentos solidários, bem como, no conhecimento dos sujeitos envolvidos³, tanto bolsistas quanto técnicos, para melhor entender a dinâmica do Programa.

As técnicas de pesquisa utilizadas nesta dissertação, e para facilitar o procedimento de análise, beneficiaram-se do uso de dados primários, como as entrevistas e a aplicação de questionários, neste caso utilizou-se da técnica de entrevista apenas. Assim como o uso de dados secundários, que incluiu a análise de documentos, relatórios, banco de dados, artigos, etc., que se apresentaram como fontes de informação no processo de pesquisa para a elaboração desta dissertação (BELLONI, MAGALHÃES & SOUZA, 2007; MINAYO, 2008).

Sabendo que a entrevista constitui uma técnica amplamente utilizada na investigação social, para possibilitar uma análise das ações implementadas pelo Programa foram realizadas entrevistas semi-estruturadas com técnicos e coordenadores das principais instituições envolvidas nesse processo: SETER, ITCPEs-UFPA e ITES-UFRA.

²A necessidade de complementar a renda familiar é um dos fatores que contribui para o ingresso precoce de jovens no mercado de trabalho, principalmente dos jovens oriundos de famílias muito pobres em que a responsabilização dos mesmos pela renda familiar fica em torno de ¼ do rendimento total (DIEESE, 2001). Considerando a dinâmica atual do mercado de trabalho e as exigências de maior qualificação profissional, o ingresso precoce de jovens no mercado de trabalho se configura ainda, em um fator de obstáculo à possibilidade de conseguir um bom emprego no futuro, pois os estudos terminam comprometidos com a necessidade de auferir renda para o sustento da família.

³Conhecer os sujeitos envolvidos significa identificar os tipos de profissionais envolvidos e a importância dos mesmos, e também quem são os jovens que compunham o quadro de beneficiários do Programa.

Demo (1981) afirma que, dentre outras finalidades, a metodologia existe para que possamos conhecer a realidade, preferencialmente, naquilo que ela é e não no que gostaríamos que ela fosse.

Neste sentido, ao se partir da compreensão de uma dada realidade como resultado de uma construção social, política e econômica sobre a qual se buscou intervir, é somente por meio de estudos sobre essa realidade que será possível apreender se ela alterou ou não seu quadro. Daí a perspectiva de conhecer a realidade do Programa Bolsa Trabalho, sua proposta, público-alvo, etc., como este se apresentou, mas também ir além do que é percebido, para não incorrer no erro de restringir o conhecimento da realidade ao que pode ser observado em sua aparência fenomênica, de modo a contribuir na construção de políticas capazes de, por exemplo, alterar o quadro relativo a baixa inserção de jovens no mercado de trabalho, em particular a partir do trabalho autogestionário e sob a base da economia solidária.

Esta dissertação está estruturada de modo a permitir, de forma sistemática, conhecer e apreender a realidade do Programa Bolsa Trabalho que, de certa forma, foi captada em sua objetividade para alcançar o fim desejado. Sem, contudo, descaracterizar a essência desse processo social. A análise dos dados obtidos foi confrontada com o debate teórico, considerando que a teoria é o ponto de partida dada a necessidade de apoio em estudos como Polanyi (2000), Pochmann (1998, 2002, 2004, 2010), Singer (2002, 2003, 2004, 2009), Silva, Yazbek e Giovanni (2008), Sposati (1991, 1998, 2004) entre outros, no sentido de proporcionar fundamento à discussão do tema da política pública de geração de trabalho e renda, da economia solidária e da própria política de transferência de renda, como elemento sustentador da proposta de inserção sócio-produtiva que tem caracterizado a política pública brasileira, e que o governo do Pará assumiu em sua política local, como estratégia de gerar trabalho e renda.

O aporte teórico-metodológico da teoria social possibilitou compreender a política pública de geração de trabalho e renda como uma particularidade do contexto histórico sobre o qual recai o Programa Bolsa Trabalho, enquanto uma singularidade dessa política, permitindo o movimento na análise dos processos de formulação e desenvolvimento deste tipo de política, somando-se a análise das determinações socioeconômicas, as relações sociais de produção e de dominação com a compreensão das demandas sociais.

Desta forma, para constatação dos resultados esperados e, a partir da interação com os sujeitos sociais envolvidos⁴ no Programa Bolsa Trabalho, de modo a apreender a realidade estudada, foi realizada uma análise qualitativa, “pois ela possibilita um aprofundamento real do conhecimento e uma acumulação do saber” (BAPTISTA, 1999, p. 39) fundamental para o conhecimento dessa realidade.

Também se buscou neste trabalho apresentar a discussão que há em torno da economia solidária por se tratar de uma modalidade produtiva com relações de trabalho distintas da capitalista, bem como a formação dos jovens para a constituição dos empreendimentos coletivos por entendermos a relevância desse processo na construção de uma nova forma de pensar as relações sociais e de trabalho. Do mesmo modo, se buscou identificar o que motivou os jovens beneficiários a permanecer ou desistir do curso e, diante disto contribuir para a análise do Programa.

Para dar maior embasamento à pesquisa foi traçado o perfil dos beneficiários do Programa, a partir de documentos elaborados pela SETER, UFRA E UFPA, de modo a identificar e caracterizar os jovens que participaram do Programa.

A proposta de analisar a economia solidária e a política pública de geração de trabalho e renda está relacionada à possibilidade de abrir espaço para a discussão sobre os efeitos deste tipo de política, voltada a parcela da classe trabalhadora excluída do mercado formal de trabalho, especialmente do segmento jovem, que se apresenta na atualidade como o grupo mais vulnerável, devido a crise do trabalho assalariado de tipo fordista, bem como, realizar um estudo acerca da economia solidária enquanto estratégia de geração de trabalho e renda e, do mesmo modo, suscitar uma compreensão mais ampla do Programa Bolsa Trabalho.

O Programa se mostrou uma experiência relevante na compreensão da proposta de inserção sócio-produtiva, os resultados obtidos permitiram identificar os pontos positivos e negativos na implementação deste tipo de política, ou pelo menos contribuíram para isso.

Portanto, em torno dos questionamentos e interesses que perpassam a economia solidária e as políticas de geração de trabalho e renda e de transferência de renda que essa dissertação mostra-se pertinente, tendo em vista fomentar

⁴Neste caso, os sujeitos envolvidos dizem respeito aos coordenadores e técnicos, que foram elementos importantes na construção da análise que se buscou realizar. Posto que vivenciaram de alguma forma a experiência de constituição do trabalho nos moldes da economia solidária.

debates acadêmicos e políticos que possam desvelar os desdobramentos deste tipo de política no enfrentamento da pobreza, do desemprego e da exclusão social.

Conforme sinalizado, este estudo articula três tipos de política, quais sejam: transferência de renda; geração de trabalho e renda e, economia solidária. De modo que, para oferecer melhor visibilidade e compreensão sobre estas, esta dissertação encontra-se estruturada em três capítulos nos quais estas políticas são analisadas de forma específica, enquanto estratégia de governo utilizada para atender problemas sociais.

Assim, o primeiro capítulo: **“Transferência de renda e geração de trabalho no combate à pobreza”** discorre sobre a origem e perspectivas da política de transferência de renda a partir de seu contexto mais geral, no intuito de compreender a necessidade desse tipo de política e o sentido da mesma para o combate à fome e à pobreza. Em seguida se trabalha a particularidade desta política no Brasil, como ponte ao desenvolvimento de políticas voltadas ao problema do emprego no país e enquanto subsídio que se mostra imprescindível ao processo de inclusão social que se busca realizar.

No segundo capítulo: **“Economia solidária: uma nova política de geração de trabalho e renda”**, considerando que não há um consenso sobre o significado do que seja a economia solidária, no primeiro momento expõem-se as diferentes concepções que há em torno da temática, como forma de proporcionar ao leitor deste trabalho a compreensão de que se trata de uma categoria que em termos teóricos ainda está em processo de construção.

Ainda no segundo capítulo e, dando sentido a este, discute-se a economia solidária como política pública, a forma como foi apropriada e implementada enquanto política de geração de trabalho e renda. Seu processo de construção no Brasil e, neste contexto, a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) como possível afirmação de uma nova política no país.

No terceiro capítulo: **“O programa bolsa trabalho na trajetória da transferência de renda articulada à economia solidária”** tem-se a particularidade da experiência que o Programa Bolsa Trabalho representa ao combinar transferência de renda com formação técnica, administrativa e política voltada para o trabalho associativista, no campo da economia solidária e da autogestão.

Para dar conta desta discussão, inicialmente realizou-se uma breve leitura de como se deu a construção da economia solidária no Pará, até o momento de

constituição da SETER, como expressão do avanço alcançado pelo movimento de economia solidária no Estado. Assim, neste capítulo consta a apresentação da referida secretaria, suas atribuições, objetivos, a política desenvolvida e que abrange o Programa Bolsa Trabalho como uma de suas principais estratégias na geração de trabalho e renda. Posteriormente, realiza-se a apresentação do Programa e do perfil de seus beneficiários. Em seguida, entra-se efetivamente no eixo de empreendimentos coletivos, suas metas e processo de formação dos jovens. A partir de então, é analisada a experiência do Programa no intuito de identificar as potencialidades, dificuldades e desafios enfrentados para subsidiar a importância ou não da viabilidade da articulação entre políticas de transferência de renda, geração de trabalho e renda e economia solidária. Análise que foi permitida, conforme sinalizado, a partir de leitura de documentos, relatórios e, principalmente, a partir da entrevista com sujeitos sociais envolvidos na execução do Programa. Além, claro, do aporte teórico utilizado nesta dissertação, que deu embasamento e discernimento às conclusões levantadas.

Para finalizar, as **Considerações finais** indicam algumas reflexões sobre esse tipo de estratégia política, que pode terminar por responder muito mais a uma política de cunho eleitoreiro, do que a uma efetiva política comprometida com a garantia do bem estar da população.

CAPÍTULO 1

TRANSFERÊNCIA DE RENDA E GERAÇÃO DE TRABALHO NO COMBATE À POBREZA

1.1 Origens e Perspectivas da Política de Transferência Renda: a Renda Mínima

Mínimos sociais referem-se às necessidades básicas que, no seu conjunto, levam aos direitos sociais os quais, traduzidos, remetem-nos novamente aos mínimos, ou seja, à possibilidade de os excluídos vierem a possuir um “cadico” do muito que alguns possuem (LOPES, 1998:99).

As Políticas de Transferência de Renda que atualmente caracterizam o quadro de políticas públicas desenvolvidas no Brasil remontam às estratégias de proteção social e combate à pobreza criadas na Europa e se destacam por apresentar característica distributiva, que exigem como contrapartida de seus beneficiários a inserção em projetos de geração de renda e programas de qualificação profissional oferecidos pelo governo, de modo a evitar que a distribuição de renda se torne um fator de “comodismo” por parte daqueles que o recebem.

Observam-se traços de uma política liberal permeando as políticas sociais brasileiras posto que, por exemplo, a transferência de renda se dê em conformidade com a necessidade de garantir a sobrevivência de uma determinada população, se estará diante de uma estratégia de caráter pontual, configurando a este tipo de política uma característica residual e compensatória na medida em que não se propõe a superar a pobreza, mas apenas amenizar o seu impacto e manter o controle social da mesma (LOPES, 1998; SILVA e SILVA, 2008).

Neste capítulo busca-se analisar estratégias utilizadas pelo governo como forma de enfrentar os problemas sociais decorrentes do processo de acumulação capitalista e de manutenção do controle social das massas pauperizadas, que terminaram por se apresentar como medidas de proteção social implementadas pelo

Estado. A discussão se dará em torno da proposta de garantia de uma renda mínima, através da transferência direta de recurso monetário, ao desenvolvimento das políticas de emprego, trabalho e renda que passaram a integrar a agenda de políticas do governo, com particularidade ao caso brasileiro.

Enquanto processo social as primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal (BEHRING e BOSCHETTI, 2011). Dentre estas iniciativas importa destacar o desenvolvimento da *Poor Laws* inglesas.

As chamadas *poor laws* inglesas que se sucederam entre os séculos XIV e XIX, configurando-se ainda que de forma escassa, em atenções públicas às necessidades sociais, corresponderam a um conjunto de estratégias adotadas pelo Estado enquanto modalidade de regulação social que, além da perspectiva de controle da “vagabundagem”, através do trabalho forçado, pretendiam fixar as populações rurais em suas ocupações tradicionais como forma de manter o controle social.

Estas leis tinham os pobres como um perigo à ordem pública e não como um titular de direitos e, eram aplicadas aos considerados desempregados e incapazes de se empregar. Neste sentido, ficava sob a responsabilidade das paróquias a aquisição de matérias-primas para fazer trabalhar a mão-de-obra sem qualificação que não queria se submeter ao trabalho proposto e imposto (CASTEL, 1998, pp. 177-178; PEREIRA, 2011).

Naquele momento a paróquia era a instituição responsável pela assistência aos pobres e desvalidos, assim também ficou sob sua tutela por em prática as ações instituídas nas Leis dos Pobres que buscavam manter a ordem pública.

Considerando que as várias Leis criadas não estavam obtendo resultados positivos, ou seja, não alcançavam seus objetivos, em 1598 realizou-se uma codificação de todas as Leis dos Pobres e, no ano de 1601 houve uma reedição desta codificação resultando em uma nova *Poor Law Act*. Esta legislação buscou uma tipologia de regulação social que se estabeleceria a partir da diferenciação de categorias de pobres a serem atendidos, quais sejam: a) pobres impotentes (idosos, enfermos crônicos, cegos e doentes mentais) a serem encaminhados para as chamadas *Poor-houses* ou *Almshouses* (asilos ou hospícios), b) pobres capazes

para o trabalho, ou mendigos fortes que deveriam trabalhar nas chamadas *workhouses* e, C) os capazes para o trabalho, mas que se recusam a fazê-lo e por essa razão deveriam ser encaminhados para reformatórios ou casas de correção (PEREIRA, 2011, p. 64).

Posteriormente, dada a persistência da “vagabundagem” somada às dificuldades de implantação do plano de gestão proposto pela *Poor Law*, de 1601, houve uma convergência para um único tipo de assistência, os da *Workhouses*, na perspectiva da exploração mercantil do trabalho (idem). Deste modo, as diversas categorias de indigentes (que eram aqueles que não podiam ganhar a vida com seu próprio trabalho) e desempregados capacitados tendiam agora a confundir-se em uma só massa indiscriminada de pobreza independente (POLANYI, 2000).

A Lei dos Pobres foi instituída com a finalidade de proporcionar auxílio aos pobres desempregados e incapazes de se empregar, cabendo à igreja a responsabilidade de sua organização e execução. Contudo, esta lei obrigava o pobre desempregado ao trabalho, como forma de garantir seu sustento, conforme determinação da igreja e, privava o trabalhador da liberdade de escolha de seu trabalho, destituindo o mesmo de autonomia em suas escolhas laborais (POLANYI, 2000).

De acordo com Suplicy (2002), Adam Smith via nesta lei um instrumento de imobilização do povo, uma vez que os trabalhadores não eram livres para escolher suas ocupações, nem mesmo para se estabelecerem onde quisessem, e ainda eram forçados a trabalhar. Além de impedir os trabalhadores de encontrar emprego útil, da mesma forma impedia os capitalistas de encontrar empregados.

O que Marx criticou, nesta lei, segundo Suplicy (idem), foi o processo de transformação do trabalhador agrícola em indigente de sua própria paróquia, já que deveriam estar sempre a disposição desta, bem como, a desvalorização da mão-de-obra desse trabalhador, mascarada na idéia de prestação de favor, como forma de compensar o benefício que lhe foi concedido.

Na perspectiva de David Ricardo, conforme Suplicy (ibidem), as leis de assistência aos pobres, como a *Poor Law*, caminhavam para a direção do empobrecimento geral da nação e não para a melhoria das condições de vida da população pobre. Afirmava ainda, que a sociedade deveria ser regida pelas leis do mercado, da concorrência e da liberdade proposta por Smith.

Suplicy infere ainda que, Thomas Malthus, outro defensor das idéias de Smith, pensava as leis de assistência aos pobres como uma ação capaz apenas de resolver de forma individual a intensidade da “desgraça” social causada pela pobreza. Contribuindo, para o crescimento da população pobre devido a possibilidade de gerar uma situação de dependência e, mesmo de acomodação aos que eram beneficiados com esta lei.

Pereira (2011, p. 72) traz algumas contribuições sobre a perspectiva de Malthus em relação a Lei dos pobres e elenca os motivos pelos quais o economista condenava esta lei, como: o estímulo aos casamentos precoces, que levaria a reprodução de famílias pobres; o impedimento de que o pobre temesse a miséria, já que poderia contar com a proteção das paróquias; a diminuição da oferta da força de trabalho, pois o amparo em uma paróquia lhe permitiria não procurar emprego em outra.

A Lei dos Pobres caracterizava uma espécie de servidão paroquial ao trabalhador, que era obrigado a trabalhar a custo de qualquer salário, e somente aqueles que não conseguiam trabalho tinham direito a assistência. Esta condição contribuiu para o estabelecimento de uma lei que propagava o “direito de viver”, na perspectiva de assegurar ao pobre uma renda mínima independente dos seus proventos, indo de encontro ao chamado princípio elisabetano do trabalho obrigatório que configurou a Lei dos Pobres de 1601.

A partir de 1795 com a criação da Lei *Speenhamland*⁵ no período de expansão da Revolução Industrial, foi iniciado o processo de implementação de sistemas de proteção social que culminaram com o desenvolvimento de políticas públicas voltadas ao enfrentamento dos problemas sociais que assolavam a sociedade naquele momento. A instituição dessa lei constituía-se na garantia de um complemento a renda do trabalhador, principalmente para aqueles trabalhadores mal remunerados (POLANYI, 2000).

Essa Lei surgiu da necessidade de se criar novas modalidades de política social, em razão das flutuações econômicas e do desmoronamento de um sistema de proteção social que já não respondia às intensificações do processo de industrialização, procurando atender não apenas aos pobres incapacitados e

⁵ Esta lei foi pensada como forma de o Estado prover um mínimo social a todos os cidadãos, para garantir sua subsistência.

desempregados, mas também aos empregados. Além de contribuir para instituir a ideia de direito do trabalhador à proteção social pública (PEREIRA, 2011), principalmente por se tratar de um período que demandava o crescimento da mão-de-obra em troca de salários em virtude do desenvolvimento de uma economia de mercado.

Para o historiador de economia, Karl Polanyi (2000), esta lei foi importantíssima para a história da economia Europeia. Ela se configurou como um entrave à formação de um mercado de trabalho livre, que se caracterizava pela exploração e alienação dos trabalhadores e o agravamento da situação de pobreza da população, se mostrando como um novo tipo de regulamentação introduzido, naquele momento, para proteger o trabalho contra o funcionamento do próprio mecanismo do mercado.

Defensores da *Speenhamland* como o economista e historiador Mark Blang (*apud* SUPLICY, 2002, p.67) demonstravam que esta lei “era essencialmente um instrumento para tratar dos problemas do desemprego estrutural e dos baixos salários, de uma economia em rápido crescimento, mas ainda subdesenvolvida”. De acordo com Blang, esta lei não deveria ser vista como um fator de acomodação dos trabalhadores e de agravação da pobreza, pelo contrário deveria ser pensada como um meio de promover a liberdade destes trabalhadores, aumentando suas chances de melhores condições de vida.

A *Speenhamland Law* proclamava o “direito de viver” e a concessão de subsídios na forma de ajuda aos salários, como garantia de uma renda mínima aos pobres, independente de seus ganhos, para os capitalistas se constituía como um dispositivo que acenava para instauração de um tipo de regime, que impelia o homem a não trabalhar. Segundo teóricos defensores do mercado livre, como Adam Smith, a fome e a determinação em sobreviver deveriam levar as pessoas a trabalhar para garantir sua renda. Por isso, as leis de assistência aos pobres e a ajuda pública, eram vistas como um obstáculo ao capitalismo industrial, visto que estimulava os trabalhadores à ociosidade. (*idem*)

De acordo com Pereira (2011), a *Speenhamland Law* buscou atender a todos que, trabalhando ou não, viviam em estado de pobreza crítica, pois havia forte receio de que as massas empobrecidas se rebelassem. Assim, percebe-se que esta lei também tinha uma conotação característica das *Poor Laws* anteriores, que era manter a ordem social, apesar do seu aparente caráter democrático.

A *Speenhamland Law* se desenvolveu a partir da experiência da Lei Gilbert, estimuladora da prática da assistência externa como um método a ser gerido pelo Estado, a partir da formação de uniões paroquiais, possibilitando a introdução de subsídios como complementação de salários e garantia de auxílio aos necessitados, teria colaborado para o rebaixamento dos salários a nível inferior ao de subsistência o que incitaria os trabalhadores ao desemprego. Razão pela qual foi demandada sua eliminação por parte da classe insatisfeita com esse sistema de abonos que foi a *Speenhamland* (PEREIRA, 2011; POLANYI, 2000).

Defensores da idéia do mercado auto-regulável acreditavam que as Leis dos Pobres, ou seja, as subvenções sociais enfraqueciam a economia e destruíam a auto-estima do trabalhador. Assim, a alternativa encontrada para a construção de um novo tipo de política social, de inspiração liberal, que substituiria a *Speenhamland Law* foi a criação da *Poor Law Amendment Act*, de 1834 (PEREIRA, 2011).

Com o fim da Lei *Speenhamland*, em 1834, o auxílio aos necessitados seguiu os parâmetros liberais e tornou-se mais seletivo e residual, assim como as políticas públicas atuais, orientadas sob os ditames neoliberais. A partir de então, passou a predominar no capitalismo o primado liberal do trabalho como fonte única e exclusiva de renda (BEHRING & BOSCHETTI, 2011).

A Lei de 1834, segundo Pereira (2011), possibilitou à emergente economia de mercado sua libertação em relação ao protecionismo do Estado, além de se constituir em uma reforma radical das leis dos pobres. Por isso, prestava assistência somente aos completamente destituídos, como os indigentes. E, ao contrário da *Speenhamland Law*, os pobres capacitados para o trabalho eram assistidos desde que prestassem algum serviço em troca e ainda eram submetidos a condições de vida abaixo do que possuía o trabalhador independente pior remunerado. Essa condição correspondia ao Princípio da Menor elegibilidade (*less eligibility*), responsável pelo processo de substituição da valorização da assistência pela valorização do trabalho.

Para não ficar à margem de qualquer socorro público era preciso permanecer nas casas de trabalho forçado – as *workhouses*. Mas, a vida nestas casas era tão sofrida, que a total desproteção pública era preferível pelos atendidos nestas instituições. Pereira lembra ainda que, as *workhouses* e instituições do gênero, na perspectiva de fazer da assistência um mecanismo de auto-suficiência do

assistido, por meio do trabalho estafante, se transformaram em fontes de acumulação primitiva.

A *Poor Law* de 1834 ao contrário das leis anteriores que tentaram impedir a mobilidade do trabalhador e manter a organização tradicional do trabalho pretendeu liberar a mão-de-obra necessária à instituição da sociedade de mercado e propiciar a expansão de uma nova ordem econômica regulada pelos princípios da acumulação de capital e exploração do trabalho (BEHRING & BOSCHETTI, 2011).

Ponderando que a Lei de 1834 estava articulada aos interesses liberais por estimular o mercado livre, instituir uma renda mínima como forma de auxiliar a pobreza que se reproduzia de forma desastrosa à medida que avançava a revolução industrial, representava um freio a nova ordem econômica que se desenhava com o estabelecimento da economia de mercado.

Esta perspectiva foi rebatida a partir do momento que a pobreza começou a ser entendida como resultado da exploração do trabalho pelo capital e, então se fez necessária a introdução de medidas pontuais de proteção social como forma de combater o pauperismo crescente. Assim, a questão da proteção social ganhou destaque no final do século XIX, contribuindo para o desenvolvimento de políticas neste sentido (PEREIRA, 2011).

Um novo liberalismo foi se estruturando e seus novos líderes acreditavam que a defesa nacional e o fortalecimento da economia tinham estreita relação com o bem estar dos trabalhadores e da população em geral e que a experiência da legislação de 1834 já não correspondia à nova era industrial (idem).

De acordo com Pereira (2011, p. 84), “o primeiro e maior rompimento com os princípios da *Poor Law Amendment Act*, de 1834, foi causado pela Lei que dispunha sobre pensões aos idosos em 1908”, inaugurando assim a não contributividade na prestação de benefícios sociais. Além de caminhar no sentido da “desmercadorização” dos direitos dos indivíduos e grupos que não mais precisariam se submeter a trabalhos penosos em troca de assistência.

Ainda que preocupados em manter a ordem capitalista contra sua própria tendência destruidora, o estabelecimento de medidas de proteção social como uma renda básica incondicional aos idosos representou a necessidade de “fazer o social”, conforme assinalou Castel (1998, pp. 314-316), considerando se trabalhar sobre a miséria do mundo capitalista, ou seja, sobre seus efeitos perversos de desenvolvimento econômico, na perspectiva de ajustar o que ele chama de as

contrafinalidades mais desumanas da organização da sociedade, no entanto sem atacar sua estrutura.

Nas sociedades pré-industriais as responsabilidades sociais com intuito de manter a ordem social e punir a vagabundagem eram assumidas pela igreja e, terminaram por ser confundidas com medidas de proteção social. Todavia, é válido ponderar que estas medidas se desenvolveram no limiar da ascensão capitalista e, portanto, poderiam ser configuradas como um processo social em construção, mas que ainda apresentava traços messiânicos e punitivos.

Deste modo, convém lembrar que as Leis dos Pobres aqui tratadas não apresentavam um caráter protetor e, sim punitivo e repressivo. A *Speenhamland Law*, de 1795, ao possibilitar uma renda mínima a empregados e desempregados como um direito assegurado em lei foi a que mais se aproximou de um sistema de proteção social com vistas a garantir um mínimo de proteção igual a todos. Pois considerava a importância do pobre ter assegurado uma forma de subsistência para que o mesmo não se rebelasse e assim perturbasse a ordem pública.

Suplicy (2002) afirma que Thomas More, um dos fundadores do pensamento humanista da Europa moderna, foi quem escreveu sobre a importância da população ter garantido o mínimo para custear uma sobrevivência digna.

Em seu livro *Utopia*, publicado em 1516, More revela serem ineficazes as políticas de punição ao crime, como a pena de morte, por exemplo, pois estas não contribuem para o fim da criminalidade. Visto que se resolve um problema, mas não se modifica a situação que leva a esse tipo de punição. Para este pensador, fazia-se necessária uma política que retirasse do cidadão a tendência a cometer atos que perturbam a sociedade e infringem a lei.

Ao invés de infligir esses castigos horríveis, seria muito melhor prover a todos algum meio de sobrevivência, de maneira que ninguém estaria se submetendo a terrível necessidade de se tornar primeiro um ladrão e depois um cadáver (MORE apud SUPPLICY 2002, p.52).

More propôs a garantia de sobrevivência por meio da concessão de renda a todos, como resposta a criminalidade e a elevação da dignidade da pessoa humana.

Como se pode observar, muitas foram as críticas de economistas como Adam Smith, David Ricardo, Thomas Malthus e, até mesmo Karl Marx em relação às leis de assistência aos pobres, desenvolvidas na Europa do século XVIII e XIX, pois,

em geral, eram vistas como leis que se constituíam mais em uma troca de favores do que verdadeira assistência.

A preocupação em garantir mínimos sociais é uma demanda que se faz presente desde que as sociedades tipicamente capitalistas começaram a se consolidar, ganhando impulso com o crescimento da pobreza e de seus efeitos negativos ao conjunto da população. Assim, a transferência de renda se apresenta como política de combate à pobreza e à desigualdade social, destinada a garantir a subsistência de grupos sociais vulneráveis por meio da concessão direta de recursos públicos, ou seja, a transferência monetária como forma de subsidiar a vida em sociedade.

É possível observar que nesse contexto se pensava apenas uma política de proteção social como forma de controle social e nada mais, situação semelhante ao surgimento das políticas de atenção ao desemprego no Brasil, que se caracterizavam por ações de caráter paliativo e não de criação de postos de trabalho como forma de atender ao segmento de trabalhadores desempregados.

Como se analisa a seguir, uma política de promoção social no sentido de propiciar a criação de postos de trabalho e geração de renda vai se desenvolvendo no Brasil a partir da política de transferência de renda, em que se mostra possível uma articulação entre essas políticas de modo a potencializar um processo de emancipação econômica e mesmo social dos trabalhadores.

1.2 Política de Transferência de Renda no Brasil: caminho para uma política de atenção ao desemprego

Este tópico fará alusão ao desenvolvimento da política de transferência de renda no Brasil, enquanto proposta de garantia de uma renda mínima no combate à pobreza e, a partir dessa experiência a implementação de políticas de atenção ao desemprego dada a identificação da disseminação da pobreza ao crescimento do desemprego estrutural, apontando para a necessidade de medidas no atendimento ao problema social emergente. Para tanto, convém tratar, ainda que de forma breve, a conjuntura social, política e econômica brasileira em que se desenharam estas políticas e que conformaram um sistema de proteção social no qual se gestou a política de transferência de renda, bem como, a política voltada ao problema do desemprego da população.

Segundo Silva e Silva (2008), os anos de 1930 marcaram o início do que mais tarde poderia ser considerado um Sistema de Proteção Social no Brasil⁶, posto uma conjuntura de grandes transformações sociais, econômicas e políticas que demandaram um reordenamento das funções do Estado Nacional. O processo de constituição de um sistema de proteção social se tornou possível em virtude da necessidade de se desenvolver um proletariado urbano imprescindível à indústria emergente.

A política desenvolvimentista adotada pelo governo brasileiro na década de 1930, que preconizava o estabelecimento do modelo urbano-industrial para o país, foi abandonada a partir do momento que a crise econômica internacional de 1973 pôs em destaque o esgotamento do padrão de financiamento do ciclo de expansão das economias capitalistas ocorrido desde o segundo pós-guerra mundial. O abalo nas economias centrais afetou os países periféricos, principalmente aqueles que possuíam dívidas públicas com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e com o Banco Mundial (BM), como o Brasil.

A crise da dívida externa⁷ que se sucedeu entre os anos de 1981 e 1983 teve como registro uma semi-estagnação econômica e a regressão social, já que os países endividados foram obrigados a adotar políticas recessivas, desencadeando um longo processo de desajuste econômico e social. Assim, a recessão implicou queda no consumo interno, aliada a reorientação da produção para o mercado externo induzindo os projetos de desenvolvimento, via expansão do mercado nacional, ao fracasso e provocando desestabilização social e econômica nestes países (POCHMANN, 2010).

Nesse contexto, o Brasil que já vinha apresentando baixo dinamismo econômico, em razão de uma política marcada pelo autoritarismo e pelo endividamento público, desencadeou o surgimento de problemas econômicos e sociais caracterizados por Pochamann (2010) como de “novo tipo” e que vieram

⁶Segundo Cardoso Jr. e Jaccoud (2005, p. 194) o Sistema Brasileiro de Proteção Social representa um conjunto de políticas e programas governamentais destinados à prestação de bens e serviços e à transferência de renda, com o objetivo de cobertura de riscos sociais, garantias de direitos sociais, equalização de oportunidades e enfrentamento das condições de destituição e pobreza. No decorrer deste capítulo será possível observar o desenvolvimento do sistema de proteção social brasileiro.

⁷ Behring e Boschet (2011, p. 139) apontam alguns dos efeitos da crise do endividamento, tais como: o “empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente em seu país mais rico, o Brasil; crise dos serviços sociais públicos num contexto de aumento da demanda em contraposição à não expansão de direitos; desemprego; agudização da informalidade da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas”.

alargar ainda mais os problemas que o país já enfrentava, conferindo maior vulnerabilidade a diversos segmentos sociais em decorrência de uma nova onda de desemprego e disseminação da pobreza.

Deste modo, nos anos 1980, a sociedade brasileira experimentava uma profunda e prolongada crise econômica, influenciada pela crise mais geral no contexto capitalista, evidenciando um quadro de baixa desenvoltura econômica, privatização do setor produtivo, focalização dos gastos públicos e restrição à geração de empregos regulares. Situação que fez do mercado de trabalho campo concentrado para implementação de políticas governamentais desregulamentadas e, ao mesmo tempo abriu precedentes para a constituição de políticas públicas de atenção aos agravos da crise do trabalho industrial. Além de trazer à tona movimentos de reação que se organizavam e se expandiam contra o autoritarismo do regime militar e em favor da ampliação e universalização dos direitos sociais (MIRANDA, 2007; SILVA e SILVA, 2008).

Vivia-se no início da década de 1980 um cenário econômico desfavorável à boa parte da população, situação que propiciou o avanço das lutas sociais e contribuiu para que naquele momento, ao mesmo tempo em que se adotava um ajuste exportador ao enfrentamento da crise, se estabelecesse um movimento de redemocratização política que seria fundamental ao avanço das políticas sociais no Brasil (POCHMANN, 2010). Evidenciando que as demandas por proteção social, assim como por igualdade resultaram da emergência dos conflitos sociais gerados nas economias capitalistas e de lutas pela democracia.

Convém destacar que, ainda durante a primeira metade dos anos 1980, houve rebaixamento no grau de proteção social no conjunto da força de trabalho⁸, exatamente em razão da crise da dívida externa e das medidas tomadas para enfrentá-la (idem). Somente a partir da luta dos movimentos sociais engajados na busca por uma nova ordem social, econômica e política⁹ se tornou possível não

⁸Importa lembrar que, a questão social - termo este usado no Brasil para designar os problemas colocados no cenário social e político pela classe operária - somente a partir da primeira década do século XX se colocou como questão política, em razão das reivindicações e lutas dos trabalhadores que permitiu o alcance de algumas conquistas. Assim, surgiram as primeiras iniciativas de legislação voltadas ao mundo do trabalho, da qual foi exemplo a Lei Eloy Chaves de 1923, sendo esta lei considerada o primeiro passo para a construção de um sistema de previdência social, embora muito limitado. Posteriormente os trabalhadores alcançaram grande conquista com a consolidação das leis do trabalho (CLT), no ano de 1943 (BARBOSA & MORETTO, 1998; BEHRING & BOSCHETTI, 2011; CARDOSO JR. & JACCOUD, 2005).

⁹Já nos finais da década de 80, o Brasil passava por um período de consolidação da democracia, acreditava-se na reversão do processo de exclusão. As injustas condições sociais e econômicas da

apenas a garantia de direitos já instituídos, mas a ampliação da proteção social aos segmentos sociais antes excluídos do amparo Estatal.

Fernandes, A. (2008) discute a proteção social nas décadas de 80 e 90, sinalizando que o país passava por um momento de restabelecimento da democracia política, com avanços nos direitos sociais e trabalhistas, “revelava a estagnação da economia e o agravamento das condições de vida da população brasileira” e que, para enfrentar esse quadro, as principais lideranças brasileiras defenderam “a retomada do crescimento econômico, a inserção do Brasil na economia internacional e a necessidade de redefinição do papel do Estado” (idem, p. 100).

Os anos que se seguiram ao fim da ditadura militar foram marcados pela abertura lenta e gradual do regime, num processo de transição para a democracia que terminou por condicionar em muito a adesão brasileira às orientações conservadoras neoliberais (BEHRING & BOSCHETTI, 2011).

Todavia, antes do Brasil adotar uma nova estratégia de recuperação econômica, ele já havia obtido avanços em termos políticos e sociais se considerado que o país se lançou a uma nova ordem política com o estabelecimento do regime democrático e, adotou uma nova Constituição Federal a partir de 1988 incorporando progressos fundamentais no que diz respeito aos direitos sociais e trabalhistas.

O amplo movimento de redemocratização e alargamento dos canais de proteção social levou o país, inclusive, à consolidação de um Sistema Público de Emprego, no qual teve grande importância ao seu desenvolvimento o Sistema Nacional de Emprego (SINE),¹⁰ criado no ano de 1975. A partir da criação do seguro-desemprego no ano de 1986 e de sua ampliação após 1990, buscou-se efetivar um sistema público de emprego capaz de articular num único local as várias políticas voltadas para os trabalhadores e comprometidas com o mercado de trabalho brasileiro (BARBOSA & MORETTO, 1998).

Silva e Yazbek (2006), a respeito de uma política pública de atenção ao desemprego sinalizam que somente nos anos 1990, com a unificação dos recursos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio

população, expressadas de forma mais contundente naquele momento, contribuíram para a promulgação, daquela que seria considerada a “constituição cidadã”, que foi a constituição Federal Brasileira de 1988.

¹⁰ O objetivo do SINE era fornecer mão-de-obra às novas empresas, assim como disponibilizar aos trabalhadores desempregados informações sobre os empregos existentes (BARBOSA & MORETTO, 1998).

do Servidor Público (PASEP), permitindo a criação do Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT), foi possível a constituição de uma política direcionada aos trabalhadores desempregados e comprometida com o seu restabelecimento no mercado de trabalho, pois não havia uma política comprometida efetivamente com a abertura de novos postos de alocação de mão-de-obra.

Naquele momento existia uma concepção de que era necessário encontrar formas para atenuar o problema do desemprego e, do mesmo modo amparar o trabalhador desempregado. Ou seja, não se pensava uma política de emprego com abertura de novos postos de trabalho (DIEESE, 2001). Assim, configurou-se um Sistema Público de Emprego incipiente, constituído de políticas de transferência temporária de renda (seguro-desemprego e abono salarial), prestação de serviços (intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional) e concessão de micro-crédito com o objetivo de atender os interesses econômicos da época.

Neste sentido, de acordo com Silva e Yazbek (2006), pode se considerar um progresso no campo da proteção social ao trabalhador, mesmo em um contexto de crise do mercado de trabalho. Contudo, esse avanço ficou apenas no campo da proteção não se estendendo ao da promoção de políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda.

O debate sobre os Programas de Transferência de Renda no Brasil foi potencializado neste contexto de defesa de reorganização econômica e política do país, no qual a existência de um sistema de proteção social não mais poderia se eximir do compromisso de criar condições efetivas ao processo de supressão da pobreza, por se acreditar na perspectiva de que o desenvolvimento econômico do país por si só responderia ao problema do desemprego e, conseqüentemente, da eliminação da pobreza.

Conforme Cardoso Jr. e Jaccoud (2005), a intervenção estatal que se estabelece através de políticas públicas representa o reconhecimento da incapacidade da esfera econômica de suprir, via mercado, um conjunto de necessidades consideradas socialmente relevantes.

Diante de um quadro de baixa mobilidade social, que marcou as duas últimas décadas do século XX, e da percepção de que os problemas sociais resultantes do processo de industrialização não se resolvem apenas com um bom desempenho econômico das políticas capitalistas, mostrou-se necessário dar condições de acesso aos serviços sociais básicos para toda a população como

forma de amenizar os impactos negativos da ausência de políticas comprometidas com o bem-estar de todos, independente de condição social.

Nesta perspectiva a proteção social precisa se estender a todos os segmentos sociais, como forma de possibilitar a qualquer cidadão, os mínimos necessários à sobrevivência. Deste modo é que a instituição de uma renda mínima, por meio da transferência direta de recurso monetário, se apresentou como alternativa a uma política social associada aos objetivos de garantir mínimos sociais no combate à pobreza (CARDOSO JR. & JACCOUD, 2005).

A legitimação da instituição de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) ¹¹ no Brasil, com vistas à garantia de condições mínimas de sobrevivência, foi viabilizada pela Constituição Federal de 1988, considerando que dentre seus princípios fundamentais reservados aos cidadãos estão aqueles que respondem à legitimação desse tipo de programa ao estabelecer o direito à vida.

A proposta deste tipo de programa foi apresentada como um projeto de lei do senado nº 80 de 1991, pelo então senador Eduardo Suplicy, correspondendo a uma forma de garantir o direito à vida, mediante uma justa participação na riqueza socialmente produzida, de modo a beneficiar sob a forma de imposto negativo a parcela pobre da população brasileira.

Na tentativa de justificar a razão da existência de uma política focalizada de garantia de renda mínima, como a que propôs em 1991, Suplicy (2002) se fundamenta nos princípios definidos por Aristóteles, segundo os quais a “justiça distributiva deve tratar desigualmente aos desiguais para torná-los iguais”. Com isso, se afirma a necessidade de tratar os pobres de modo diferenciado dos cidadãos que possuem capacidade de se manter sem o aparato do Estado, proporcionando a efetivação de uma política voltada exclusivamente aos pobres.

Na mesma perspectiva, Demo (2003, p. 102) afirma que “não dá para tratar de modo igual gente muito desigual, tendo em vista que desta forma se realizaria o aprofundamento das desigualdades”. Neste sentido,

Somente após a superação do capitalismo, na sociedade dos trabalhadores livres associados e que trabalham para si, não para

¹¹ Os PGRM, criados para subsidiar o sustento dos cidadãos em situação de pobreza extremada, seguem os seguintes critérios: “focalização na pobreza; subjetividade do direito (deve ser demandado pelo interessado); condicionalidade (admite prerrogativas e contrapartidas); subsidiariedade (é renda complementar) e, ainda sujeição do interessado a testes de meios de comprovação de pobreza” (PEREIRA, 2002, p. 115). O que faz deste tipo de programa uma ação focalizada e mesmo reveladora da exclusão social que acomete grande parte da população.

o capital, seria imaginável política social tipicamente universal, porque estariam dadas condições universais de igualdade social (idem, p. 103).

Outro princípio definido por Aristóteles a que Suplicy nos remete, diz respeito a justiça política, em que se determina o tratamento indiferenciado a todos os segmentos sociais depois da igualdade social e econômica revelada pela justiça distributiva.

Foi a partir de 1995 que o desenvolvimento de Programas de Transferência de Renda passou a ser inserido no âmbito da proteção social brasileira, através de experiências municipais e posteriormente com o desenvolvimento de programas de abrangência nacional, com a criação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)¹², e do Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹³ (SILVA e SILVA, 2008).

No Brasil, a renda mínima pode ser classificada como uma política compensatória, mas também poderá ser justificada como um direito do cidadão para benefício, principalmente, daqueles que se encontram excluídos do mercado de trabalho, na medida em que a proliferação de bolsas monetárias tem se estruturado a partir de uma política de governo que tem por base subsidiar a formação social e profissional do indivíduo, na perspectiva de mudar o quadro de exclusão social que se dá principalmente pela insuficiência no campo do mercado de trabalho, seja de profissionais qualificados ou de abertura de novos postos de trabalho. A qual, de acordo com Silva e Silva (2008), tem como idéia central se articular com políticas educacionais, de saúde e de trabalho, na medida em que, no discurso, os

¹² A proposta do PETI era retirar crianças e adolescentes de até 16 anos de idade das práticas de trabalho infantil, combatendo as formas de exploração do trabalho e contribuindo para o desenvolvimento integral desses sujeitos sociais. Assim, oportunizava o acesso à escola formal, saúde, alimentação, esporte, lazer, cultura e profissionalização, bem como a convivência familiar e comunitária. O Programa possuía três eixos básicos: transferência direta de renda a famílias com crianças e adolescentes em situação de trabalho; serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para crianças/adolescentes até 16 anos de idade; e acompanhamento familiar através do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) ou do Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS). No ano de 2006 o PETI foi integrado ao Programa Bolsa Família a partir da compreensão de que pobreza e trabalho infantil se relacionam mutuamente, se mostrando inviável a permanência de dois programas de transferência de renda separados (www.mds.gov.br).

¹³ O BPC é um benefício da Política de Assistência Social, que integra a Proteção Social Básica, que objetiva a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família (www.mds.gov.br)

programas de transferência monetária direta a indivíduos ou famílias, pelo menos no caso brasileiro, visam elevar a qualidade de vida dos trabalhadores¹⁴.

Os programas de transferência de renda no âmbito do Sistema de Proteção Social brasileiro se situam especificamente no campo da assistência social¹⁵ de onde advém seu público alvo, por se tratar de uma atividade governamental que transfere recursos monetários aos segmentos que não possuem renda própria, incluindo não apenas os incapacitados às atividades laborais, mas os que se encontram à margem do mercado formal de trabalho (SILVA e SILVA, 2008).

E foi entre um contexto de demanda de ampliação da intervenção estatal no campo da proteção social e a proposta de sua redução, pela via da focalização nos mais pobres, que as políticas de transferência de renda inauguraram na década de 2000 uma nova vertente de políticas federais no campo da assistência social (CARDOSO JR. & JACCOUD, 2005).

Em face das já existentes desigualdades e do agravamento da pobreza, é como se estivéssemos passando de uma concepção do tipo “dar tudo cada vez mais a todos” – uma forma de expressar a visão universalista, associada a direito social – à expressão “dar mais a quem tem menos” - modo de exprimir prioridades à população carente, seletivamente escolhida pelo foco das políticas e dos programas sociais (DRAIBES, 1993, p. 98).

Os programas de transferência de renda se apresentam, basicamente, com a proposta de auxiliar a reprodução da vida da população excluída dos proventos capitalistas, o que em tese explicaria sua focalização nos segmentos mais vulnerabilizados da sociedade. Não obstante, para que possam responder ao propósito de universalização dos direitos sociais, proclamado pelos governantes, estes programas precisam ser convertidos em uma ampla política nacional, implementada de modo coordenado e descentralizado. Pois, como aponta Silva e Yazbek (2006), a garantia do direito à vida para toda a população corresponde a

¹⁴se faz notório citar aqui os dois pressupostos orientadores dos programas de transferência de renda apresentados por Silva (2008: 24): 1) a transferência monetária para famílias pobres possibilita, a essas famílias, tirarem seus filhos da rua e de trabalhos precoces e penosos, enviando-lhes à escola, o que permitirá interromper o ciclo vicioso de reprodução da pobreza; 2) a articulação de uma transferência monetária com políticas e programas estruturantes, no campo da educação, da saúde e do trabalho, direcionados a famílias pobres, poderá representar uma política de enfrentamento à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas no país).

¹⁵ A Assistência Social constitui junto com a Saúde e a Previdência Social o tripé da Seguridade Social brasileira. Mas, de acordo com Sposati (1991, p. 7), “cada um desses elementos particulariza ou seleciona, como demanda, um segmento da população brasileira. Assim, a saúde é direito de todos (art. 196); a previdência social atende aos que lhe são contributivos (art. 201); a assistência social é prestada aos necessitados (art. 203) ou aos desamparados (art. 6º)”

possibilidade de uma política de renda de cidadania e não a uma política de renda mínima.

Esta garantia do direito a vida corresponde ao “direito de viver” proposto como política de proteção social pela Lei Speenhamland, que manifestou uma inovação social e econômica que se traduzia neste direito como garantia de uma renda mínima independente dos rendimentos auferidos pelo trabalhador (POLANYI, 2000).

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING & BOSCHETTI, 2011, p. 51).

Vale lembrar que, de acordo com Pochmann (2010), ainda no final da década de 80, a partir da Constituição de 1988, houve uma ampliação do gasto social que se deu basicamente por ações de transferência de renda e mais intensivamente para os segmentos sociais mais vulneráveis da sociedade, em decorrência de uma relativa diminuição dos gastos tradicionais do Estado com pessoal, saúde, educação, transporte, etc., maior carga tributária e mesmo por pressões de demandas populares pela garantia de direitos sociais.

Ainda segundo este autor, a Constituição Federal de 1988 foi responsável por instituir novas bases para o desenvolvimento de um sistema de Estado de bem-estar social considerando “a diversificação dos atendimentos, a sofisticação dos conteúdos das políticas públicas e a ampliação da cobertura nos benefícios e na prestação dos serviços direcionados cada vez mais a universalização” (POCHMANN, 2010, p. 99).

Apesar da luta pelo avanço em termos de universalização das políticas sociais, o Sistema de Proteção Social desenvolvido no Brasil voltou-se basicamente à categoria de trabalhadores, especialmente os que se enquadram no sistema de assalariamento. Considerando que, segundo análise de Sposati e Teixeira (1991, p.3) a proteção social brasileira está direcionada em torno da Previdência Social, de forma que os demais programas (assistenciais ou de seguridade social) configuram-se como “hóspede mais ou menos indesejável, dependendo do ciclo financeiro de ascenso ou descenso da Previdência Social”.

Portanto, a proteção social se restringe basicamente aos grupos atendidos pelo eixo da previdência social, mediante contribuição prévia e, aos beneficiários da assistência social restrita ao grupo considerado incapacitado para o trabalho, como crianças, idosos e os deficientes. Deste modo, o segmento de pessoas em idade ativa, que pertencem ao mundo de atividades urbanas ou não-agrícolas, como os desempregados involuntários e também os inativos pelo desalento, permanece à margem da proteção social prestada pelo Estado. Para este grupo, o qual se inclui principalmente os jovens, inexistente transferência de renda temporária, como por exemplo, no formato de um seguro-desemprego (CARDOSO JR; JACCOUD, 2005).

É importante citar que foi somente a partir da Constituição de 1988 que a assistência social passou a ser reconhecida como direito do cidadão, por meio de ações, programas e projetos de caráter não contributivos, fato esse relacionado à falta de acesso de grande parte da população aos serviços sociais ou mesmo à questão da precarização do mercado de trabalho, à ampliação de expressivos contingentes de trabalhadores excluídos de situações estáveis de trabalho, e ao risco permanente de ampliação da população em situação de indigência, ou seja, foi crucial ao reconhecimento da assistência social enquanto política pública¹⁶ o agravamento da questão social no país (CARDOSO JR. e JACCOUD, 2005).

A despeito de um sistema de bem-estar social brasileiro, que começou a ser instituído a partir da industrialização e que havia adotado critérios de meritocracia e particularismo, “esteve voltado tão somente ao emprego assalariado com carteira assinada até a Constituição de 1988” (POCHMANN, 2010, p. 125), fato que não correspondia ao seu projeto de universalização.

O problema desse sistema, que Sposati (1991) define como “Estado de bem-estar ocupacional”, estaria segundo a autora no fato das relações de direitos universais serem substituídas pelas de direito contratual. Razão pela qual as condições de reprodução do trabalhador no mundo da previdência ou no da assistência são definidas pelo contrato de trabalho expressando uma segmentação no conjunto da proteção social brasileira.

Com base em Sposati (idem), é possível perceber que a meritocracia fundamenta o sistema de proteção social brasileiro quando, por exemplo, o campo

¹⁶ A política nacional de assistência social consolida-se somente após a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993.

da assistência social se coloca como o do não-direito e sim como o da ajuda aos que necessitam, de modo que a necessidade apresentada precisa ter o mérito de ser atendida para que possa receber atenção do Estado. É o que a autora assinala como deslocamento do “possível direito do cidadão” para o “mérito da necessidade”, sendo o processo de dissolução das relações de direito em concessões que acompanha as políticas e programas sociais.

Observa-se que, a meritocracia delinea a proteção social brasileira e está relacionada ao merecimento em função do grau de necessidade apresentada pelo indivíduo.

Conforme Yazbek (2003), os parâmetros meritocráticos que acompanham as políticas sociais e definem o acesso a benefícios e recursos, são resultantes do assistencial que perpassa o conjunto das ações do Estado no campo social e que mantém as desigualdades fundamentais. Como denota a autora (2003, p. 55) “a assistência é forma de realização de direitos sociais e estratégia para fazer frente ao processo de exploração a que são submetidos seus usuários”, situação que aponta para uma instabilidade no conjunto das políticas sociais em termos de objetivo, assim como demonstra sua fragilidade e sujeição às políticas macroeconômicas.

Na perspectiva de Pochmann (2010) a meritocracia parece se mostrar como um elemento constitutivo de ações voltadas à organização do Estado diante do processo de intersetorialização de suas políticas. Por isso, vincula-se a idéia da capacidade intelectual¹⁷ que, aliada ao pressuposto do profissionalismo, configura-se como elemento importante no processo de transformação do padrão de gestão pública, no sentido de conduzir “ações públicas articuladas para lidar com problemas estruturais e políticas governamentais descentralizadas e compartilhadas com a

¹⁷ O avanço tecnológico e científico faz da sociedade atual a sociedade do conhecimento, que traz à população novas exigências, a necessidade do saber, o estudo para a vida toda (POCHMANN, 2010). Nestes termos, conforme Bobbio (2010), a meritocracia relacionasse ao intento da valorização da capacidade individual, em que os méritos dos indivíduos, decorrentes de suas habilidades intelectivas estimuladas pela escola, se configuraria como a base do poder das novas classes dirigentes. Assim, mediante critérios de meritocracia estariam dadas as condições de igualdade de possibilidades visto que o poder não mais se basearia no nascimento ou na riqueza. Mas, Bobbio (2010, p. 748) evidencia que na realidade “a atitude meritocrática representa o contrário de igualdade e de democracia”, pois há de se considerar os fatores sociais, que por exemplo, condicionam o êxito escolar e que se depara com o problema da desigualdade social que acomete a sociedade não permitindo igualdade de oportunidades, tal como a inserção em um estudo de qualidade. Diante deste fato, conclui-se que a meritocracia, nestes termos, convém apenas para selecionar os que apresentam melhor capacidade intelectual em razão de sua formação profissional, o que lhes permite ocupar os melhores cargos, seja dentro das empresas, seja na condução de políticas revelando não só a falta de igualdade de oportunidades como também a falta de igualdade política entre os cidadãos.

sociedade e mercado para enfrentar diversos e específicos problemas conjunturais” (idem: 178).

A partir do momento que o país ingressou no processo de globalização da economia parece ter constituído seu sistema de bem-estar, segundo Pereira (2011), á influência da tensão histórica entre os objetivos universalizantes do Estado de Bem-Estar do segundo pós-guerra e aos interesses do capitalismo desregulamentado, que combina de forma desigual e dúbia um “universalismo protetor” com formas crescentes de “particularismo social” e “mercantilização da política social”. Isto porque, o interesse do capitalismo desregulamentado pressupôs mudanças que engendraram contenções, retrocessos, reorientações na oferta de serviços públicos, situação que levou as políticas sociais a reestruturarem seus objetivos e conteúdos básicos e mesmo suas formas de gestão.

Pereira (idem) procura demonstrar as tendências e perspectivas da política social, e que aqui se busca estabelecer relação com a realidade das políticas sociais brasileiras na perspectiva de melhor compreender seu quadro atual de avanço, principalmente nas políticas de transferência de renda, em um momento que a economia global tem demandado reestruturações políticas e econômicas, e neste sentido maior contenção dos gastos públicos com o social.

Ainda segundo Pereira (2011), em relação aos objetivos e conteúdos básicos das políticas sociais verificou-se um crescente desmonte do universalismo protetor para dar vez ao particularismo social e à mercantilização destas políticas. Este particularismo social requer o atendimento diferenciado das demandas e necessidades de grupos, que por sua vez vem a contribuir para a segmentação da política social, ocasionando uma espécie de dualização da prática do bem-estar. Conforme demonstra a autora, com base nos estudos de Abrahmson (1992) e Titmuss (1981).

Assim, a polarização do sistema de bem-estar estaria pautada no mercado de trabalho com proteção aos trabalhadores empregados e no Estado e instituições filantrópicas privadas no cuidado àqueles que se situam à margem das oportunidades de emprego e dos benefícios de estar inserido no mercado de trabalho (PEREIRA, 2011, p. 198).

É nesse contexto que se situa o sistema de proteção social brasileiro, dividido entre os que podem e os que não podem pagar, propício a constituição de

políticas específicas, como as de transferência de renda ao segmento dos necessitados e desamparados.

O sistema de proteção social brasileiro mostra que a seguridade social brasileira incorporou uma tendência de separação entre a lógica do seguro de inspiração bismarkiana e a lógica da assistência de inspiração Beveridgiana que terminou por constituir políticas com particularidades e especificidades que mais se excluem do que se complementam (BEHRING & BOSCHETTI, 2011). E, é a partir desta lógica que se desenvolveram políticas sociais que trazem em seu cerne a meritocracia como elemento condutor no processo de definição de seu público alvo.

Deste modo, se faz possível identificar o princípio meritocrático – aqui entendido como critério de distinção entre sujeitos sociais - que acompanha o desenvolvimento das políticas sociais da atualidade, à medida que aqueles que se encontram fora de mercado de trabalho e totalmente dependente do sistema público de proteção social ficam a mercê de benefício e serviços precários que terminam por reforçar ou aumentar as desigualdades sociais, tendo em vista que “os direitos sociais deixam de ser uma referência mestra para darem lugar ao mérito individual que, no máximo persegue a igualdade de oportunidades e nunca de resultados” (PEREIRA, 2011, p.198).

Cardoso Jr. e Jaccoud (2005) também assinalam que o processo de construção do Sistema Brasileiro de Proteção Social tem matriz nas políticas sociais derivadas da inserção de pessoas no mundo do trabalho, especificamente no assalariamento, o que talvez explique o crescimento dos programas de transferência de renda voltados ao combate da pobreza e ao mesmo tempo possibilitar a inserção de grupos excluídos do mercado formal de trabalho, considerando que esta pode ser uma alternativa de incluí-los aos mecanismos de proteção social do Estado.

Vale ressaltar a observação feita por estes autores de que a prioridade no combate à pobreza pode implicar no “enfraquecimento do caráter permanente e institucional das políticas de Estado, resultando no deslocamento da ação pública meramente para o que tem sido chamado de combate à exclusão” (idem; p, 229) e que poderá afetar as conquistas alcançadas no sentido de transformar a assistência social em parte integrante das políticas sociais de caráter universal.

Assim, a garantia de proteção social, seja no formato de acesso aos serviços ou de acesso à renda mínima, para que respondam a uma perspectiva universal de direito de cidadania precisa estar associada a políticas e programas

universais, ancoradas no princípio do direito social, bem como articuladas a políticas de desenvolvimento. Considerando que, de acordo com Draibes (1993), uma das formas mais eficientes de investimento social se faz através de políticas de crescimento e de políticas ativas de emprego¹⁸.

Por conseguinte, constata-se que políticas públicas universais visam atender o conjunto da sociedade, a fim de melhorar as condições de vida de todo cidadão. Contudo, quando reorientadas a segmentos específicos da sociedade, como estratégias de contenção de gastos através da focalização de programas sociais, percorrem um caminho que vai de encontro aos preceitos de uma política universalizante e, ainda contribuem para que o mercado de trabalho se torne mais competitivo e desprotegido. Além de terminar por atribuir a própria sociedade a responsabilidade pela condução de seus problemas mediante práticas de parcerias e de solidariedade que na perspectiva de Behring e Boschetti (2011, p. 162) “configura-se como verdadeiro retrocesso histórico” que está relacionado a um processo de refilantropização das políticas sociais (SPOSATI, 1998; SILVA e SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2008).

Segundo Draibes (1993), a focalização e seletividade das políticas, principalmente quando dissociadas de controles e garantias públicas e, associadas a práticas privatizantes podem provocar uma considerável precariedade e descontinuidade na política social que tende ao assistencialismo desta política, além de abrir espaço a arbitrariedades dos que decidem sobre a “necessidade” dos beneficiários.

A luta pelo alargamento dos canais democráticos se faz constante em nossa sociedade, haja vista a necessidade de supressão do conteúdo clientelista e assistencialista que persegue o conjunto das políticas sociais do país, pois mesmo com os avanços na oferta dos serviços públicos e a legitimação de direitos sociais ainda existem situações que se apresentam mais como ações de ajuda e filantropia do que uma efetiva política ou programa de cunho promocional ou preventivo.

Os Programas de Transferência de Renda, por exemplo, podem responder a uma saída mais favorável ao caráter assistencialista que acompanha as políticas sociais, por se apresentarem como programas facilitadores de desenvolvimento social e econômico ao se mostrarem capazes de proporcionar à população de baixa

¹⁸ Adiante será trabalhado o que representam as políticas ativas e passivas de emprego no âmbito da política de geração de trabalho e renda

renda condições mínima para provimento de suas necessidades básicas e, mesmo, subsidiar uma formação profissional que poderá possibilitar, além de inserção no mercado de trabalho, emancipação social e econômica.

Para Sposati (2004), estes programas são expressões do processo de subordinação das políticas sociais à regulação econômica neoliberal, na qual “o processo de transferência de recurso é individual e a avaliação é do comportamento do mercado e não das aquisições do cidadão e da sua família”. De modo geral, esses programas não são vistos como direitos sociais, estando mais voltados a compensar o mercado pela ausência de um mercado consumidor ao garantir um mínimo de renda aos que estão desta destituídos.

Nota-se, com base em Pereira (2002), que esse tipo de percepção decorre da identificação dos mínimos sociais com um mínimo de renda, que acaba se constituindo em uma política distributiva equivocada, por ser incapaz de atender as necessidades básicas do cidadão, ainda que no campo do estabelecimento dos mínimos sociais.

É importante destacar que, a existência de necessidades sociais representa a inexistência de uma política social e econômica que abranja toda a população, sendo deixada de fora do projeto capitalista grande parte da população, demandando a necessidade de políticas compensadoras das contradições do sistema. Da mesma forma, estas políticas também podem ser pensadas como resultado das lutas sociais dos trabalhadores para, justamente, atender as mazelas resultantes de um sistema excludente e explorador da classe trabalhadora.

Barbosa e Eid (2009), por exemplo, sinalizam que a transferência de renda está historicamente articulada à trajetória da formação de um mercado de trabalho dependente, mas se por um lado se constitui como expressão da luta de trabalhadores contra as diferentes formas de exploração, por outro possibilita ao patronato uma redução de custos nas formas de contrato de trabalho precário.

Importa lembrar que, se a política de transferência de renda se constituiu como uma política de proteção ao segmento social atingido pelo problema do desemprego, ela precisa ser articulada a uma política de promoção de emprego e renda para que venha a apresentar resultados positivos contra os efeitos perversos do desemprego e da pobreza, do contrário não poderá responder a estes objetivos.

Como se pode notar, as políticas de proteção social brasileira foram adotadas pela Constituição de 1988 como reflexo do modelo do *Welfare State* do

segundo pós-guerra, com finalidade de incumbir ao Estado a responsabilidade pela provisão de serviços sociais à população. Entretanto, em virtude do processo de globalização da economia e da programática neoliberal que buscou menor participação do Estado na condução das políticas sociais e econômicas, esses serviços têm sido desviados do âmbito estatal para as instituições privadas, ONG's e para a própria sociedade civil, submetendo os interesses das políticas sociais às políticas macroeconômicas, na perspectiva mesmo de atender os problemas decorrentes das contradições do sistema capitalista.

1.3 Políticas Públicas de Geração de Trabalho e Renda no Brasil

Para iniciar este tópico se mostrou interessante destacar o estudo da série *Brasil: o estado de uma nação* do ano de 2006 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na qual é atribuída ao trabalho a responsabilidade de ser, pelo menos em parte, “tanto a raiz quanto a solução para muitos problemas que afligem a vida cotidiana do país”. Pois, o trabalho seria o fio condutor da dinâmica mercadológica que envolve distribuição de renda, oferta de oportunidades, inclusão, mobilidade social, geração de riquezas, assim como desemprego, desalento, desigualdade social, exclusão e pobreza.

De acordo com informações desta série, o crescimento econômico tem como um de seus determinantes a forma como o mercado de trabalho está organizado e funciona, todavia se a economia não apresenta resultados positivos poderá afetar o desempenho do mercado de trabalho, implicando em salários baixos, falta de emprego e proliferação de práticas informais de trabalho¹⁹. Isto não quer dizer que o problema do desemprego seja consequência apenas do baixo dinamismo econômico, seria reduzir um problema complexo, que envolve muitos outros fatores, a apenas uma dimensão (IPEA, 2006, p. 251).

No caso do Brasil, a referida série apresenta como fatores que influenciaram o comportamento do mercado de trabalho brasileiro atual a abertura da economia, a adoção de novas tecnologias; as privatizações; a estabilização; os choques externos; a elevação da carga tributária; a Constituição de 1988; e o aumento real do salário mínimo (idem).

¹⁹ De acordo com o IPEA (2006), o setor informal compreende os empregos de baixa qualidade e remuneração, estando associado à precarização do trabalho. Também, representa o segmento de trabalhadores à margem de uma legislação social e trabalhista.

Portanto, se observa que, pelo menos em relação ao Brasil, a combinação de alterações no ambiente econômico é fundamental ao desempenho do mercado de trabalho, o que não significa que outros fatores como as políticas de emprego, de educação, de tecnologia, de infraestrutura, etc. não tenham relevância ao desenvolvimento e funcionamento do mercado de trabalho.

Neste tópico em que se analisa o desenvolvimento da política de geração de trabalho e renda no Brasil, é possível observar que este tipo de política surge no país somente após um período de estagnação da economia, a partir do ano de 1980 e mais especificamente do ano de 1990. A falta de políticas comprometidas com o emprego e a renda deixaram grandes massas populacionais desprovidas de proteção social, exatamente por se acreditar que a melhoria das condições de vida da população seria consequência direta do crescimento econômico que se vivia até aquele momento.

O abandono da sociedade agrária a partir dos anos 1930²⁰ para a sociedade urbano-industrial marcou um momento de profundas transformações nas relações de trabalho no país, que passou a desenhar uma sociedade com características de assalariamento na composição de seu mercado de trabalho.

O período que compreende os anos de 1930 a 1980, pelo menos até a impulsão da crise da dívida externa, foi marcado por um avanço econômico que resultou em ampliação dos empregos formais e permitiu assegurar minimamente alguma forma de proteção social e trabalhista ao conjunto de trabalhadores situados no sistema de assalariamento que passou a configurar a sociedade brasileira (POCHMANN, 2010).

Todavia, o bom desempenho do mercado de trabalho brasileiro começou a apresentar sinais de esgotamento em seu funcionamento a partir das duas últimas décadas do século XX em virtude da perda do dinamismo econômico que o país vinha apresentando com o estabelecimento da crise da dívida externa (idem). Situação que se agravou ainda mais quando avançou no país a ofensiva neoliberal, desestruturando o mercado de trabalho com o crescimento combinado do desemprego e da geração de postos de trabalhos precários.

²⁰ neste ano Getúlio Vargas assumiu o poder alterando os rumos políticos, econômicos e sociais da nação, constituindo um novo tipo de Estado, mais centralizado e autônomo, que buscou promover a industrialização do país e ao mesmo tempo assegurar aos trabalhadores urbanos proteção social (BARBOSA & MORETTO, 1998).

Após ter passado por um processo de ampliação de direitos sociais nos finais da década de 1980, com perspectivas de universalização em seu sistema de proteção social, dado um período no qual se avançava no sentido da democratização da sociedade brasileira, a partir da década de 1990 o Brasil adere a uma nova forma de inserção na economia mundial como estratégia de recuperação econômica do país, se ajustando aos princípios do Consenso de Washington²¹, que sob a orientação da ideologia neoliberal, provocaria mudanças na condução de suas políticas internas (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2008).

Foi no decorrer dos anos 90 que se priorizou o ajuste econômico em detrimento do investimento em políticas sociais, ao invés de se caminhar em direção à universalização dos direitos sociais, o país passou por profundas transformações no âmbito da proteção social, ao assumir uma política que recomendou restrita intervenção do Estado no campo social, redução de gastos sociais, ações focalizadas na extrema pobreza, além de um movimento de privatização das políticas sociais.

Vale ressaltar que a opção pelo ajuste econômico, que o Brasil adotou, acarretou transformações no setor da economia, mas principalmente no campo social, com consequências ao conjunto da população que passou a vivenciar novas formas de exclusão social e econômica decorrentes de uma conjuntura marcada pelo desemprego estrutural e de longa duração gerando uma nova pobreza que está associada ao conjunto de mudanças engendradas pelo processo de globalização econômica.

Ao problema do desemprego no país criaram-se estratégias de governo que pudessem amenizar esse quadro, mas ainda assim, as políticas e programas criados com esse propósito não se mostravam comprometidas com o fim da exclusão social.

Importa lembrar que as primeiras iniciativas de políticas voltadas ao problema do desemprego se orientaram muito mais no sentido de indenizar o trabalhador e, se deram basicamente no âmbito da proteção aos desempregados do mercado formal de trabalho.

²¹ O Consenso de Washington representa uma medida de redução de subsídios e gastos sociais por parte dos governos, amplas privatizações, abertura econômica por meio da liberalização financeira e comercial e desregulamentação do mercado de trabalho. De acordo com Pochmann (2010, p. 58), o neoliberalismo marcou o retorno das políticas econômicas ortodoxas a partir do final dos anos 1970, com as vitórias de Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos, cujo objetivo principal foi viabilizar o avanço do capitalismo financeiro.

Uma política efetivamente comprometida em promover emprego e gerar trabalho somente foi pensada a partir de um momento de crise do Estado, de crescimento do desemprego e, de observada a necessidade de instituição de políticas que relegassem ao próprio indivíduo a responsabilização por sua inserção ou não no mercado de trabalho. Ou seja, quando ao trabalhador foi dada a possibilidade de profissionalização ou de constituição do seu próprio negócio. Assim, uma vez dispensado apoio governamental caberia ao trabalhador a responsabilidade pela sua condição de ocupado ou desempregado na sociedade.

Faz parte desta estratégia as políticas de cunho profissionalizante e de incentivo financeiro que se desenvolveram sem, contudo, dar condições reais de estabelecimento no mercado de trabalho, cada vez mais competitivo e demandante de profissionais qualificados. Visto que, como afirmam Barbosa e Moretto (1998, p.120), “pensar em formação profissional com o objetivo de desenvolver habilidades específicas do trabalhador não resolve o problema, se este continuar apresentando deficiências na sua formação profissional”²².

Até pelo menos o início dos anos 80, o desemprego não era visto como um fenômeno relevante para os formuladores de políticas, em razão do crescimento econômico da época, mas quando o país adentrou no processo de recessão entre os anos de 1981-1983 a situação do desemprego começou se agravar e, grande parte da população trabalhadora não pôde contar com políticas de emprego e proteção social como as que haviam sido consolidadas no Pós-Segunda Guerra Mundial nos países desenvolvidos (BARBOSA & MORETTO, 1998). Foi então que passou a configurar a agenda de políticas brasileira a estruturação de políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho.

Conforme demonstrando no tópico anterior, as primeiras iniciativas no âmbito das políticas de emprego respondem, principalmente, a criação do seguro-desemprego no ano de 1986. Posteriormente com a criação do Fundo de Amparo ao trabalhador (FAT) se tornou possível ampliar o alvo das políticas de emprego para além da concessão do seguro-desemprego, assim o aperfeiçoamento da intermediação de mão-de-obra e a formação profissional passou a contar com o

²² Na chamada sociedade do conhecimento que hoje se desenvolve a educação tem papel estratégico, por isso mesmo o ensino superior passa a ser a base para o ingresso no mercado de trabalho (POCHMANN, 2010).

apoio da estrutura institucional do SINE no processo de colocação e recolocação da mão-de-obra no setor formal da economia.

O processo de formação profissional durante os anos 1940 aos anos 1980 era intermediado pelo Estado através do chamado “sistema S”²³ e das escolas técnicas e, voltava-se basicamente à demanda de trabalhadores da indústria, para justamente atender as necessidades advindas da implantação e consolidação da indústria nacional. Todavia, a formação profissional oferecida restringia-se aos segmentos do mercado formal de trabalho, não estando articulada a outras políticas de emprego (BARBOSA & MORETTO, 1998).

Na perspectiva de ampliar a oferta de qualificação de mão-de-obra, a partir de 1995 foi criado o Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR) voltado não apenas aos trabalhadores beneficiados com o seguro-desemprego, mas a todos aqueles que buscam uma ocupação, e principalmente aos segmentos da população em desvantagem social (BARBOSA & MORETTO, 1998).

Outra medida criada com a finalidade de elevar o volume de emprego e reinserir o indivíduo no mercado de trabalho foi o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER)²⁴, desenvolvido para promover ações que gerem emprego e renda, por meio da concessão de linha especial de crédito a setores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro (DIEESE, 2001). Este programa procurou atender o grupo de pessoas que atua no setor informal da economia, financiando suas atividades com o intuito de que estas se integrem ao mercado formal (BARBOSA & MORETTO, 1998).

Como se pode observar, a organização do sistema Público de Emprego (SPE) no Brasil foi alavancada a partir de 1990, principalmente, com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Assim, a constituição de programas como: seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, geração de emprego e renda e apoio à produção de dados sobre o mercado de trabalho passaram a caracterizar esse sistema criado com o propósito de facilitar a

²³ O “sistema S” compõe-se das instituições: Serviço Nacional da Indústria (SENAI/SESI) e Serviço Nacional do Comércio (SENAC/SESC), além do Serviço Nacional de Aprendizagem em Transporte (SENAT), e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)

²⁴ O PROGER criado em 1994, destina-se principalmente aos pequenos e micro empreendedores urbanos e rurais, cooperativas e formas associativas de produção ou trabalho, além de iniciativas de produção próprias da economia informal (DIEESE; 2001:276). Este programa também se estendeu ao setor rural através do PROGER Rural e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) (BARBOSA & MORETTO, 1998).

oferta de mão-de-obra às empresas e também informar aos trabalhadores desempregados sobre os empregos existentes (DIEESE, 2001).

No quadro abaixo, de elaboração do IPEA, será possível visualizar de forma sintética as políticas de emprego, trabalho e renda que ainda operam no Brasil:

Quadro 01

Quadro síntese das políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil

Nome	Descrição	Ano de início
Abono Salarial	Benefício no valor de 1 SM, assegurado aos empregados que percebem até 2 SMs de remuneração mensal, desde que cadastrados há cinco anos ou mais no PIS/Pasep e que tenham trabalhado pelo menos 30 dias em um emprego formal no ano anterior.	1989 (1970 para contas individuais)
Intermediação de mão-de-obra/Sine	Captação de vagas junto a empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego	1977
Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhados.	1986: trabalhador formal 1992: pescador artesanal 2001: trabalhador doméstico 2003: trabalhador resgatado
Qualificação profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e para micro-empresários.	1995
Geração de emprego e renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995
Primeiro emprego para a juventude	Promoção do emprego do jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.	2003
Economia Solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.	2003

Fonte: Livro da série *Brasil: o estado de uma nação* do IPEA, ano de 2006.

Observa-se neste quadro, a criação no ano de 2003 de mais duas estratégias de políticas de atenção ao desemprego adotadas no Brasil. Uma voltada

especificamente para os jovens, em virtude do atual contexto econômico produzir um tipo de desemprego com maior duração e intensidade que afeta principalmente este grupo. E a outra estratégia se volta ao desenvolvimento dos empreendimentos econômicos solidários, que aparecem no cenário brasileiro como importante alternativa de gerar trabalho e renda²⁵.

Convém citar que, de acordo com Barbosa e Moretto (1998), as políticas de emprego no Brasil se dividem entre duas concepções: a visão liberal e a estruturalista. Para esta, o problema do desemprego “estaria na incapacidade de se elevar os níveis de investimento num contexto de juros altos e de abertura indiscriminada da economia”. Para a visão liberal o desemprego se explica pela rigidez do mercado de trabalho do país e que, portanto, as políticas de emprego só fazem sentido num contexto de flexibilização da legislação trabalhista, para atender as necessidades da revolução tecnológica e da globalização da economia. Mas, os autores também sinalizam que há um consenso entre essas concepções no que tange a importância das políticas de emprego no Brasil e da necessidade de se consolidar um sistema público de emprego responsável por articular seguro desemprego, formação profissional, intermediação de mão-de-obra e programas de geração de emprego e renda.

Nestas perspectivas, as políticas de emprego parecem demandar mudanças nas políticas macroeconômicas e nas negociações salariais, de modo que apenas em uma conjuntura de estímulo ao crescimento econômico e de abertura de novos postos de trabalho associada a uma elevação do poder de consumo estas políticas se mostrariam eficazes.

Mesmo em um contexto de crescimento econômico, o Brasil ainda apresenta uma desestruturação política e econômica que reflete no mercado de trabalho do país, demandando políticas que promovam a geração de trabalho e renda, de modo articulado às políticas de desenvolvimento social e econômico, enquanto proposta efetiva de enfrentamento da pobreza e da desigualdade social que continua a perturbar a sociedade brasileira.

Uma vez que, combinada as implicações de uma política de abertura de mercado, privatizações e reforma do Estado, ocorreram mudanças significativas no mundo do trabalho, aumento do desemprego, somada à precarização do trabalho,

²⁵ Esses temas serão trabalhados nos próximos capítulos.

desenvolvimento das ocupações por processo de terceirização, trabalho autônomo, trabalho a domicílio, trabalho por peças, instáveis e de baixa remuneração, além do avanço do já superdimensionado mercado de trabalho informal que alteram profundamente a estrutura do mercado de trabalho brasileiro.

Observou-se um movimento de reversão da situação geral do emprego e das condições e relações de trabalho, acrescido do desmonte dos direitos sociais e trabalhistas, evidenciando os problemas decorrentes do engajamento em uma economia globalizada e competitiva contribuindo, sobremaneira, para a disseminação da pobreza e da desigualdade social. Assim, em uma conjuntura que demandou mais atenção do Estado, em relação ao atendimento das necessidades básicas da população, este teve seu papel reduzido e orientado a ajustar a economia nacional à economia internacional (SILVA, YAZBEK e GIOVANNI, 2008).

O papel do Estado, de acordo com Faleiros (2007) situa-se em relação à correlação das forças sociais, por isso, apresenta-se, ao mesmo tempo, sob diversos parâmetros, como lugar do poder político, aparelho coercitivo e de integração, organização burocrática, enfim, não se mostra em função dos interesses de uma determinada classe apenas.

O Estado não é um árbitro neutro, nem um juiz do bem-estar dos cidadãos. Nem é um instrumento, uma ferramenta nas mãos das classes dominantes, para realizar seus interesses. O Estado é uma relação social. Neste sentido, o Estado é um campo de batalha, onde as diferentes frações da burguesia e certos interesses do grupo no poder se defrontam e se conciliam com certos interesses das classes dominadas (idem, p. 52).

Do mesmo modo, Fernandes, A. (2008, p. 122) afirma,

A complexidade das relações sociais, presentes na constituição e intervenção do Estado, indica que o caminho da ação estatal tanto depende das lutas dos trabalhadores, quanto dos modos de absorção de suas reivindicações pelo capital. É no interior desse movimento, dialético e contraditório, que se dá a estruturação dos sistemas de seguridade social nas sociedades ocidentais.

Mesmo sob os desígnios de uma estratégia que determinou participação mínima do Estado na condução de suas políticas, o Brasil se utilizou desta instituição para responder aos problemas sociais que surgiram com o processo de reestruturação política e econômica ditado pela programática neoliberal.

De acordo com Pochmann (2010), a partir de 2004 houve uma identificação de que o Estado faz parte das soluções dos problemas existentes e,

isto contribuiu ao processo de reafirmação da soberania nacional brasileira na perspectiva de transição do neoliberalismo para o modelo social-desenvolvimentista que o país buscava adotar a partir daquele momento. Assim, houve um redirecionamento da política econômica adotada pelo governo brasileiro buscando fazer com que a expansão da economia pudesse gerar saldo de maior quantidade de empregos, na defesa da produção e ocupação nacional.

As políticas de atenção ao emprego se evidenciam hoje, de acordo com Barbosa e Moretto (1998), ainda pela associação da vertente tradicional – seguro desemprego, qualificação e intermediação de mão-de-obra – com a diferença de estarem articuladas aos programas de geração de trabalho e renda disseminados ao longo dos anos 1990, que apontam, por exemplo, para a transformação dos desempregados e trabalhadores do setor informal em empreendedores.

Considerando o desenvolvimento das políticas de geração de trabalho e renda no Brasil, enquanto proposta de atenção ao desemprego observa-se que tem ocorrido descentralização das políticas para os níveis locais, englobando a atuação dos estados e municípios, terceirização ou mesmo o aumento da participação não-estatal na execução das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, notadamente nos campos da intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional que ficam, principalmente, a cargo de instituições privadas, bem como focalização nos grupos sociais considerados mais vulneráveis às transformações econômicas em curso (IPEA, 2006).

De acordo com Barbosa e Eid (2009) o estabelecimento de políticas públicas se dá como resposta as lutas e demandas sociais, no campo da correlação de forças em relação à aplicação dos recursos públicos, com gastos e investimentos distribuídos em políticas sociais e infraestrutura. Contudo, a conjuntura atual do país aponta para a necessidade de políticas sociais comprometidas com a perspectiva, contraditória e antagonista, de uma cidadania global na direção da universalização destas políticas, requerendo a garantia de direitos sociais cumpridos no contexto da globalização.

No Brasil se mostra necessário o aumento de investimentos em políticas públicas, principalmente as de emprego, pois apesar de nos depararmos com um quadro de queda absoluta e relativa da pobreza, sobretudo a partir do ano de

2002²⁶, o país ainda apresenta desigualdades sociais entre a sua população. Ademais, conta com uma rede de atenção pública que não consegue abranger a demanda por proteção social que se alargou com a crise do trabalho assalariado do século XX.

Estas políticas podem ser atribuídas a um conjunto de determinações sociais, econômicas e políticas como respostas e formas de enfrentamento ao desemprego, a exclusão social, a pobreza, etc., configurando-se como um processo de proteção social no combate às mazelas sociais, em que a atuação estatal funciona como estratégia para amenizar a relação conflituosa que se estabelece entre capital e trabalho no âmbito do modo de produção capitalista, ao mesmo tempo em que, regula as atividades do mercado, da produção e atende as demandas sociais da população.

Segundo Pochmann (2010), o compromisso político em retomar o emprego nacional, aliado aos esforços de melhor repartição da renda nacional, especialmente, para os segmentos populacionais mais vulneráveis, constitui as principais referências de enfrentamento da condição de pobreza e da desigualdade de renda.

Diante do exposto, é possível entender que o problema de grande parte das políticas sociais brasileiras talvez esteja no fato de estas serem conduzidas no sentido de proporcionar a inserção e não a integração social de seus beneficiários, permitindo sua caracterização enquanto política de cunho assistencial, corretivo e mesmo assistencialista.

Castel (1998) caracteriza as políticas de integração como aquelas voltadas para a busca da homogeneização da sociedade, orientada para a promoção do acesso de todos aos serviços públicos, à instrução, à redução das desigualdades sociais e uma melhor divisão das oportunidades. Já as políticas de inserção correspondem a uma lógica de “discriminação positiva: definem com precisão a clientela e as zonas singulares do espaço social e desenvolvem estratégias políticas para elas” (idem, p. 538).

De acordo com o autor, a passagem de políticas desenvolvidas em nome da integração, para políticas conduzidas em nome da inserção, marca um período

²⁶ “Em 1998, a pobreza atingia 41,7% da população e o índice Gini de desigualdade da renda do trabalho era de 0,62. Duas décadas depois, a taxa de pobreza caiu para 25,3% dos brasileiros (queda de 39,3% em relação a 1998) e a desigualdade da renda diminuiu para 0,54 (redução de 11,7%)” (POCHMANN, 2010, p. 127).

de mudança na condução das políticas, que ganham novos sentidos, certamente, contrários aos de uma política universalizante.

Estabelecendo uma relação desta análise de Castel (1998) com, por exemplo, o Programa Bolsa Trabalho, é possível identificar que enquanto proposta interventiva governamental sobre uma dada situação social este Programa que objetiva a inserção sócio-produtiva de jovens de baixa renda, corresponderia a uma política limitada e mesmo incapaz de produzir mudanças no que tange ao quadro de desigualdade social e de acesso igualitário as oportunidades. Pois, ao ser direcionado a um segmento específico da sociedade se configura como política que desempenha uma “discriminação positiva” para sua realização, portanto, produz um processo que contraditoriamente exclui para incluir, fugindo dos preceitos de uma política universal.

O DIEESE (2001) caracteriza as políticas públicas entre “políticas reativas ou passivas” e “políticas ativas”. As primeiras teriam por objetivo o apoio financeiro ao trabalhador desempregado ou a redução do excesso de oferta de trabalho, quais sejam: seguro desemprego, programas de qualificação e formação profissional, serviços públicos de intermediação de mão-de-obra, programas assistenciais, entre outros. Já as políticas ativas se voltam para a oferta ou demanda de trabalho, ampliando o número de postos de trabalho e criando novos empregos, por exemplo: criação direta de emprego pelo setor público, redução da jornada de trabalho, subsídios públicos à contratação, oferta de crédito para micro e pequenas empresas, incentivos ao trabalho autônomo, etc., (idem, pp. 261-262; AZEREDO, 1998).

De acordo com o DIEESE, o eixo prioritário das intervenções públicas sobre o mercado de trabalho brasileiro tem sido em torno das políticas reativas ou passivas o que pode protelar o desemprego e não solucionar o problema da pobreza. Evidenciando que “a pobreza é combatida com políticas públicas específicas, desconectadas das ações voltadas ao mercado de trabalho” (DIEESE, 2001, p. 263). Isto significa que as políticas de medidas passivas e ativas devem ser combinadas e articuladas às políticas macroeconômicas para que possa garantir desenvolvimento social e econômico ao País.

Considerando essas estruturações políticas levantadas pelo DIEESE, já se observa o Programa Bolsa Trabalho a partir de uma perspectiva diferente da análise feita com base em Castel (1998). Posto que, o Programa enquanto atividade que apresenta uma combinação entre ações passivas e ativas no uso de diversos

instrumentos para a promoção e proteção do emprego, já se mostraria uma proposta pertinente no combate à reprodução da pobreza.

Assim, é possível identificar ainda que o problema das políticas sociais implementadas no Brasil está na falta de articulação e integração das ações que concorrem para a viabilização da operacionalização sistêmica de uma estratégia de inclusão social, na medida em que se mostram incapazes de identificar o cidadão na sua totalidade. A atuação governamental ao se dar de forma isolada e setORIZADA, não permite o fim da situação de exclusão social e tão pouco pode dar conta do quadro de pobreza que o país apresenta (SPOSATI, 1998).

Diante do exposto, qual seja a finalidade das políticas elas terminam por responder a um aparato estatal criado para atender as carências da população, em especial daquela que se encontra em situação de vulnerabilidade social, o que não significa o abandono de universalização dos direitos sociais. O fato das políticas serem focalizadas em um segmento social específico não é motivo para que estas se constituam em políticas de caráter paliativo e assistencialista, ao contrário é razão para que se estabeleçam como política capaz de proporcionar geração de renda e auto-suficiência ao grupo que atende.

Neste sentido, se a garantia de mínimos sociais se coloca como uma possibilidade para reduzir os níveis de desigualdades sociais e ao mesmo tempo criar condições de desenvolvimento social e econômico, abrindo espaço para o caminho da igualdade de oportunidades, deve ser pensada a partir de uma estratégia de governo que precisaria ser articulada a uma política não só de incentivo ao trabalho, mas de abertura de novos empregos. Considerando que, as políticas de emprego têm ganhado destaque mesmo em um contexto de afirmação do padrão tecnológico de produção com expressiva substituição do trabalho humano pela máquina.

O Estado se configura como o principal articulador deste tipo de política na sociedade contemporânea²⁷, marcada pela apropriação do conhecimento e da tecnologia na constituição de um novo paradigma organizacional do trabalho, revelando o compromisso dos governantes para com os futuros profissionais que

²⁷ A sociedade contemporânea é caracterizada como a sociedade pós-industrial que também se apresenta como a sociedade do conhecimento a qual, segundo Pochmann (2010, p.178) “abre uma inédita e superior perspectiva civilizatória: educação para a vida toda, ingresso no mercado de trabalho depois de 25 anos de idade, trabalho menos dependente da sobrevivência e mais associado à utilidade e criatividade sociocoletiva”.

ingressarão no mercado de trabalho, e de como uma política de emprego não pode se fazer desarticulada de outras políticas (educação, cultura, infraestrutura).

A falta de investimento em políticas de emprego poderá ocasionar o crescimento do excedente de força de trabalho “com atividades cada vez mais precárias e empobrecedoras em meio à acumulação de nova riqueza global” (POCHMANN, 2010, p. 164).

Mas, é preciso ponderar que o Estado vive um momento de redirecionamento na forma de sua intervenção, observa-se uma mudança efetiva na trajetória de estruturação de suas políticas e mesmo as voltadas ao mercado de trabalho, pois passam a ser subordinadas às políticas macroeconômicas, o que poderá comprometer o conjunto das possibilidades de eficácia e efetividade nas intervenções públicas (idem).

Porquanto, a partir da crise da economia global do ano de 2008 o Estado volta a ter papel importante em relação à acumulação de capital no mundo e se mostra necessário frente à emergência da crise internacional. As políticas anticrises²⁸ que passam a ser adotadas pelos governos defendem a promoção da produção e do emprego em quase todos os países, chamando a atenção para o fato de que a presença do Estado se mostra fundamental ao dinamismo do mercado (POCHMANN, 2010).

Neste trajeto, em que se identifica a importância do desenvolvimento de políticas de emprego, trabalho e renda, estratégias alternativas como a economia solidária são pensadas para combater o desemprego da população. E, é nesta perspectiva que a economia solidária, que atualmente vem ganhando espaço no Brasil como alternativa de trabalho pautada nas práticas de cooperação e de autogestão, foi interiorizada pelos governantes enquanto política pública com a finalidade de expandir o leque de políticas de trabalho no país.

No capítulo a seguir será trabalhada a manifestação da economia solidária no Brasil e, como esta modalidade de gerar trabalho e renda tem se desenvolvido e se articulado a políticas de emprego no país.

²⁸ Pochmann (2010) denota que as políticas sociais e econômicas utilizadas para enfrentar a crise dos anos de 1980 demandavam ajustes na contenção da demanda interna (corte de emprego e salários) forçando o surgimento artificial de excedente exportador somente adequado às exigências de pagamento dos serviços financeiros da dívida externa. Já no ano de 1990, o enfrentamento da crise se deu através de reformas liberalizantes gerando a ilusão de que o menos (direitos, renda e ocupação) não significaria, em consequência, mais (pobreza, desemprego e precarização).

CAPÍTULO 2

ECONOMIA SOLIDÁRIA: UMA NOVA POLÍTICA DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA

2.1. Economia Solidária: as diferentes concepções

A visibilidade do tema da economia solidária no contexto da nova configuração do trabalho é dada pela discussão sobre as experiências que têm se colocado como estratégia de trabalho atípica ao capitalismo, que se apresentam como saída ao processo de precarização do trabalho e, no entanto, em muitos casos podem se constituir como expressão das mudanças na forma de organizar a produção em razão da reestruturação produtiva implementada pelo capitalismo contemporâneo.

O fato é que o movimento de economia solidária vem sendo abordado sob diferentes aspectos e leituras em relação ao sentido da mesma, dada a disseminação do trabalho associado com base nos princípios do cooperativismo clássico²⁹, com ressignificação na atualidade e destaque ao regime de autogestão³⁰.

²⁹ Existem sete princípios que orientam a prática das cooperativas, os quais foram desenvolvidos na época em que foi fundada a primeira cooperativa do mundo na Inglaterra, no ano de 1844, a Cooperativa de Rochdale. Princípios estes que ao longo dos anos foram sendo atualizados, mas mantidos na sua essência. São eles: adesão voluntária e livre; gestão democrática; participação econômica dos membros; autonomia e independência; Educação, formação e informação; intercooperação; interesse pela comunidade (www.ocb.org.br).

³⁰ De acordo com Nakano (2003: 74) “a autogestão é um modelo de gestão onde o controle da empresa e as decisões são exercidos pelos trabalhadores”. Compete a eles definir metas de produção, participação dos resultados, políticas de investimentos e modernização, política de relacionamento entre as pessoas, mercado etc. Portanto, é um modelo de gestão democrático, em que o trabalhador participa ativamente na elaboração e execução dos projetos da empresa.

Em meio à disseminação do cooperativismo e mesmo do desenvolvimento de políticas de geração de trabalho e renda, a economia solidária cresce como um movimento social que, apesar de se mostrar hoje como uma novidade política, já se manifestava no início da industrialização capitalista³¹, portanto, trata-se de uma reatualização dos valores de coletividade, solidariedade.

Talvez por isso, Singer (2002) afirme que hoje a economia solidária foi reinventada, à medida que apresenta indícios da criação, em número cada vez maior, de novas cooperativas e formas análogas de produção associada em muitos países. Em se tratando do Brasil, essa reinvenção não corresponde apenas a um movimento organizado de trabalhadores desempregados e marginalizados, mas também a iniciativas de entidades ligadas à Igreja Católica, sindicatos, universidades e, mesmo o poder público.

De acordo com Nascimento (2004), a reinvenção da economia solidária diz respeito ao reaparecimento de valores que fazem parte da cultura do movimento operário, como: solidariedade, autogestão, autonomia, mutualismo, dentre outros. Estando associado ao movimento de autogestão que tem se expandido, com características peculiares a nova conjuntura, configurando-se como um “novo cooperativismo”.

Na perspectiva de Barbosa (2007) o “novo cooperativismo” está relacionado a um solidarismo que passou a configurar as iniciativas de trabalho coletivo no Brasil, a partir das lutas de democratização do país, representando mesmo uma crítica ao cooperativismo que vingou na sociedade brasileira, principalmente aquele voltado para a agroindústria, com fins capitalistas.

Neste sentido, o “novo cooperativismo” estaria pautado em princípios participativos e democráticos e, por isso, expressa uma sociabilidade do trabalho que se dá em economia solidária, enquanto forma de gerar renda, e não propriamente uma retomada de valores anticapitalistas. Diria que representa a necessidade de manifestar interesses comuns que se relacionam ao intento de garantir a sobrevivência de forma justa e igualitária

Para Singer (2002, p.111), esse “novo cooperativismo” representa o resgate do ideal da “organização democrática de produção e consumo”, com

³¹ De acordo com Culti (2002) o cooperativismo é um sistema de cooperação que aparece historicamente junto com o capitalismo, sendo reconhecido como um sistema mais adequado, participativo, democrático e mais justo para atender as necessidades e os interesses específicos dos trabalhadores, por meio coletivo.

perspectivas de organização produtiva avessa ao modo de produção capitalista visando, o auto-sustento da população com base na cooperação e solidariedade. Portanto, “o que distingue este ‘novo cooperativismo’ é a volta aos princípios, o grande valor atribuído à democracia e à igualdade dentro dos empreendimentos, a insistência na autogestão e o repúdio ao assalariamento” (NASCIMENTO, 2004, p. 4).

Observa-se que a concepção de um “novo cooperativismo” corresponde ao estabelecimento de um parâmetro diferencial entre o cooperativismo da empresa capitalista e o trabalho cooperado com relações de solidariedade pensado pela economia solidária, de modo a identificar que se tratam de formas particulares de conceber o trabalho que se desenvolve no interior de cada modalidade produtiva.

O trabalho coletivo que tem se propagado através de iniciativas econômicas de cunho associativista e cooperativista revela uma nova forma de gerar trabalho e renda, não apenas pelas vias tradicionais, ou seja, realizada no interior da fábrica, onde os trabalhadores são obrigados a cooperar³², mas através da organização da sociedade civil na busca de novas estratégias de trabalho, seja pela ausência de emprego no mercado formal, seja por novas formas de organizar o trabalho.

O trabalho cooperado e em regime de autogestão³³ se mostrou como caminho viável face à situação de desemprego que acometeu grande parte da população trabalhadora nos anos 1990, quando o índice de desemprego no Brasil alcançou grandes proporções e, teve origem a organização socioeconômica de grupos de excluídos que encontraram na economia solidária condição para novas estratégias de desenvolvimento (BARBOSA, 2010).

No entanto, o ambiente favorável à disseminação da economia solidária não significa que ela seja uma opção espontânea do trabalhador, podendo se configurar muito mais em necessidade de se estabelecer um meio de sobrevivência

³² Com base em Eid (2009) depreende-se que a cooperação realizada no interior da fábrica corresponde a uma simplificação e parcelamento das atividades de trabalho de cada operário, de forma alienante e subordinada com vistas à complementação do processo produtivo.

³³ Gaiger (2003) a respeito da difusão do trabalho organizado em bases cooperativas sob o regime de autogestão sinaliza a profusão de estudos empíricos (Gaiger, 1996; Singer e Souza, 2000) e de formulações teóricas (Mance, 2000; Cattani, 2003), além de debates de natureza política (Singer e Machado, 2000), ao mesmo tempo em que se multiplicam estudos comparativos entre países e continentes nos quais fenômenos similares se verificam (Laville, 1994; Develtere e Fonteneau, 1999; Santos, 2002).

na sociedade do que uma simples escolha de como se quer garantir a reprodução da vida.

Singer (2003; p. 26), por exemplo, concorda que a multiplicação de cooperativas e associações autogestionárias se deve a conjuntura social e econômica que a sociedade vive, mas afirma que “a economia solidária está longe de ser uma reação espontânea de pessoas atingidas pela crise”. De modo que teria contribuído para o incremento de empreendimentos econômicos solidários a percepção por parte dos próprios trabalhadores de que trabalhando coletivamente poderiam auferir melhores ganhos, bem como o conhecimento da economia solidária como meio de gerar trabalho e renda através de uma perspectiva de valorização do trabalhador e não do lucro. Como sinaliza Eid (2004; p. 4), “a acumulação deve estar subordinada ao atendimento das necessidades defendidas pelo coletivo de trabalhadores”.

Neste tipo de concepção a economia solidária é concebida como uma opção consciente do trabalhador por uma nova condição de vida com agregação de novos valores ao trabalho e não, necessariamente, uma reação a um problema social apresentado pela sociedade.

Carleial e Paulista (2008) indicam que o trabalho cooperado nem sempre é uma escolha do trabalhador e que a política pública termina por ser indutora desta modalidade produtiva ao apresentá-la como “saída” à falta de alternativas que garanta sobrevivência material aos trabalhadores, exercendo uma falsa expectativa aos seus objetivos. Mas esta concepção parte de uma perspectiva que entende a economia solidária como inerente aos interesses capitalistas, portanto, apresenta uma tendência em desqualificar suas ações não só no campo das políticas públicas como, também, na construção de uma nova forma de organizar a produção.

Para uma melhor compreensão sobre a discussão em torno da economia solidária se mostra relevante reportar a análise de Bertucci (2010), em sua tese de doutorado, que nos permite visualizar de forma substancial vários posicionamentos em relação a esta modalidade produtiva.

Na análise de Bertucci (2010) a economia solidária possui um leque de conotações, mas é sempre vista como uma forma de trabalho, independente do que possa representar para as diferentes correntes de pensamento sobre o tema.

O próprio Bertucci tem seu ponto de vista em relação à economia solidária, o autor a entende como resultado da crise do trabalho e do crescimento do

desemprego e que, portanto, para ele significa que, em parte, não constitui necessariamente um projeto ligado a uma estratégia de transformação social tal como projetam alguns estudiosos do tema.

De acordo com o autor há quatro variações, que dizem respeito à forma como se deve analisar o potencial da economia solidária: a primeira está relacionada à perspectiva de superação do capitalismo, a partir de uma concepção em que a organização da produção, através de empreendimentos autogestionários, se tornaria hegemônica. Esta seria uma perspectiva mais otimista, que, segundo o autor, pode ser observada nos trabalhos de Singer, e outros que partem do mesmo referencial.

A segunda variação corresponde às perspectivas dos realistas, para os quais a constituição de formas não capitalistas de produção, como tem se mostrado os empreendimentos solidários, não significa necessariamente uma forma de produção que irá se ampliar a ponto de tornar-se historicamente dominante. Bertucci lembra que avaliações neste sentido podem ser encontradas de modo mais sistemático em Gaiger (2003) e Pochmann (2004).

Uma terceira variação é encontrada em relação aos menos otimistas, para os quais os empreendimentos solidários reproduzem as experiências românticas do socialismo utópico do século XIX, na perspectiva de reafirmação de valores morais. Estariam, pois, condenados a dependência frente aos mercados capitalistas tradicionais, sem autonomia real e sem poder suficiente para enfrentar a divisão social do trabalho. Este ponto de vista estaria relacionado mais a discussões orais do que aos trabalhos sistematizados em relação ao tema. É possível identificar nessa direção o trabalho de Nascimento (2004).

Para concluir, os mais pessimistas acreditam que os empreendimentos solidários não se constituem em possibilidades efetivas de transformação social, podendo, ainda, se apresentar como alternativa imanente aos interesses capitalistas. Nesta perspectiva, representaria uma política de controle social da pobreza, na medida em que contribuiria para a diminuição das tensões sociais ao atender, mesmo que de forma precária, a parcela da população excluída do mercado formal de trabalho. Bertucci sinaliza que são poucos os trabalhos que partem dessa concepção sobre os empreendimentos solidários e aponta alguns autores que discutem o tema nessa direção, como Menezes (2006), Barbosa (2005) e Carleial e Paulista (2010).

Convém lembrar que Carleial e Paulista (2008, pp. 3-5) delimitam duas expectativas em torno da economia solidária: “economia solidária como uma reação a um quadro de crise de mercado de trabalho e, a economia solidária, centrada no trabalho associado, como pista para a superação do capital”. Sendo que, para estas autoras, a economia solidária se aproxima, no Brasil, principalmente, de uma política de controle social da pobreza ao “manter os mais pobres envolvidos na busca de sua precária sobrevivência material por meio de cooperativas e/ou associações”.

Gaiger (2003) também observa duas perspectivas básicas em torno da economia solidária: uma de cunho mais engajado, mais militante e outra de cunho mais analítico, em certo sentido, mais acadêmico. Sendo que, para ambas as leituras é preciso ter cuidado para não incorrer no erro de se criar, por um lado, uma mistificação exacerbada e, de outro, um ceticismo paralisante. Segundo o autor, “é preciso refletir muito sobre como verificar e como se posicionar diante desta questão: do potencial, do papel, da função da economia solidária e da sua viabilidade” (idem, p. 179).

Eid (2003) assinala a possibilidade do debate acadêmico e político no que diz respeito a economia solidária encontrar-se, equivocadamente, reduzido a dois movimentos: um relacionado ao desenvolvimento de políticas sociais de cunho assistencial, por conseguinte, sem possibilidades de promover autonomia e emancipação social, e; outro pertinente a manifestação de um empreendedorismo centrado na competitividade por mercados crescentes e integrados à dinâmica capitalista.

Observa-se que a possível polarização sobre a discussão da economia solidária levantada por Eid (2003) corresponde a uma concepção que não a compreende como um movimento originado de trabalhadores na luta pela autonomia e construção de uma cidadania plena e coletiva, muito menos a um projeto de transformação na forma de organizar e gerir o trabalho com vistas à melhoria das condições de vida da população trabalhadora.

Vale ponderar que para Eid (idem) a economia solidária expressa o desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários embasados na autogestão dos seus sócios e na formação de redes solidárias. Portanto, evidencia uma forma particular de organizar e gerir o trabalho no âmbito do modo de produção capitalista, configurando um instrumento de resistência dos trabalhadores frente à exclusão do mercado de trabalho formal. Assim, não se trata de reduzir economia

solidária a perspectivas, mas de afirmá-la como possibilidade de uma nova sociabilidade do trabalho em sociedade.

Tauile (2002) afirma ser a economia solidária uma prática social e econômica diferente, no entanto a forma de organização em cooperativas deve ser entendida apenas como um formato jurídico que se utiliza para organizar uma empresa de autogestão. Consequentemente, não há uma perspectiva de transformação das condições de existência social e econômica de um grupo específico, mas apenas equacionar e solucionar problemas estruturais da economia.

Mas, como afirmar que não há uma perspectiva de transformação se se busca novas formas de organização do trabalho? Se a economia solidária se apresenta como uma prática social e econômica diferente é porque algo precisa ser mudado, ou pelo menos reinventado.

É possível observar ao longo deste capítulo as incongruências na definição, visão e expectativa sobre a economia solidária, assim como, há certo consenso de que se trata de uma atividade econômica produtiva, que carrega em seu cerne uma variedade de interpretações, ainda que com inconstância do que afinal se trata: se é uma estratégia de gerar trabalho e renda desenvolvida pelos próprios trabalhadores ou se é mais uma forma do capital se apropriar e explorar a força de trabalho do homem.

Conforme sinalizam Carleial e Paulista (2008, p. 17) “uma maior clareza sobre o que afinal constitui a economia solidária exige também o deslocamento do estigma que pesa sobre ela de ser uma solução para os ‘pobres’”. Ou seja, dentre outros fatores, para que se possa entender do que se trata a economia solidária que não apenas uma atividade voltada para os pobres é preciso pensá-la por outra perspectiva, como por exemplo, uma opção diferente de produzir, gerar renda e, mesmo de se relacionar com as pessoas no âmbito do trabalho.

Diante da expressividade do movimento de economia solidária e, sabendo que seu debate está em processo de efervescência, Singer defende a tese de que:

A economia solidária é antes de tudo um processo contínuo de aprendizado de como praticar a ajuda mútua, a solidariedade e a igualdade de direitos no âmbito dos empreendimentos e ao mesmo tempo fazer com que estes sejam capazes de melhorar a qualidade de seus produtos, as condições de trabalho, o nível de ganho dos sócios, a preservação e recuperação dos recursos naturais colocados à sua disposição (SINGER, 2009, p. 13).

Com isso, o autor afirma o potencial da economia solidária enquanto possibilidade não só de gerar novas formas de organização do trabalho, mas de agregar valores nas suas relações sociais e, também desenvolver o respeito pelo meio ambiente.

Conforme Singer (2003), a construção da economia solidária com base no trabalho solidário, posse coletiva dos meios de produção e gestão democrática da empresa, ou mesmo de constituição de cooperativas, especialmente as de produção, representam um passo significativo para uma nova forma de organizar o trabalho na sociedade capitalista.

Observa-se que para Singer (idem), as cooperativas se mostram um fator determinante no processo de consolidação da economia solidária enquanto nova forma de produzir, posto que a eliminação do capital só possa acontecer quando os trabalhadores estiverem aptos a praticar a autogestão. Do mesmo modo, a economia solidária, ao estabelecer uma relação democrática no interior da cooperativa, propicia melhoria nas condições de trabalho, além de reforçar o poder de luta dos trabalhadores contra a exploração capitalista, despontando como razão para que as cooperativas se desenvolvam e se tornem campo ampliado de geração de trabalho aos que se encontram marginalizados do mercado.

Isto porque, para este autor, a economia solidária tem influência da crítica operária e socialista ao capitalismo, que condena o poder abusivo do proprietário dos meios de produção e a exploração e submissão dos trabalhadores que dispõem apenas da venda de sua força de trabalho. Além das conseqüências que o sistema capitalista traz à sociedade, como desemprego, desigualdade social e pobreza.

O crescimento da economia solidária foi associado, basicamente, ao desemprego e à precarização do trabalho, que excluiu parcelas significativas de trabalhadores do mercado formal de trabalho e os empurrou para o campo da informalidade³⁴, no geral sem registro e direitos trabalhistas.

O autor acredita que a economia solidária não deve ser pensada apenas como resposta às contradições do capitalismo ou a sua incapacidade de assegurar a

³⁴ Pinto (2006) traz uma distinção entre setor informal e o termo informalidade. Para o autor, o setor informal indica formas de produção e relações de trabalho não-capitalistas e, informalidade se adequaria às formas não-assalariadas de trabalho, correspondendo ao processo de precarização que atinge o assalariado sem carteira assinada. De acordo com essas definições levantadas por Pinto, seria, então, possível identificar os empreendimentos solidários no contexto de uma relação não de ilegalidade ou de precariedade do trabalho, mas uma forma particular de produzir que não a capitalista.

inclusão social pelo trabalho. Devendo, antes, se afirmar como alternativa superior ao capitalismo e, a partir do momento que puder oferecer oportunidades concretas de auto-sustentação a parcelas crescentes da população, demonstrando tanta ou mais eficácia que as empresas capitalistas.

A economia solidária é ou poderá ser mais do que mera resposta à incapacidade do capitalismo de integrar em sua economia todos os membros da sociedade desejosos e necessitados de trabalhar. Ela poderá ser o que em seus primórdios foi concebida para ser: uma alternativa superior ao capitalismo (SINGER, 2002, p. 114).

Singer (2003, p. 21) acredita na possibilidade de um protagonismo dos trabalhadores no processo de reprodução da vida, colocando a economia solidária como “uma opção ao mesmo tempo econômica e político-ideológica”, ao se compor de valores distintos da perspectiva capitalista.

Desta forma, a economia solidária poderá possibilitar ao trabalhador associado, um protagonismo no sentido de construir seu próprio negócio e se afirmar na sociedade enquanto ser social, que possui além da sua força de trabalho o domínio e o controle do que produz. Não significando, necessariamente, uma mudança no modo de organização do trabalho na sociedade. Algo neste sentido ainda se mostra, sobretudo, no campo da perspectiva, configurando-se em uma projeção de organização da vida. Conforme sinalizado por Eid (2003, p. 22),

Pode-se até mesmo sonhar que num futuro distante, dentro da utopia dos trabalhadores, essas formas democráticas venham a tornarem-se hegemônicas; mesmo que na atualidade, sirvam como experiências pontuais demonstrando ser possível construir uma reserva estratégica para uma mudança estrutural da sociedade.

Como sustentou Coraggio (2000), e nos parece se tratar muito mais disso, esse protagonismo do trabalhador representaria uma “revolução pessoal”, na medida em que permite ao indivíduo potencializar sua capacidade de trabalho e agregar valores que poderão trazer mudanças no seu cotidiano em sociedade. Já que se trata do resgate de valores que andam perdidos, ou pelo menos, deixados de lado, diante de uma conjuntura marcada pela competitividade e individualidade, como o sentimento de solidariedade, justiça, igualdade, etc.

Para Coraggio (2000), a economia solidária se coloca como economia do trabalho ou economia alternativa para as atividades econômicas de produção e

reprodução comandadas pelos trabalhadores, como um sistema que se desenvolveria a partir da economia dos setores populares³⁵ e “cuja lógica não é a de acumulação do capital monetário nem do capital político, mas do capital humano” (idem: 112), reconhece o fortalecimento dos vínculos sociais e de integração entre as diferentes formas de trabalho que se desenvolvem no âmbito da economia popular, a exemplo dos empreendimentos solidários, como meio de garantir a reprodução da vida.

Para este autor, a economia dos setores populares, independente do formato que toma, seja empreendimentos individuais, cooperativos, redes solidárias, etc, consiste em uma possibilidade de reprodução ampliada da vida, que representa uma melhoria na qualidade de vida com base no desenvolvimento das competências e oportunidades sociais de determinados grupos e, na qual o principal capital é a capacidade de trabalho.

Portanto, para Coraggio, não se trata, necessariamente, de um sistema que venha a substituir o capitalismo, mas de uma economia organizada e auto-regulada para obter a reprodução ampliada da vida.

Depreende-se que para o autor a economia solidária corresponde a uma necessidade de garantir a reprodução da vida em termos econômicos, políticos e sociais, ou seja, uma ação que não se restringe apenas a garantir a sobrevivência, mas a permitir ao trabalhador alcançar melhores condições de trabalho e sociabilidade.

Assim sendo, Coraggio (2000) se refere a uma economia distributiva que estruturalmente supere as tendências à exploração ou à violência social e econômica observadas no capitalismo. Ele aborda a economia do trabalho, a qual estaria vinculada a economia solidária, como uma possibilidade de harmonia e

³⁵ De acordo com Kraychete (2000: 35) a economia dos setores populares “baseia-se na lógica da necessidade, expressando o reverso da lógica do capital, que desloca trabalhadores e fecha oportunidades. (...) está subordinada à lógica da reprodução da vida da unidade familiar”, portanto não teria relação com a acumulação capitalista. A economia dos setores populares envolve três modalidades produtivas que se desenvolvem nos interstícios da economia capitalista, mas que apresentam características próprias, quais sejam: a economia informal que se caracteriza, principalmente, por apresentar condições precárias de trabalho, sem carteira assinada e por vezes na ilegalidade; a economia popular que se configura em uma atividade desenvolvida no âmbito familiar, coletivo ou mesmo individual, em que produção e consumo se dão no mesmo ambiente; e a economia solidária como uma nova forma de organizar o trabalho e gerar renda com base nos princípios da autogestão, democracia e cooperação. Sendo, inclusive, esses princípios, “o divisor de águas” entre estas modalidades (MIRANDA, 2009). Mas, o fato é que estes termos fazem referência, segundo França Filho (2002: 9), a um espaço da sociedade que também se configura como lugar de produção e distribuição de riqueza, ou seja, “é lugar de geração de emprego e renda”.

integração com outros valores de solidariedade e com maiores recursos voltados à cooperação no sentido de dinamizar a economia dos setores populares.

Neste sentido, ainda que na esfera da sociedade capitalista, a economia solidária vem se mostrando uma economia oposta ao capitalismo e cumprindo um importante papel econômico, social e político na sociedade a partir das lutas dos trabalhadores. Sendo que para consolidar o desenvolvimento da economia solidária, além da luta dos trabalhadores e da sua incorporação política pelo Estado, se faz necessário, por exemplo, mudanças no sistema de justiça, na política fiscal e econômica em geral.

É nesta direção que Pinto (2006, p. 51) identifica “a economia popular como o campo por excelência para a estruturação de um desenvolvimento em bases solidárias”. Para este autor a economia solidária surgiu como uma novidade política em meio ao processo de precarização do trabalho, se mostrando uma novidade ao apresentar formas coletivas do trabalho atuando em favor da produção de vínculos sociais e não da produção de riquezas. Mas que, embora se pautem em valores não-mercantis, cumpririam um papel funcional em relação ao sistema capitalista, por se tratar de atividade econômica não amparada pelas leis trabalhistas, deixando trabalhadores desprotegidos e a mercê dos interesses capitalistas.

Barbosa (2007, p. 22) também afirma que a economia solidária corresponde a uma “prática recente e intrinsecamente vinculada à desobrigação pública com a oferta de emprego” e, faz isto ao relacionar a economia solidária como atividade econômica que se situa no campo da informalidade³⁶ e, portanto, desloca seus objetivos à lógica produtiva capitalista. Para Barbosa (idem) as atividades informalizadas conformam uma atualizada e rentável maneira de acumulação capitalista, na medida em que favorecem a diminuição dos custos de produção, pela via da ausência de direitos trabalhistas, e transfere riscos para os trabalhadores.

Nestes termos estariam dadas as condições para que os trabalhadores se tornem responsáveis por sua condição social e econômica, de modo que a economia solidária se mostraria um meio pelo qual a sociedade buscaria solucionar, por conta própria, os problemas gerados pelo capitalismo. O que Barbosa (2007, p. 23) define como uma “suposta autonomização civil” que tem se dado através do fomento às iniciativas coletivas autogestionadas.

³⁶ Convém lembrar que a economia solidária não é uma atividade econômica situada apenas no campo da informalidade conforme delimita Barbosa (2007).

A autora infere ainda, uma cultura do auto-emprego que atua no convencimento do trabalho informal como alternativa social e de enfrentamento da crise social capitalista, que na realidade corrobora com a propagação da “sociedade por conta própria” e no seu engajamento contra a reestruturação do trabalho, evidenciando “novos padrões comportamentais, nova ética, nova moralidade, bem como aparatos institucionais de difusão e sustentação desse modo de vida” (BARBOSA, 2007, p. 68). Mas que, correspondem, sobretudo, aos imperativos de reestruturação política e econômica do contexto produtivo capitalista.

Nota-se que esta é uma concepção focalista, emergencial e parcial, segundo a qual a população pobre tem que dar conta dos seus problemas, evidenciando um processo de responsabilização do pobre por sua condição social e econômica (SOARES, 2009). Contudo, a proposta da economia solidária não é oferecer ao trabalhador condições para solucionar os problemas sociais decorrentes do sistema capitalista e sim possibilitar uma nova realidade social e econômica àquele excluído do mercado formal de trabalho, bem como uma nova posição no processo produtivo, a de trabalhador e proprietário dos meios de produção.

Essa perspectiva de funcionalidade em relação ao sistema capitalista parece está relacionada às diversas formas de organização do trabalho desenvolvidas nos tempos atuais de acumulação flexível, em que as relações de produção assumem uma natureza aparente diversa, mas que se constituiriam em uma mesma estratégia de acumulação (GAIGER, 2003).

Autores como Gaiger e Pochmann, que compartilham de um mesmo posicionamento sobre a economia solidária, demonstram que esta tem se constituído como proposta de enfrentamento ao desemprego e de inserção das pessoas na produção e na vida social, de forma coletiva e solidária, de modo a se renovar o cooperativismo entre os trabalhadores por meio de empreendimentos econômicos solidários, com relações sociais de produção distinta da forma assalariada.

O quadro de desocupação estrutural e empobrecimento da população colaboraram para que as iniciativas solidárias se tornassem uma opção efetiva aos segmentos sociais de baixa renda, por apresentar características atípicas ao modo de produção capitalista, com relações de trabalho baseadas na cooperação e autogestão. Mas, não por essa razão se deve fazer uma “visão politicamente otimista sobre o papel da economia solidária” (GAIGER, 2003).

Para Gaiger (2000) a economia solidária expressa uma “forma social de produzir” que se dá de modo distinto ao capitalismo. Entende que, enquanto para uma empresa capitalista o fator trabalho é um meio, um instrumento, em um empreendimento solidário o fator trabalho é também um fim e que, portanto, seu fim último não é a acumulação de capital.

Nesta perspectiva, ao inferir que a noção de eficácia da economia solidária não é a mesma de uma empresa capitalista, o autor concorda com Coraggio que, nesse contexto a noção de eficácia relaciona-se com o conceito de reprodução ampliada da vida.

Nota-se que Gaiger vê a economia solidária como uma “forma social de produção” que se desenvolve nos interstícios da economia capitalista, pois não acredita que esta seja uma alternativa, uma superação ao capitalismo, um novo modo de produção. Isto porque, considera o “modo de produção” uma forma de organização da vida, um estado de desenvolvimento material e humano que certamente não poderá ser mudado em curto prazo e nem tão pouco sem uma estrutura de organização auto-suficiente que possa substituí-lo.

Depreende-se que para o autor não se trata de uma mudança no modo de produção que vigora na sociedade capitalista e sim uma transformação nas relações sociais que se estabelecem no processo de trabalho, e isto no âmbito da cooperativa e mais especificamente dos empreendimentos econômicos solidários. Deste modo, aponta a economia solidária como a possibilidade de criação de uma forma social de produção diferente que irá conviver com o modo de produção capitalista, mas não representa a supressão deste enquanto modo de organização da sociedade.

Na contramão desta perspectiva, França Filho (2002) assinala que a economia solidária se coloca como uma questão de escolha de um projeto político de sociedade, pois representa experiências que se apoiam sobre o desenvolvimento de atividades econômicas para a realização de objetivos sociais e que ainda concorrem para a afirmação de ideais de cidadania. Evidenciando que seu grande diferencial é a afirmação da política na sua ação.

Para esse autor a economia solidária implica em outra possibilidade de sustentação das formas de vida de indivíduos em sociedade, não centrada nas esferas do Estado e do mercado, a qual se desenvolve por meio de iniciativas vinculadas às necessidades ou demandas reais da população que busca através do coletivo atender a essas necessidades ou demandas, talvez mesmo pela ausência

do poder público. Mas, é preciso ponderar que a economia solidária não se trata de uma opção onde o Estado não atua. Ela é uma opção sim, mas do trabalhador que vê na economia solidária, talvez, a única possibilidade de mudar de vida.

Observa-se que, de fato, o trabalho caracterizado pelas práticas cooperadas e de autogestão não possui total autonomia, completa emancipação, em virtude do predomínio do capital, seja na esfera da circulação e distribuição, seja na renovação contínua das forças produtivas que as obrigam a conviver com tensionamentos e a conceder em seus princípios (GAIGER, 2003), mas são questões que apenas poderão limitar a atuação destas práticas e não, necessariamente, comprometê-las em seus objetivos finais. Por isso, mesmo no contexto do modo de produção capitalista, a economia solidária se mostra uma forma social de produção diferente que possui características próprias.

Mesmo Barbosa (2007, p. 27), que entende a economia solidária como um reflexo da precarização do trabalho, afirma que as atividades da economia solidária podem se apresentar como um modo de produzir diferente, pois reproduzem lógicas próprias de organização da sua força produtiva, entretanto, se constituem em atividades subsumidas ao mercado capitalista. Por isso, conforme a autora, correspondem muito mais aos interesses capitalistas do que aos objetivos de emancipação social e econômica de trabalhadores excluídos do mercado ou mesmo insatisfeitos com o sistema de assalariamento ao qual são submetidos. Neste sentido, afirma que

[...] a perversidade do mercado tem sido contrabalançada pela solidariedade que emerge na produção associada, sendo esta capaz de estabelecer laços sociais como possíveis indutores de identidades entre trabalhadores deserdados do assalariamento e suas instituições. (BARBOSA, 2006, p. 104).

Nota-se que, na perspectiva de Barbosa as relações de solidariedade que permeiam as práticas associadas formam o elemento constitutivo dos trabalhadores, mas que em sua contra face já se caracteriza como estratégia do capital em relação ao descompromisso com a seguridade social, um elemento que substancia a precarização do trabalho que envolve novas formas de organização do trabalho e da produção e preconizam cooperativização incorporada por valores capitalistas.

Para Barbosa (2006) os trabalhadores enveredam para o caminho da economia solidária porque o mercado formal de trabalho não os acolhe, tornando-se

esta uma opção viável à garantia do sustento familiar. Por essa razão, afirma que os empreendimentos solidários representam uma forma transmutada do trabalho depreciado, estando os mesmos sujeitos ao movimento do mercado capitalista. Portanto, trata-se de uma escolha política de perspectiva de desenvolvimento e sociabilidade, mas também uma alternativa de ocupação imposta pela agenda capitalista dominante.

A partir dessa análise, depreende-se que o trabalho coletivo solidário cresce como alternativa ao desemprego e “compõe o universo de argumentos e estratégias das novas modalidades produtivas flexibilizadas do capital que traz em si nova subjetividade, novo comportamento e novas relações no contexto do trabalho e da produção” (BARBOSA, 2007, p. 61), podendo levar a concluir, equivocadamente, que essa modalidade produtiva, no campo da ação pública acaba exercendo “função mediadora importante na adesão e legitimação da sociedade a esse contexto de trabalho fragmentário, volátil e inseguro do capitalismo contemporâneo” (Idem, 2005, p. 61).

Neste sentido, as práticas de cooperação são vistas como modo de satisfação dos trabalhadores quando utilizadas como meio de gerar renda de forma autônoma, com justa distribuição dos bens produzidos e como importante instrumento de recuperação dos laços de coletividade e solidariedade. Mas, também são relacionadas a uma estratégia de consolidação de uma nova forma de produção caracterizada pela flexibilização, heterogeneização do trabalho e segmentação das ocupações entre trabalho organizado (trabalho formal) e não organizado (trabalho informal)³⁷.

Considerando esse jogo de submissão da economia solidária aos interesses do capital pode-se concluir que, conforme Eid (2003, p. 20), o maior desafio para a consolidação da economia solidária “está no fato de estar inserida em uma sociedade contraditória, marcada historicamente por relações sociais e de produção capitalistas”, e, portanto, sujeita aos desígnios de uma economia de mercado competitiva, desleal e com valores sociais invertidos.

Diante do exposto, conclui-se que a economia solidária pode se mostrar uma expressão da precarização do trabalho para alguns estudiosos, como Barbosa (2007); Carleial e Paulista (2010), mas também pode configurar um instrumento de

³⁷ A definição de trabalho organizado e trabalho não organizado é feita por Pochmann (2004)

luta e defesa dos trabalhadores contra esse processo, se considerarmos que sua força produtiva dá-se pelo trabalho coletivo e solidário, objetivando prover melhoria das condições gerais de subsistência dos que se encontram excluídos do processo produtivo tipicamente capitalista.

Além de promover um trabalho coletivo e solidário, o diferencial da economia solidária está em gerar e manter postos de trabalho em detrimento da lucratividade, em que pese a importância de se mostrar ser possível o crescimento de formas democráticas de organização do trabalho e da produção (EID, 2003).

Assim, contrariamente a percepção de estudiosos, como da própria Barbosa (2007), que vêem na economia solidária um instrumento de aprofundamento da desregulamentação social do trabalho e da flexibilização produtiva, Singer (2003, p. 10) afirma ser a economia solidária

[...] a mais importante alternativa ao capitalismo neste momento histórico, por oferecer uma solução prática e factível à exclusão social, que o capitalismo em sua nova fase liberal exacerba. Mas, para que esta possibilidade se realize, é preciso que o movimento operário e seus aliados concentrem suas forças ainda ponderáveis no apoio e na promoção às cooperativas de trabalhadores, para que elas possam absorver os milhões que não tem lugar na economia capitalista.

No Brasil há uma expectativa positiva em torno da economia solidária enquanto prática alternativa de produção e do trabalho firmado sob o princípio da autogestão. Contudo, se termina por atribuir a essa prática papéis extremamente significativos, os quais ela poderá não corresponder. Pois, é difícil se estabelecer com princípios e valores de solidariedade no contexto da sociedade capitalista, marcada pelo individualismo.

A economia solidária se apresenta enquanto movimento social de resistência à economia capitalista e ao processo de exclusão que produz, com possibilidade de abrir espaço para elevar a qualidade do trabalho hoje existente na condição da informalidade e que ainda contribui para combater a pobreza e gerar renda aos trabalhadores pobres e desempregados.

De modo que continua a se estabelecer na sociedade enquanto atividade produtiva com proposta de relações sociais e de trabalho solidárias, justas e democráticas e vem ganhando legitimidade no campo das políticas públicas como estratégia de trabalho e renda como poderemos observar adiante.

2.2. A economia solidaria como política pública

Conforme observado no capítulo 1 desta dissertação as políticas voltadas ao problema do desemprego no Brasil, até a década de 1990, envolviam basicamente a promoção do emprego, a qualificação profissional e o seguro-desemprego. A proposta de geração de renda ainda se apresentava de forma tímida entre desempregados e trabalhadores das periferias das cidades e do campo, considerados grupos sociais mais vulneráveis, e se realizava de modo desarticulado e, portanto, sem perspectiva de efetivação da atividade econômica desenvolvida (BARBOSA, 2007).

No contexto vazio de proteção social, e mesmo de apoio político, para o grupo de trabalhadores pertencentes ao mundo da informalidade urbana e da subsistência rural foram ganhando relevância as políticas públicas centradas não necessariamente no emprego, mas fundamentalmente no trabalho (CARDOSO JR. & JACCOUD, 2005), observada a necessidade de abranger trabalhadores das atividades econômicas desenvolvidas à margem da relação de assalariamento capitalista.

Assim, a proposta de geração de trabalho e renda passou a conformar o campo de ações implementadas pelo governo, ao problema do desemprego, dada a necessidade de ampliar as estratégias políticas para enfrentar o quadro social que se desenhava com a crise do desemprego estrutural que se instalava na sociedade e, de estender à população trabalhadora não assalariada estas políticas, convergindo em nova estratégia política que se deu a partir da proposta da economia solidária.

A organização do trabalho de forma associativa e cooperada passou a ganhar espaço enquanto política de governo para o desenvolvimento de geração de trabalho e renda no país em virtude do processo de mudança social e econômica que passou a configurar a sociedade a partir dos anos de 1990 e que criou naquele momento um quadro de estagnação econômica e crescimento do desemprego, demandando pelo poder público medidas políticas e econômicas para o problema³⁸.

³⁸ Convém lembrar que a realidade brasileira no momento não apresenta um quadro de estagnação econômica e muito menos de crescimento do desemprego e que, embora a economia solidária tenha sido apropriada pelo governo como estratégia política de geração de trabalho e renda foi uma conquista do movimento social engajado pelo reconhecimento e fortalecimento desta modalidade produtiva.

De acordo com Pochmann (2002) o problema do emprego³⁹ no Brasil se estabeleceu quando o mercado de trabalho brasileiro passou a sofrer efeitos regressivos em decorrência da crise da dívida externa no início dos anos de 1980, ganhando impulso a partir da adesão política e econômica do país ao projeto de globalização do capital.

A partir dos anos 1990, quando o Brasil adere a política de internacionalização da economia e assume uma nova posição na divisão internacional do trabalho, o país se depara com altas taxas de desemprego, pobreza e desigualdade social incrementando a produção e reprodução da marginalidade, especialmente, entre os jovens provenientes de famílias de baixa renda, evidenciando uma problemática social caracterizada pela exclusão social, política e econômica da população, apontando para a necessidade de efetivação de políticas comprometidas, não apenas em criar postos de trabalho, mas que garantam a permanência dos mesmos e combatam a exclusão social (POCHMANN, 1998).

Castel (1998, p. 584) afirma que “o desemprego é seguramente, hoje, o risco social mais grave, o que tem os efeitos desestabilizadores e dessocializantes mais desastrosos para os que o sofrem”. O desemprego ocasiona uma série de problemas sociais observados na sociedade e se constitui na razão das diversas políticas setoriais criadas para atender demandas específicas cujas causas decorrem de fatores como a ausência de uma renda fixa e digna para o atendimento das necessidades básicas. Esta situação demanda a ação interventiva do Estado no que se refere a criação de políticas que possam oferecer condições de integração social e econômica ao segmento de pessoas atingidas por esse fenômeno, e as quais não devem estar reduzidas à transferência direta de recursos público apenas.

Pochmann (2002) infere que para se ampliar a oferta de emprego e renda de modo satisfatório, no sentido de restringir o problema do desemprego, faz-se necessária a articulação entre fatores que considera elementos-chave na determinação do emprego no capitalismo contemporâneo, quais sejam: políticas macroeconômicas, paradigma técnico produtivo, políticas de bem-estar social, sistema de relações de trabalho e políticas de emprego. Sendo que, a ausência de

³⁹ O problema do emprego no Brasil atualmente vem mostrando saldo positivo, considerando que até bem pouco tempo, entre os anos de 2008 e 2009, período que se vivenciou o que Pochmann (2010) avaliou como a primeira crise do capital globalizado, o país se encontrava num contexto de desaceleração da economia e elevada taxa de desemprego.

articulação entre esses elementos e as baixas taxas de crescimento econômico se constitui em condições favoráveis ao aumento do desemprego e das ocupações precárias. Pensamento esse que também é observado em Silva, Yazbek e Giovanni (2008, p. 33)

(...) a pobreza certamente não será debelada tão-somente pelas políticas sociais, muito menos se estas são tópicas e de caráter emergencial, como tem sido no Brasil. A articulação das políticas econômicas com as políticas sociais é pressuposto fundamental para priorização da área social, não numa perspectiva de mera subordinação destas àquelas, mas como reconhecimento de que o desenvolvimento econômico não se faz sem desenvolvimento social e que este não pode prescindir do progresso econômico.

Assim, ainda Pochmann destaca que as políticas de emprego podem ter seu papel orientado tanto no sentido da redução dos desajustes nas ocupações e rendimentos que ocorrem no plano nacional, regional e setorial quanto dos problemas de qualificação profissional, de alocação de mão-de-obra, das condições e relações de trabalho, entre outros. Porém estas precisam estar articuladas a outras perspectivas de desenvolvimento para que apresentem resultados positivos.

Com base em Silva, Yazbek e Giovanni (2008) é possível afirmar que a desvinculação das políticas sociais das políticas econômicas contribui, por exemplo, para a ineficácia do sistema de proteção social brasileiro, abrindo precedentes para a formulação de estratégias capitalistas que aprofundam, ainda mais, a desigualdade social no país.

É neste sentido que a constituição de políticas de caráter estritamente compensatório convém ao crescimento da concentração de renda e a sustentação de uma economia funcional ao sistema capitalista. Evitar este tipo de desfecho político requer implementar políticas verdadeiramente comprometidas com a proposta de levar autonomia ao público beneficiário destas políticas e nestes termos buscar novas possibilidades de desenvolvimento para a sociedade.

A partir desse contexto, das experiências, bem como, a trama conceitual que se formou em torno da economia solidária fez com que ela se constituísse, de forma paulatina, em referência social, se expandindo e ganhando espaços institucionais (ARAÚJO & SILVA, 2005), sendo apropriada como princípios organizativos de novas políticas de promoção do trabalho e do trabalhador, em

consonância com um modelo de desenvolvimento catalogado na sustentabilidade ambiental e na inclusão social.

Nesta perspectiva, a economia solidária se mostrou aos gestores públicos como um possível instrumento na condução das políticas de trabalho enquanto estratégia de inserção produtiva para trabalhadores que estão fora do mercado de trabalho, bem como, uma forma de promover e resgatar a cidadania por meio do trabalho coletivo. Além de ser uma proposta que, em tese, oferece maiores possibilidades de incluir jovens e pessoas mais velhas, não absorvidas pelo mercado formal, no mundo do trabalho, dado seu princípio organizativo de igualdade de direitos, que implica igualdade de oportunidade a todos os trabalhadores.

É importante lembrar que a economia solidária enquanto política pública desenvolveu-se como resposta a crise da oferta de emprego no setor formal do trabalho, decorrente do processo de reestruturação produtiva, e a pressão das lutas sociais de trabalho levantadas por movimentos sociais para que o governo passasse a promover e investir no cooperativismo de base solidária como meio de gerar trabalho e renda. Especialmente por se tratar de uma modalidade produtiva que se mostra “mais adequada, participativa, democrática e mais justa para atender às necessidades e os interesses específicos dos trabalhadores por meio coletivo” (CULTI, 2002, p. 2).

Nestes termos a economia solidária foi incorporada como projeto de governo brasileiro, ainda enquanto compromisso político no período de campanhas eleitorais do então programa de governo da Coligação Lula Presidente, que antecedeu o pleito político que elegeu Luís Inácio Lula da Silva presidente do Brasil no ano de 2002, sendo apresentada como uma das ações a serem implementadas ao desenvolvimento do país, bem como estratégia de ampliação da renda e acesso a bens públicos (BARBOSA, 2007).

Na perspectiva do programa de governo do então presidente Lula desenvolver a economia solidária de modo a combater a fome e a indigência, promover os pequenos negócios e as cooperativas, assim como apoiar as micro e pequenas empresas se constituiriam caminhos viáveis para que o Brasil desse um salto de qualidade a partir do dinamismo econômico alavancado por essas iniciativas (Coligação Lula Presidente, 2002 *apud* BARBOSA, 2007).

Para Barbosa (2007, p. 200) a economia solidária, não se constitui em uma proposta política inovadora que atenda principalmente aos interesses da

população e sim, “acompanha as recentes tendências sobre programas de geração de renda em consonância com a reestruturação produtiva e a desregulação no campo da proteção social”. Contudo, é exatamente pela sua característica inovadora na construção de estratégias políticas voltadas à superação da pobreza, a partir do espaço social e econômico que muitas experiências produtivas no formato coletivo e autogestionário vêm conquistando, que a economia solidária tem ganhado destaque no contexto das políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil.

Observa-se que o rumo da política pública de trabalho brasileira traçou novos caminhos, notadamente, a partir do movimento de economia solidária que foi dinamizado, principalmente, pelos segmentos de baixa renda, atingidos pelo desemprego estrutural e pelo empobrecimento, que encontraram na constituição de empreendimentos solidários um meio viável de garantir trabalho, o que Gaiger (2003) entende como um movimento de reação à perda do trabalho e mecanismo de geração de trabalho e renda.

A partir deste movimento a política brasileira voltada à questão do desemprego passa a ser entendida não como política de emprego, mas do trabalho, revelando uma nova proposta e concepção na forma de promover a atenção pública aos trabalhadores excluídos do mercado de trabalho. Assim, a economia solidária se desenvolveu como proposta política no enfrentamento ao problema do desemprego, mas refleti a transformação da noção de políticas de emprego⁴⁰ para a idéia de políticas de geração de trabalho e renda, em conformidade com a realidade social do mercado de trabalho que tem reduzido os postos de emprego, quais sejam aqueles com carteira assinada posto a flexibilidade do vínculo de emprego (ARAÚJO & SILVA, 2005; SINGER, 2002).

Conforme sinaliza Singer (2002) “ter emprego não é mais a realidade mundial. O que precisamos é de ‘ocupação’ e não de emprego”. E, ocupação neste caso, não implica “uma espécie de simulacro das práticas mercantis oficiais” (FRANÇA FILHO, 2007, p. 167) – iniciativas individuais que se dão na informalidade e de forma ilegal. Trata-se de trabalho que proporcione renda sem a relação de patronato, mas que se realiza na legalidade e conferi ao trabalhador autonomia econômica e capacidade de sustento próprio.

⁴⁰A noção de política de emprego parece sugerir apenas o campo do trabalho condicionado ao sistema de assalariamento, ou seja, o trabalho no qual o indivíduo presta seu serviço e recebe por isso, conformando uma política que busca apenas qualificar e encaminhar o trabalhador para o mercado formal de trabalho.

Com base em França Filho (2007) depreende-se que a economia solidária propõe levar ao trabalho uma configuração que vai além da perspectiva econômica de garantir o sustento, não sendo um fim em si mesmo, mas a serviço de outras finalidades: sociais, políticas, culturais, ambientais, etc. E, enquanto política pública se mostra importante à redefinição das relações entre sociedade civil e poder público no sentido de sua maior democratização, ampliando efetivamente a forma de conceber e realizar a ação pública.

Neste sentido, compreende-se que a economia solidária está no bojo das estratégias de redimensionamento da política social brasileira, orientada não apenas ao combate da fome e da miséria a partir do acesso ao mundo do trabalho, mas também para a redução das desigualdades sociais e regionais na perspectiva mesmo de uma nova realidade econômica para o país. Como vetor de transformação para uma sociedade mais justa e socialmente equilibrada em direção a um novo modelo de desenvolvimento (STAEVIE, 2009), a partir de uma política comprometida com a defesa de iniciativas coletivas, geradoras de novos atores econômicos, recolocando a importância da autogestão dos trabalhadores e a melhoria da qualidade de vida (BARBOSA & EID, 2009; EID 2003).

É possível afirmar, diferente do que defende Barbosa (2007), que as tendências recentes de programas de geração de renda representam a possibilidade de incluir trabalhadores no mercado de trabalho não apenas pela via do assalariamento, mas por meio de atividades econômicas que se desenvolvem sejam de forma individual ou coletiva, com autonomia e controle sobre o que é produzido. Portanto, conformam uma realidade política que não atende apenas ao imperativo de subsidiar a intermediação de trabalhadores ao mercado formal de trabalho, no compromisso com a regulação da demanda e oferta de trabalho ao mercado capitalista.

A economia solidária enquanto novo desdobramento da política de geração trabalho e renda demonstra compromisso com o trabalhador, na sua capacidade produtiva e na manifestação de uma forma inovadora de se organizar e gerir o trabalho. Logo, converge para o fim da exclusão social de trabalhadores a partir do trabalho coletivo com base solidária e democrática, no sentido do “rompimento com a cultura da subalternidade e da suposta necessidade de uma gerencia científica que ordene aos empregados o que cada um deve cumprir, um dos pilares da economia capitalista” (EID, 2003, p. 25)

Vale lembrar que, mesmo com os avanços obtidos pela economia solidária em termos de concepção e organização das chamadas políticas de emprego, as quais passaram a apoiar trabalhadores autônomos, empreendimentos individuais e familiares e as cooperativas populares, se estabelecem críticas a estas formas de organizar o trabalho. Pois, terminam por serem compreendidas como atividades que desenvolvem trabalhos precários, sem direitos trabalhistas e, que no máximo oferecem um patamar mínimo de sobrevivência, ou seja, não possuem capacidade de levar mudanças efetivas à população.

Isto ocorre por ainda se ter na sociedade como referência para a melhoria das condições de vida o trabalho assalariado, mas também corresponde à prática de políticas implementadas de forma isolada, como políticas setoriais para atender problemas específicos, de modo que terminam apenas por se constituir em soluções temporárias ou intermediárias para redução das desvantagens econômicas dos mais pobres.

Mesmo as políticas de emprego - considerando-se aqui aquelas voltadas para o mercado formal - como afirma Pochmann (2002, p. 116): “se mostram necessárias, porém não suficientes para, de maneira isolada, responderem por uma melhora na *performance* do emprego nacional”. Depreende-se, portanto, que não basta apenas desenvolver políticas e programas de qualificação profissional, de apoio pecuniário ao trabalhador desempregado se não forem acompanhadas de ações governamentais voltadas para o desenvolvimento econômico e social do país

Numa acepção mais ampla, a economia solidária, enquanto política pública com possibilidade de uma “nova forma social de produzir” e de lançar o trabalhador no mercado, tem se mostrado uma estratégia possível ao propor geração de trabalho e renda com base nos princípios da solidariedade, coletividade e auto-gestão. Além de ser uma iniciativa que se apresenta como meio de viabilizar instrumentos de organização, cidadania e educação popular aos trabalhadores.

É relevante ponderar que, independente dos rumos que as políticas públicas assumem frente à crise capitalista e no contexto da desregulamentação social do trabalho, o desenvolvimento destas no que tange a oferta de serviços ou benefícios sociais, expressa, de certo modo, a resistência da classe trabalhadora pelo reconhecimento de sua cidadania e de seus direitos. Implicando uma forma dos trabalhadores reaverem seu trabalho apropriado pelo capitalista. Pois, o financiamento dessas políticas é proveniente da riqueza socialmente produzida e

canalizada pelo Estado, sob a forma de impostos e taxas pagas por toda população, e que financia as políticas implementadas na sociedade⁴¹.

Diante do exposto, conclui-se que a economia solidária ao ser assumida pelo governo federal como política pública representa o desafio do Estado em desenvolver políticas de geração de trabalho e renda que respondam a situação que se configurou no país com as transformações ocorridas no mundo do trabalho. Representa, portanto, o desenvolvimento de políticas ativas que buscam criar mecanismos potencialmente capazes de gerar trabalho, no qual o compromisso deverá ser, sobretudo, com a condição social e econômica do trabalhador.

2.2.1. A construção da economia solidária no Brasil

Segundo Cruz (2002, p. 9) “a economia solidária é ao mesmo tempo um fenômeno econômico e um movimento social” e, em se tratando da economia solidária no Brasil, essa assertiva faz muito sentido. Pois seu surgimento no país representa não apenas o resultado das condições e tendências históricas do mercado de trabalho brasileiro, mas também o acúmulo dos movimentos populares dos anos 80 e 90, do século XX, ligados a partidos de esquerda, à igreja e iniciativas de movimentos sociais.

Foi em meio ao processo de lutas sociais por melhores condições de vida e de acesso democrático aos serviços sociais básicos que, notadamente a partir dos anos 90, se desenhou a organização socioeconômica dos excluídos que encontrou na economia solidária a possibilidade de, de forma coletiva e solidária, mudar as condições sociais e de trabalho as quais estavam submetidos.

O surgimento de economia solidária⁴² no Brasil relaciona-se às condições socioeconômicas e políticas das duas últimas décadas do século passado, pois foi a

⁴¹ IAMAMOTO (1991) traz uma discussão sobre esse tema em seu livro *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil*.

⁴² A origem da economia solidária está nos princípios do chamado “socialismo utópico”, numa luta contra tendências capitalistas como a concentração da renda, da propriedade e a exclusão social, bandeiras de lutas deixadas de lado com o foco na defesa do emprego estável com proteção social em detrimento ao movimento de contestação à subordinação e alienação característica do trabalho assalariado (PINTO, 2006). Evidenciando um momento em que a classe operária havia se acostumado ao pleno emprego e que, paralelamente, proporcionara um desinteresse pela economia solidária. Foi Robert Owen, através da proposta de construção de aldeias cooperativas, onde os trabalhadores seriam orientados a produzir a própria subsistência e, conseqüentemente saírem do estado de ociosidade, que se colocou na sociedade capitalista a idéia de uma organização produtiva no regime de cooperação. Posteriormente esse propósito foi assumido pelo crescente movimento sindical e cooperativo da classe trabalhadora, na luta por mudança nas condições de vida dessa

partir da crítica ao desemprego e ao processo de flexibilização e precarização do trabalho que ela aparece na maioria dos países, inclusive do próprio Brasil.

A crise do trabalho assalariado foi o grande motor da economia solidária, especialmente a partir dos anos 90, quando a falta de oportunidade de reinserção no mercado de trabalho pelo grupo de trabalhadores que perderam seus empregos, ou mesmo o grupo de trabalhadores que sempre viveu na informalidade, passou a desenvolver experiências associativas que se configuram na economia solidária e como meio de garantir trabalho e renda.

A economia solidária se desenvolve em meio a um conjunto de medidas voltadas à geração de emprego e renda, dado o contexto de reestruturação da produção e da economia que se fez acompanhada de um processo de enxugamento das empresas e a decorrente terceirização e precarização das condições e relações de trabalho (LEITE, 2009).

Neste sentido, o crescimento do desemprego e a ampliação de trabalhadores a margem do sistema de assalariamento capitalista concorreu para o desenvolvimento de ocupações precárias e heterogêneas contribuindo, sobremaneira, para o incremento da economia solidária no Brasil, no sentido de que, ao possibilitar novas e melhores condições de trabalho, especialmente ao trabalhador que se encontra neste campo da informalidade, que Pochmann (2004) classifica como “segmento não organizado do trabalho”, faz aumentar o interesse por parte desse grupo no desenvolvimento de experiências associativas de cunho solidário.

Do mesmo modo, o avanço da economia solidária responde, dentre outros fatores, ao movimento de críticos sociais engajados na construção de alternativas de organização social e laboral, visando a geração de trabalho, renda e mudança de vida (idem).

Pochmann (2004) assinala a junção de dois movimentos específicos ao avanço inicial da economia solidária no Brasil: de um lado, teríamos o surgimento expressivo de mão-de-obra encontrada, principalmente, no segmento não organizado do trabalho, em virtude do avanço do emprego aberto resultante do ciclo

classe. (SINGER, 2002). Para os propositores dessa forma de organização produtiva, que mais tarde se configuraria na chamada economia solidária, a cooperação era um veículo através do qual a exploração capitalista seria substituída por uma sociedade justa e igualitária, de modo que as cooperativas se constituíam um instrumento de transformação dessas sociedades (BHOWMIK, 200-).

de financeirização e subordinação do país na economia mundial. Concorrendo para uma proletarização da antiga classe operária, que passou a integrar o segmento não organizado do trabalho, submetendo-se a formas mais brutalizadas de trabalho. E, também para o desaburguesamento da classe média. Configurando um ineditismo que autor (idem, p. 23) afirma tratar-se “inequivocamente de um excedente de força de trabalho qualificado, não imigrante rural e aculturado pela disciplina do trabalho sistêmico”.

De outro lado, teríamos o movimento de pesquisadores, técnicos, universitários, religiosos, sindicalistas, enfim, militantes sociais críticos engajados na construção de alternativas de gerar trabalho e renda aos pobres e desempregados através de parceria com os mesmos, de modo a proporcionar novas perspectivas de condição de vida ao segmento (ibdem).

Singer [200-] afirma que a economia solidária surge no Brasil como provável resposta à grande crise vivenciada pelo país entre os anos de 1981 e 1982, especialmente quando muitas indústrias entraram em concordata e em processo falimentar, levando trabalhadores a unirem-se em torno de um objetivo comum, qual seja a garantia dos seus postos de trabalho, empenhados solidariamente na construção de um novo empreendimento de caráter solidário, em que todos são donos por igual. Esta união se configurou na criação da Associação dos Trabalhadores em Empresas Autogestionadas - ANTEAG, que representa um dos movimentos na direção da afirmação da economia solidária no país.

Apesar da origem da ANTEAG ser encontrada em um processo de crise iniciado ainda nos anos de 1980 e, mais propriamente nos anos 1991 quando empregados de uma fábrica de calçados decidiram assumir a direção da empresa, sua criação se deu efetivamente em 1994, no 1º Encontro dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão, realizado em São Paulo.

Além da ANTEAG, Leite (2009) demonstra em seus estudos outras três experiências que são consideradas pilares fundamentais da organização do movimento de economia solidária no Brasil:

- A Cáritas Brasileiras, instituição da Igreja Católica que, desde 1990, através dos Projetos Alternativos Comunitários (PACs) se configurou em importante veículo de socialização e promoção da economia solidária no país.

- As Incubadoras Universitárias, que foram desenvolvidas com objetivo de prestar assessoria técnica e transferência de tecnologia e conhecimento aos

empreendimentos solidários. No ano de 1998 criou-se a Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs), responsável pela disseminação de incubadoras pelas universidades públicas do Brasil e que atualmente somam mais de 80 incubadoras universitárias.

- a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que a partir do seu 7º Congresso Nacional, nos anos 2000, passa a fomentar o desenvolvimento da economia solidária no Brasil. Para tanto, realiza a articulação entre três entidades próprias: a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), a central de cooperativas e empreendimentos solidários - União e Solidariedade das Cooperativas e empreendimentos de economia solidária do Brasil (UNISOL) e a Cooperativa de Crédito e Economia Solidária (ECOSOL).

A ADS representa a necessidade de constituição de novos referenciais de geração de trabalho e renda e de alternativas de desenvolvimento que tenham como princípios fundamentais a economia solidária e o desenvolvimento sustentável. Já a UNISOL busca a melhoria socioeconômica de entidades e empresas coletivas e a garantia da geração de trabalho e renda com dignidade. E, a ECOSOL enquanto sistema de apoio às cooperativas de crédito solidário propõe-se a viabilizar a inclusão da população de baixa renda no sistema financeiro por meio de recursos e impulsionar o desenvolvimento local (LEITE, 2009).

A organização em cooperativas pelos integrantes do Movimento dos trabalhadores Rurais Sem Terra (MST)⁴³ é outra experiência que contribuiu significativamente ao avanço da economia solidária no Brasil. A Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), organizada por esse movimento, possui cerca de oitenta cooperativas e quatrocentas associações de reforma agrária que conformam a dinâmica interna dos assentamentos.

Ações governamentais como políticas de microcrédito e incentivo ao fomento de cooperativas populares constituem estratégias políticas que contribuíram para o desenvolvimento da economia solidária no Brasil.

A implementação de políticas públicas de fomento as experiências associativas por parte de governos municipais e estaduais a exemplo da iniciativa de constituição de cooperativa de coleta seletiva e reciclagem de lixo do município de

⁴³ O MST foi criado em 1984, está organizado em 24 estados, distribuído por 700 municípios, em cerca de 1000 assentamentos de reforma agrária com aproximadamente 350 mil famílias perfazendo 1,5 milhão de pessoas.

Santo André, no Estado de São Paulo, acabou influenciando vários municípios a adotarem essa prática solidária para a geração de trabalho e renda.

Dada à importância dessas iniciativas locais, a partir do governo Lula a economia solidária ganha estatuto de política federal ao ingressar no Ministério do Trabalho e Emprego por meio da Secretaria Nacional de Economia Solidária, criada em maio do ano de 2003. Momento em que também se constituiu o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES)⁴⁴, com a finalidade de articular as experiências de economia solidária no país e representa-las junto aos governos e fóruns internacionais (Leite, 2009).

Para uma melhor visualização da evolução da economia solidária no Brasil, nos parece oportuna a síntese dos principais marcos de sua constituição apresentada por Barbosa (2007), com base em documentação do FBES e da Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES):

Quadro 02

Quadro síntese da constituição da economia solidária no Brasil

Período	Acontecimento	Breve descrição
Anos 1980 e 1990	Primeiras experiências de economia solidária	Experimentação de variadas experiências de geração de renda e trabalho por ONGs isoladamente e pela Cáritas através dos PACs
1998	Encontro Latino-Americano de Cultura e Socioeconomia Solidárias – Porto Alegre (RS)	Com a participação de vários países como México, Peru, Nicarágua, Bolívia, Espanha, Argentina e Brasil, elaborou-se a “carta de Porto Alegre”, em que se definiu entendimento sobre a economia solidária como alternativa social para a internalização do capital e a pobreza dos países periféricos, estabelecendo estratégias para a constituição de uma rede na região.
1995/ Anos 2000	Experiências de políticas públicas regionais de economia solidária	Práticas de fomento e fortalecimento de programas de geração de renda e trabalho, baseadas em economia solidária em governos municipais e estaduais, com destaque para o protagonismo do Rio Grande do Sul.
1997/ 2001	Articulação Internacional	Articulação intercontinental

⁴⁴ O FBES foi instituído durante a III Plenária de Economia Solidária, no dia 27 de junho de 2003, um dia depois da formalização da SENAES.

		liderada pela Rede Peruana de Economia Solidária, Redes do Quebec/Canadá e da França em torno de uma globalização solidária.
2000	- I Encontro Brasileiro de Cultura e Socioeconomia Solidária, em Mendes (RJ) - Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária - RBSES	Com a participação de movimentos sociais, produtores populares e instituições de assessoria da sociedade civil, criou-se a Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária, com o objetivo de constituir redes regionais para fortalecer, articular e divulgar os grupos de produtores e consumidores a fim de dinamizar a cadeia produtiva de economia solidária.
2002	Rede Intercontinental pela Promoção da Economia Social e Solidária (Canadá)	Criação da rede com o objetivo de desenvolver respostas inovadoras para os problemas da internacionalização da economia e promover o intercâmbio entre países dos hemisférios Norte e Sul.
2001/ 2004	Fórum Social Mundial	Nas quatro edições do Fórum, três delas realizadas em Porto Alegre e a última na Índia, os debates e intercâmbios de ideias e práticas em economia solidária foram paulatinamente crescendo e ganhando as principais atenções do evento.
2001	Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária	Instituído durante o I Fórum Social Mundial (FSM) para articular o debate e as entidades interessadas no tema nacionalmente; representou as redes internacionais de economia solidária junto ao comitê internacional que promove as edições do FSM.
2001	Rede Global de Socioeconomia Solidárias	Criação da rede, com a participação de 21 países, durante o I Fórum Social Mundial, objetivando integrar e divulgar a produção e comercialização locais e nacionais.
2002	I Plenária Brasileira de Economia Solidária	Essa plenária discutiu e definiu a articulação nacional de trabalhadores envolvidos com economia solidária e entidades de assessoria.
2003	- III Fórum Social Mundial - Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, recém-empossado. - II Plenária Brasileira de Economia Solidária	O presidente assume compromisso de fortalecer a economia solidária em seu governo através de uma secretaria.
2003	Secretaria Nacional de Economia Solidária	Instituída a secretaria no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, com a posse de Paul

		Singer, por sugestão dessa articulação nacional de economia solidária.
2003	<ul style="list-style-type: none"> - III Plenária Brasileira de Economia Solidária - Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES (Brasília) - Fórum Nacional de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária 	<p>Plenária Nacional de Economia Solidária convocada pelo GT Brasileiro de Economia Solidária, precedida de plenárias regionais em 18 estados, constituiu, com 800 delegados de todo o país, o FBES que passou a ser instância máxima de organização da sociedade nessa área. O Fórum ficou composto por trabalhadores empreendedores da economia solidária, assessorias gestores públicos e movimentos sociais atuantes nesse campo.</p> <p>A partir do crescimento das práticas de economia solidária nos governos – iniciadas no governo Rio Grande do Sul (1999-2002) e na prefeitura de Porto Alegre (2000-2004) - desde 2002 iniciou-se uma articulação entre os gestores governamentais e em agosto de 2003 a rede de gestores de políticas públicas foi formalizada.</p>

Fonte: BARBOSA (2007, pp. 175-176)

Ressalva-se que o quadro acima traça apenas um demonstrativo dos acontecimentos que propiciaram o desenvolvimento da economia solidária no Brasil até o seu reconhecimento e vinculação pelo poder público.

A economia solidária no Brasil passa a se constituir de forma mais representativa na década de 80, quando há o surgimento de várias cooperativas, empresas de autogestão e outros empreendimentos congêneres, mas apenas começa a formar um espaço de discussão e articulação nacional com o desenvolvimento de atividades da economia solidária no âmbito do I Fórum Social Mundial (FSM) e, especialmente a partir da constituição do Grupo de Trabalho Brasileiro de economia solidária, formado por setores da sociedade civil engajados na luta pela defesa e afirmação da economia solidária (SENAES/MTE).

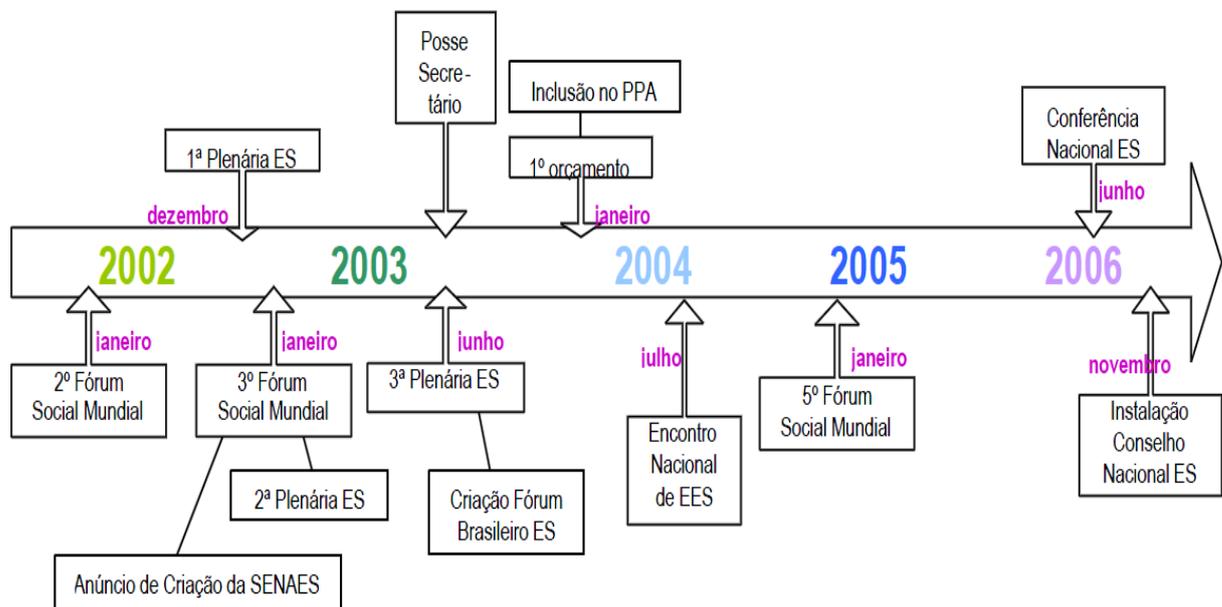
A partir de então, foram implantadas Plenárias, Fóruns e Conferências de economia solidária que juntas representam formas de discussões da estrutura e desafios da economia solidária no Brasil.

A constituição da Plenária Brasileira de Economia Solidária possibilitou o debate sobre uma plataforma política⁴⁵ para o fortalecimento da economia solidária no país. Essa plataforma diz respeito a um conjunto de prioridades relacionadas às finanças solidárias, ao marco jurídico para os empreendimentos econômicos solidários, à formação e à educação, às redes de produção, comercialização e consumo, à democratização do conhecimento e da tecnologia e à organização social de economia solidária (SENAES, MTE).

A criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES)⁴⁶ no momento de criação da SENAES foi uma decisão da III Plenária e, representou uma iniciativa do movimento de economia solidária. Assim, o Fórum passa a ter papel de interlocutor com a secretaria, no sentido de apresentar, sugerir políticas e acompanhar a execução das políticas públicas de economia solidária (idem).

Veja na figura abaixo o desdobramento para articulação e institucionalização da economia solidária no Brasil, a partir do II FSM até a instalação do Conselho Nacional de Economia Solidária:

Figura 1: Processo de institucionalização da economia solidária no Brasil



Fonte: CUNHA, 2002

⁴⁵ Veja no anexo desse trabalho a plataforma do FBES.

⁴⁶ Atualmente, além do Fórum Brasileiro existem 27 fóruns estaduais com milhares de participantes (empreendimentos, entidades de apoio e rede de gestores públicos de economia solidária) em todo o território nacional.

Observa-se que a partir de 2003, quando já instituída a SENAES, a economia solidária é incluída no Plano Plurianual (PPA) do governo federal 2004-2007, por meio do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento que se propõe, dentre outras coisas, a dimensionar e dar visibilidade ao universo dos empreendimentos de autogestão e economia solidária no país.

A economia solidária ao adquirir o estatuto de política pública segue avançando em seu projeto de consolidação de atividade produtiva apropriada como estratégia de governo e, de construção de uma nova ordem societária da qual a sociedade civil é protagonista.

Diante do exposto, depreende-se que o aparecimento da economia no Brasil, bem como em seu contexto mais geral se apresenta “como um movimento de movimentos”, para citar Barbosa e Eid (2009), que nasceu da necessidade de alterar a sociedade existente através de uma proposta de desenvolvimento social e econômico comprometido com os preceitos de justiça e igualdade.

A economia solidária, neste sentido, estaria muito mais associada a uma luta de resistência contra o capitalismo e, em favor de um desenvolvimento econômico e social justo e igualitário, configurando-se em um movimento social de grande expressividade na atualidade, do que um fenômeno econômico ou uma simples opção de como se quer organizar o trabalho.

Como bem definiu Leite (2009, pp. 33-39) “as experiências associativas ultrapassam o simples objetivo de alternativa ao desemprego e adquirem um potencial emancipador”. E, embora não sejam capazes de promover uma transformação social mais significativa representam ações importantes ao promover a solidariedade e a autonomia nas relações de trabalho na sociedade.

2.2.2. A Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES): afirmação de uma nova política

A constituição da Secretaria Nacional de Economia de Solidária – SENAES a partir da Lei nº 10.683, de 28 de março de 2003, além de representar uma conquista da sociedade civil através do movimento de economia solidária também se mostra um elemento importante na configuração do quadro atual de políticas públicas brasileiras no combate ao desemprego, a pobreza e a exclusão social no país.

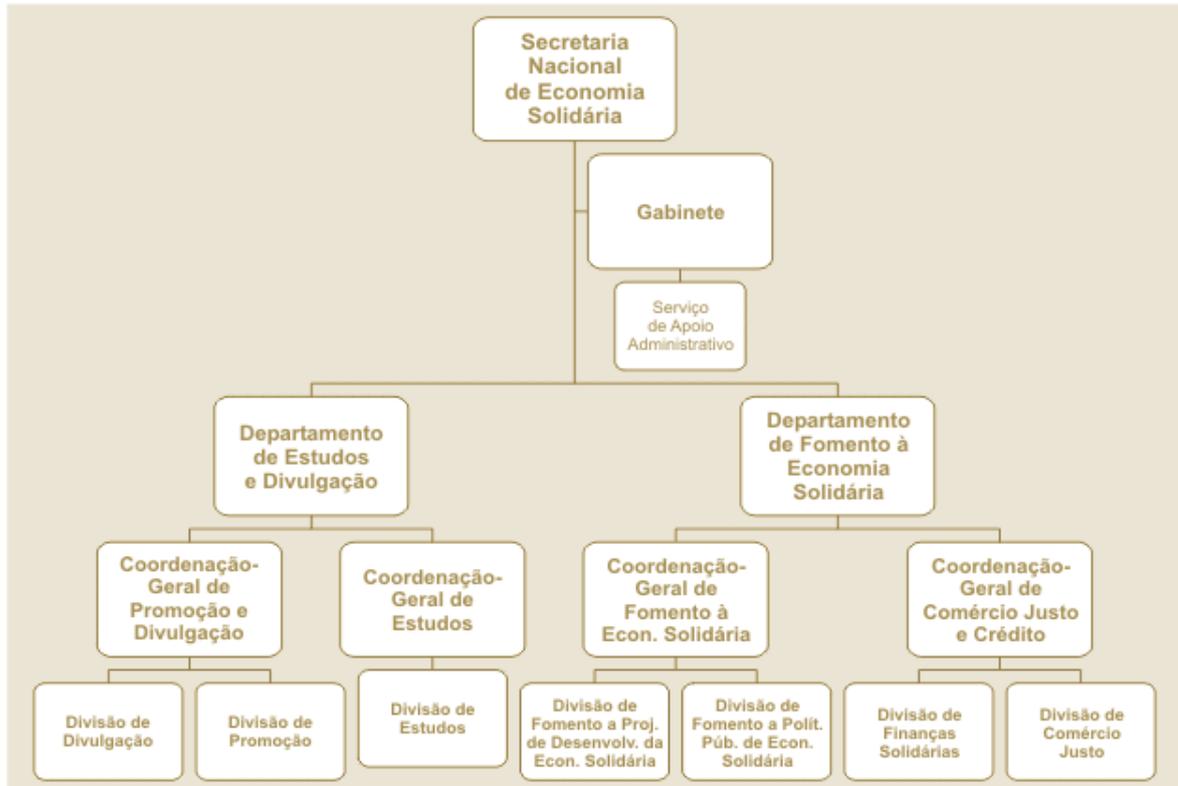
A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) na esfera do Ministério do Trabalho Emprego (MTE), conduzida pelo Professor Paul Singer, representa a política assimilada pelo Estado brasileiro para o fortalecimento dos empreendimentos solidários (PINTO, 2006), expressando uma nova realidade do trabalho no país, catalogada na expansão do trabalho associado, como atividade geradora de renda e de nova configuração das relações sociais. Além de demonstrar uma ampliação das responsabilidades do MTE para com a classe trabalhadora, pois passou a incluir no âmbito de suas políticas de proteção aos direitos dos trabalhadores o cooperativismo e o associativismo urbano (SINGER, 2004).

Por isso, em conformidade com o MTE, a SENAES se propõe a viabilizar e coordenar atividades de apoio à economia solidária em âmbito nacional, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário.

Conforme sinalizado, simultaneamente à criação da SENAES, foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária revelando o processo de conquista, de reconhecimento político e de políticas públicas de economia solidária no país. Estas instâncias se tornaram representativas da economia solidária em plano nacional, sendo a primeira no âmbito do Estado e a segunda da sociedade civil.

A figura 2 permite visualizar a estrutura organizacional da SENAES:

Figura 2: Organograma da SENAES



Fonte: www.mte.gov.br acesso em Dezembro de 2011

A estrutura organizacional da SENAES permite à instituição o desenvolvimento de suas competências ao processo de viabilização e coordenação das atividades de apoio à economia solidária em território nacional. Assim, compete a esta secretaria, segundo Decreto 5063, de 08 de Maio de 2004:

- I – Subsidiar a definição e coordenar as políticas de economia solidária no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego;
- II- articular-se com representações da sociedade civil que contribuam para a determinação de diretrizes e prioridades da política de economia solidária;
- III- planejar, controlar e avaliar os programas relacionados à economia solidária;
- IV - colaborar com outros órgãos de governo em programas de desenvolvimento e combate ao desemprego e à pobreza;
- V - estimular a criação, manutenção e ampliação de oportunidades de trabalho e acesso à renda, por meio de empreendimentos autogestionados, organizados de forma coletiva e participativa, inclusive da economia popular;

VI - estimular as relações sociais de produção e consumo baseadas na cooperação, na solidariedade e na satisfação e valorização dos seres humanos e do meio ambiente;

VII - contribuir com as políticas de microfinanças, estimulando o cooperativismo de crédito, e outras formas de organização deste setor;

VIII - propor medidas que incentivem o desenvolvimento da economia solidária;

IX - apresentar estudos e sugerir adequações na legislação, visando ao fortalecimento dos empreendimentos solidários;

X - promover estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento e divulgação da economia solidária;

XI - supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com outros órgãos do Governo Federal e com órgãos de governos estaduais e municipais;

XII - supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com movimentos sociais, agências de fomento da economia solidária, entidades financeiras solidárias e entidades representativas do cooperativismo;

XIII - supervisionar, orientar e coordenar os serviços de secretaria do Conselho Nacional de Economia Solidária;

XIV - apoiar tecnicamente os órgãos colegiados do Ministério do Trabalho e Emprego, em sua área de competência;

XV - articular-se com os demais órgãos envolvidos nas atividades de sua área de competência

Observa-se na figura 2 que a SENAES estrutura-se basicamente em torno de dois departamentos: o Departamento de Estudos e Divulgação, ao qual compete:

I - colaborar com o desenvolvimento e divulgação de pesquisas na área da economia solidária;

II - articular-se com o Departamento de Qualificação, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, para a promoção de ações de formação no campo da economia solidária;

III - promover seminários, encontros e outras atividades que tenham por objetivo a divulgação e promoção da economia solidária;

IV - coordenar estudos da legislação que visem ao fortalecimento da economia solidária; e

V - apoiar iniciativas das universidades com vistas à criação de campo acadêmico e científico da economia solidária. (Art. 19)

E, o Departamento de Fomento à Economia Solidária, que possui as seguintes atribuições:

I - promover ações e elaborar e coordenar programas que visem ao desenvolvimento e fortalecimento da economia solidária;

II - coordenar a articulação e o desenvolvimento de parcerias com organizações não governamentais, entidades de classes, universidades e outras instituições para o desenvolvimento de programas de economia solidária;

III - promover a expansão dos empreendimentos solidários, mediante a abertura de canais de comercialização e a divulgação dos conceitos de comércio justo e consumo ético;

IV - promover a articulação de políticas de financiamento que viabilizem a criação de novos empreendimentos e o desenvolvimento e consolidação dos já existentes; e

V - cooperar com a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego e outros órgãos de governo para o desenvolvimento de linha de crédito que sejam mais adequadas aos empreendimentos solidários. (Art. 20)

Os referidos departamentos formam a base de ação da SENAES para a efetivação do seu compromisso de difundir e consolidar a economia solidária no contexto das políticas públicas, bem como viabilizar o funcionamento e a promoção dos empreendimentos solidários e de autogestão. Assim, no intuito de fortalecer, divulgar e apoiar a economia solidária no país, mediante políticas integradas, ainda no ano de sua criação a secretaria instituiu um único programa para articular ações para a economia solidária, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, cujos objetivos são:

- Difundir e fortalecer os empreendimentos autogestionários, por meio de ações de fomento, assistência técnica e promoção de tecnologias adequadas ao desenvolvimento da economia solidária;
- Apoiar materialmente as entidades e agências de apoio e fomento a economia solidária;

- Elaborar e propor medidas para a articulação de ações de incentivo às finanças solidárias, principalmente nas modalidades de bancos comunitários e fundos rotativos, ampliando a escala de suas operações, os serviços financeiros prestados e legitimando novas institucionalidades econômicas;
- Intervir na reformulação do arcabouço legal que regula as cooperativas e propor a adoção de um Estatuto do Empreendimento Autogestionário, que permita consolidar sua identidade, implementar um sistema de proteção a seus trabalhadores e orientar as ações de fiscalização;
- Articular cadeias produtivas, ampliando a produção, distribuição e consumo dos produtos da economia solidária, apoiando o consumo ético e responsável e contribuindo para construção de um Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário;
- Estimular e promover a produção de conhecimentos e tecnologias voltados à economia solidária, articulando às políticas de educação e de pesquisa;
- Manter o Sistema de Informação em Economia Solidária, ampliando e atualizando periodicamente suas informações;
- Fortalecer os espaços de organização e de participação da sociedade civil e dos demais entes governamentais para formulação de políticas públicas para a economia solidária, em especial o Conselho Nacional de Economia Solidária implantado em 2006.

O público-alvo deste Programa se estende aos trabalhadores em risco de desemprego, desempregados ou autônomos, pequenos produtores familiares rurais e urbanos, redes de economia solidária, empreendimentos de economia solidária (cooperativas, empresas autogestionárias, associações e outros), agência de fomento da economia solidária, fóruns municipais e regionais de desenvolvimento, beneficiários de programas governamentais de inclusão social.

Esse Programa representou um avanço na constituição de uma política pública federal para a economia solidária no Brasil, principalmente por meio de sua vinculação ao Plano Plurianual do governo. Neste sentido, buscou-se ampliar o escopo do Programa, delimitando suas várias linhas de ação de modo mais definido

e mais estruturado, destacando-se: a organização da comercialização dos produtos e serviços da economia solidária; a formação e a assistência técnica aos empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação; o fomento as finanças solidárias, sob a forma de bancos comunitários e fundos rotativos solidários; e a elaboração de um marco jurídico diferenciado para a economia solidária, garantindo o direito ao trabalho associado (SENAES/MTE).

Vale lembrar que o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento se diferencia dos outros programas que buscam gerar renda através do acesso ao crédito, como o PROGER, por buscar, sobretudo, estimular o trabalho associativo e cooperativo na perspectiva de gerar uma cultura de cooperação, em contraposição a uma cultura de subordinação (AMORIM & ARAÚJO, 2004). Porém, essa perspectiva de uma nova cultura do trabalho é inerente aos princípios da economia solidária e que fora apropriado pelo governo, mas que não condiz com a realidade da política econômica adotada pelo país.

Portanto, pode-se concluir que o papel da economia solidária na esfera da política pública se limita a fortalecer, estimular e articular iniciativas de trabalhadores na geração de trabalho e renda a partir dos instrumentos ao alcance do governo. É neste sentido que se pode falar na afirmação de uma nova política a partir da criação da SENAES, posto que represente a estrutura política necessária ao desenvolvimento dos objetivos desta nova política.

Porém, de acordo com Staevie (2009), existem aqueles que acreditam que ao instituir um organismo dentro da própria esfera administrativa para o fortalecimento das práticas de economia solidária o Estado estaria incorporando e ratificando sua incapacidade de solucionar o problema do desemprego estrutural e da precarização das relações de trabalho, e respaldando o discurso neoliberal do capitalismo do não emprego. Esta concepção parte de críticos que não percebem na economia solidária um vetor de transformação, mas uma etapa temporária entre a saída e a reentrada do trabalhador no mercado formal de trabalho.

O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento buscou expressar as principais demandas da economia solidária na definição de ações e prioridades, dialogando com a Plataforma do FBES e com as resoluções da I Conferência Nacional de Economia Solidária e do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES).

O Conselho Nacional de Economia Solidária foi criado pelo mesmo ato legal que instituiu a SENAES, sendo concebido como órgão consultivo e propositivo para a interlocução permanente entre setores do governo e da sociedade civil. Por isso, sua estrutura é composta⁴⁷ pelos: Empreendimentos de Economia Solidária, como: Associação Nacional de Trabalhadores de Empresas de Autogestão (ANTEAG); Confederação Nacional de Cooperativas de Reforma Agrária (CONCRAB); União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Solidária (UNISOL). Entidades da sociedade civil, como: Grupo de Trabalho da Amazônia (GTA); Unitrabalho; SEBRAE; Cáritas Brasileira e, Governo.

O CNES representa a participação mais direta da sociedade civil na formulação de políticas públicas, assim como a articulação entre órgãos do governo para elaboração dessas políticas. Por isso, é uma das ações do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento de grande relevância, pelo papel que cumpre em prol da economia solidária.

Também não pode deixar de ser mencionado o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES) desenvolvido pela SENAES com a finalidade de proporcionar visibilidade e oferecer subsídios nos processos de formulação de políticas públicas através de um mapeamento da economia solidária no Brasil. Esse sistema é composto de informações sobre os Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) e de Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento (EAF). O SIES é importante por se constituir em um banco de dados sobre a economia solidária no país.

As ações empreendidas pela SENAES estão elencadas no quadro abaixo, de modo a permitir o acompanhamento do que foi realizado por esta instituição no que tange ao seu compromisso em promover a economia solidária no Brasil:

Quadro 03

Quadro de ações da SENAES

Ações	Atividades desenvolvidas
Finanças Solidárias	<ul style="list-style-type: none"> - Articulação para construção do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo e Orientado. - Apoio a entidades que atuam com bancos comunitários

⁴⁷ Para obter informação detalhada consultar o site do MTE: www.mte.gov.br

Marco Jurídico da Economia Solidária	<ul style="list-style-type: none"> - Anteprojeto de lei das Cooperativas de trabalho - Anteprojeto de lei do Programa Nacional de Cooperativismo - Debate sobre a Lei Geral do Cooperativismo
Formação em Economia Solidária	<ul style="list-style-type: none"> - Formação de Gestores Públicos - Formação de Formadores Educadores - Plano Setorial de Qualificação (parceria com Departamento de Qualificação do MTE) - Programa Nacional de Incubadoras – PRONINC
Comunicação e Divulgação da Economia Solidária	Campanha Nacional da Economia Solidária (realização e distribuição de material impresso e programas de rádio e TV)
Estudos e Pesquisas para conhecimento e promoção da economia solidária	<ul style="list-style-type: none"> - Mapeamento nacional - Implantação e atualização do Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES), no plano nacional - Implantação dos SIES estaduais - Realização de estudos e pesquisas
Comercialização e Redes de Produção	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio à realização de Feiras Estaduais e Feira Nacional - Articulação para a promoção do consumo ético e comércio justo
Institucionalização das Políticas de Economia Solidária e estímulo à participação social	<ul style="list-style-type: none"> - Conferência Nacional de Economia Solidária - Instalação do Conselho Nacional de Economia Solidária - Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária - Institucionalização da economia solidária nas Delegacias Regionais do Trabalho - Apoio e articulação com políticas públicas regionais e locais
Fomento à economia solidária	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio a redes e cadeias produtivas - Apoio a empresas recuperadas em autogestão - Mobilização e formação de agentes comunitários de desenvolvimento solidário para atuar em comunidades e grupos específicos - Apoio a pequenos projetos de geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária que não se identificam com as linhas prioritárias - Apoio para organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos (parceria com Ministério das Cidades)

Fonte: CUNHA, 2007

A implementação de uma política de economia solidária apresentou-se como proposta concreta a alguns dos desafios enfrentados, tais como: a sua expansão e consolidação das redes e cadeias produtivas, melhoria das condições de trabalho dos associados, desafios da comercialização, do crédito, etc. (GADOTTI, 2009).

Por isso, a missão da SENAES seria de fomentar a economia solidária em todo o Brasil, dando apoio político e material as iniciativas de trabalhadores com intermediação do Fórum Brasileiro de economia solidária, que é um dos principais

veículos de socialização e articulação das experiências de economia solidária no território nacional (SINGER, 2004; LEITE, 2009).

Enquanto proposta de fomento e apoio à economia solidária no país é possível notar o trabalho que a SENAES desenvolve nesse sentido. Há de fato, uma política de fortalecimento da economia solidária, a qual pode ser observada a partir dos programas e ações implementados, bem como o apoio⁴⁸ que esta secretaria oferece às iniciativas que adotam a constituição de empreendimentos solidários como estratégia de gerar trabalho e renda. Isto faz desta secretaria uma instituição realmente comprometida com a afirmação de uma nova política que se desenha no âmbito da política pública de emprego e renda do Brasil.

Mas, é preciso considerar o fato de que a política de economia solidária, apesar de se tratar de uma modalidade produtiva pautada pela propriedade coletiva dos meios de produção, pode não apresentar uma dimensão que venha a provocar mudanças no quadro de desemprego estrutural que atinge os trabalhadores, pois, pode se tratar, conforme Castel (1998), muito mais de declarações de intenção do que afirmação de uma política. Visto que, são dois paralelos que não permitem definir se o objetivo esperado por esta política está no retorno ao emprego ou na instalação de uma situação que se configura como intermediária entre trabalho e assistência⁴⁹.

Do mesmo modo que as políticas sociais, por intermédio de seus programas, se propõem a superar o caráter compensatório e assistencialista que as persegue, a economia solidária tem como desafio conferir “emancipação” socioeconômica, integração e universalização de ações, incentivar a cidadania com conceitos de pertencimento, ativação e protagonismo (SHWENGERBER *apud* GOERK, 2006). Pois, enquanto política pública comprometida com a geração de trabalho e renda, também assume esses objetivos no desenvolvimento de suas experiências.

De acordo com Pochmann (2004) o papel da política pública no fortalecimento da economia solidária pode ser determinante, ainda, em aspectos

⁴⁸ A SENAES também apóia projetos como: constituição de Centros de Referência de Economia Solidária, para comercialização de produtos de empreendimentos solidários e para realização de encontros, seminários e cursos, etc; apoio a feiras e à construção de centros de comercialização; apoio ao mapeamento da economia solidária em estados e regiões de estados; criação de cooperativas.

⁴⁹ Eid (2003), em artigo publicado nos Anais do XI encontro da Federação Internacional de Estudos sobre a América Latina faz uma discussão a respeito da reprodução histórica do assistencialismo nas políticas públicas.

como: a definição de uma regulação pública que defina o estatuto da economia solidária e com isso evite a criação de falsas cooperativas que fraudam os direitos dos empregados assalariados; no padrão de financiamento apropriado ao desenvolvimento da economia solidária; na necessidade de constituição de uma rede de produção, difusão de tecnologia e extensão técnica ao âmbito da economia solidária, a incorporação da economia solidária no âmbito das políticas públicas para a indústria e o comércio exterior e nas compras do setor público e da promoção de redes direcionadas à comercialização e distribuição solidárias.

Neste sentido, conclui-se que o status de política pública confere a economia solidária, além de seu fortalecimento, maior visibilidade e credibilidade perante a sociedade e, ainda possibilita o diálogo com a sociedade civil, bem como, se constitui em uma política que “se caracteriza por apostar na transversalidade e na intersectorialidade, buscando articula-se às demais políticas de geração de trabalho e renda, de combate à pobreza e de inclusão social do governo federal e de outros entes” (PAMPLONA, 2009, p. 76), de modo a criar um contexto efetivamente propulsor da emancipação social e sustentabilidade.

A SENAES, além de ser o espaço institucional responsável por promover a economia solidária e de articular ações integradas e intersectoriais ao seu desenvolvimento, representa a afirmação política da economia solidária por ser o lugar estratégico para avançar na concretização dos objetivos desta política e na criação de uma identidade e da visibilidade deste setor.

Portanto, é possível afirmar que a economia solidária ao ser integrada pelo poder público no âmbito do MTE, e a partir da criação da SENAES, configura-se como uma nova política em desenvolvimento no Brasil.

CAPÍTULO 3

O PROGRAMA BOLSA TRABALHO NA TRAJETÓRIA DA TRANSFERÊNCIA DE RENDA ARTICULADA À ECONOMIA SOLIDÁRIA

3.1. A Economia Solidária no Pará: do Banco do Povo à SETER

A disseminação da economia solidária no Estado do Pará resulta da ação de vários atores sociais⁵⁰ para a constituição de um novo quadro social e econômico da população local. Assim, sua manifestação no cenário paraense esteve relacionada a duas vertentes: uma vinculada a uma política de governo municipal, a qual se tornou uma das experiências pioneiras de ações governamentais de apoio à economia solidária no país, e a segunda aos movimentos sociais engajados na luta pela afirmação dos trabalhadores da economia dos setores populares.

Conforme estudo de Arroyo (2007) e Miranda (2009), o surgimento da economia solidária no Pará se mostra vinculado principalmente a iniciativas de geração de trabalho e renda do governo do município de Belém – gestão 1997-2000, sobretudo a política de microcrédito do Banco do Povo, mas também a articulação de trabalhadores e a iniciativas de entidades de apoio como a Cáritas Brasileira. Sendo que, o debate sobre economia solidária ganhou intensidade notadamente a partir da organização dos trabalhadores em razão da necessidade de sobrevivência ao mercado local (MIRANDA, 2009).

⁵⁰ Estes atores sociais dizem respeito aos movimentos sociais, grupos políticos e instituições de apoio que compõem o movimento de economia solidária no Pará.

Nesse sentido, outra iniciativa importante à constituição da economia solidária no Pará foi a criação do Fórum de Empreendedores Populares de Belém (FEPB), que expressou o movimento de trabalhadores organizados na luta pelo direito de comercializar produtos e, assim, garantir seu espaço no mercado local.

A Cáritas Brasileira também foi uma instituição que passou a difundir a economia solidária no Pará, pelo trabalho realizado em diversos municípios do interior do Estado, por meio dos Projetos Alternativos Comunitários (PACs), responsáveis pela difusão de um cooperativismo alternativo no campo⁵¹.

A economia solidária no Pará não tem relação direta com a crise do trabalho assalariado, mas com a necessidade de trabalhadores autônomos na cidade e no campo para se estabelecerem no mercado local, e também para o acesso à assistência técnica e à formação, particularmente, voltada à gestão. Pois, a ausência de postos de trabalho no mercado formal e a economia endógena, baseada na pequena produção e no extrativismo, impeliram a massa de trabalhadores paraenses a desenvolverem por conta própria atividades comerciais que lhes auferisse renda e trabalho.

Portanto, no Pará, a economia solidária corresponde, principalmente, ao imperativo de afirmação de uma economia popular, sob forma conscientizada, por entender que no contexto da economia capitalista o assalariamento significa que o trabalhador não tem como se manter por meios próprios e, pelo fato da economia paraense não ser caracterizada, em sua maior parcela de trabalhadores, pela relação de assalariamento⁵².

Deste modo, pode-se concluir que a economia solidária nas experiências do Estado e dos movimentos sociais não reproduz a relação de assalariamento capitalista, mostrando-se como uma nova configuração de trabalho e de integração social dos trabalhadores, especialmente àqueles que compuseram o trabalho informal da economia desta região, como possibilidade de gerar trabalho e renda de modo a superar a condição de informalidade.

⁵¹ A Cáritas no Pará concedeu apoio ao acesso de grupos ao crédito público e à luta por condições de infra-estrutura e assistência técnica, através dos Movimentos Regionais e Estaduais relacionados à Agricultura Familiar do Estado (BERTUCCI & SILVA, 2003).

⁵² A economia do Pará não é baseada no assalariamento em razão da região Amazônica não chegar a desenvolver um efetivo processo de industrialização. Ao contrário, a economia do Estado se concentrou, principalmente, nas atividades do extrativismo mineral, vegetal e animal, além da agricultura, pecuária, comércio e a prestação de serviços.

É possível identificar na relação da economia solidária com a economia dos setores populares que na realidade práticas solidárias já eram desenvolvidas nos empreendimentos formados por trabalhadores nas periferias do capitalismo e da economia paraense. Contudo, ainda não havia um conhecimento sobre os princípios, práticas e conceitos de economia solidária, nem tão pouco da forma como ela se organiza.

A articulação entre o movimento de empreendedores populares de Belém e os movimentos de associações de bairro do município contribuiu, ou pelo menos, possibilitou a esses trabalhadores o conhecimento da economia solidária enquanto atividade produtiva (MIRANDA, 2009).

Conforme Arroyo (2007) a percepção negativa sobre o segmento da economia informal fazia com que este fosse visto sempre como um problema social e nunca como uma solução econômica, situação que contribuía para a falta de políticas públicas de apoio à economia popular, a qual pode, muitas vezes, incluir tanto a economia informal como a economia solidária.

O apoio governamental à economia solidária mostra que seus atores sociais ganharam espaço, na medida em que se trata de uma política, em princípio, comprometida com o desenvolvimento local, social e econômico, a partir do protagonismo dos próprios trabalhadores.

De acordo com Miranda (2009), esses atores sociais se intitulam responsáveis pela origem da economia solidária no Pará. Sendo, portanto, protagonistas de uma nova modalidade de política e de economia no Estado. Contudo, fica evidente que, na realidade, o avanço da economia solidária no Estado envolve a ação conjunta de vários atores em face de gerar trabalho e renda por princípios apoiados no trabalho associativista, a democratização dos resultados, a autogestão, etc.

Observa-se que há a compreensão da relevância da economia solidária na construção de uma nova possibilidade de gerar trabalho e renda e que, se trata de um momento importante, por contribuir não só para se pensar uma nova estratégia de trabalho no Estado, mas também para a abertura de uma nova modalidade de política de promoção social ao trabalho associado.

Nota-se que vários fatores convergiram ao processo de construção da economia solidária no Pará, principalmente a necessidade de manter a sobrevivência por parte dos trabalhadores situados na economia popular e na

informalidade. Por isso, a organização dos trabalhadores na luta pela sobrevivência ao mercado local, conformando um movimento de resistência, bem como, a compreensão do que se trata a economia solidária possibilitou a organização e a concretização da economia solidária no Estado, em que pese os limites e vulnerabilidades.

Nesta perspectiva, desenvolveram-se ações que viessem a beneficiar a implantação e implementação de empreendimentos solidários no Estado como forma de viabilizar a inserção sócio-produtiva de grupos excluídos do mercado formal de trabalho e, deste modo enfrentar a pobreza e ao mesmo tempo contribuir ao desenvolvimento da economia solidária.

A economia solidária ao ser adotada como política de desenvolvimento de governos locais, que assumem compromisso com a pobreza e a exclusão social, demanda não apenas ações setoriais específicas, mas também ações transversais que articulem instrumentos das várias áreas do governo e do Estado (educação, trabalho, desenvolvimento econômico, crédito e financiamento, habitação, entre outros), para criar um contexto efetivamente propulsor da emancipação e da sustentabilidade (PRAXEDES, 2009).

É possível identificar nesta direção, a sistematização das políticas de economia solidária implementadas pelos governos, municipal e estadual, no Pará. Ambas as políticas foram articuladas a outros programas do governo como forma de potencializar as ações desenvolvidas.

Neste contexto, o primeiro passo em direção ao fomento da economia solidária pelo poder público no Pará se deu por meio de ações implementadas no âmbito da política municipal, que objetivava a organização dos trabalhadores para constituição de negócio próprio ou de cooperativas com o propósito de gerar autonomia econômica, principalmente aos beneficiários do Programa Bolsa Escola e, por isso, se deu de forma articulada a esta política de transferência de renda, conforme pode ser observado a seguir.

Antes de entrarmos na experiência do Banco do Povo enquanto política municipal que fomentou a economia solidária no Estado é importante destacar que existe no Pará, segundo o Atlas da Economia Solidária, realizado pela SENAES, no ano de 2007, um total de 574 Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), sem contar aqueles que não são registrados e, portanto, não foram contabilizados. Vale lembrar ainda que, conforme dados do Sistema de Informação em economia

solidária - SIES/SENAES, a região Norte é responsável por agregar, pelo menos, 13% dos empreendimentos de economia solidária do Brasil.

No quadro abaixo é possível identificar características dos EES no Estado do Pará, tais como, a forma em que estão organizados e as razões para criação dos mesmos e os seguimentos econômicos aos quais estão vinculados. Assim como, conforme o número de empreendimentos é possível observar os tipos de atividade que mais se destacam.

Quadro 04

Quadro de apresentação das características dos EES no Pará

FORMA DE ORGANIZAÇÃO	MOTIVO DE CRIAÇÃO	SEGMENTOS ECONÔMICOS
Associação: 331	Alternativa ao desemprego: 214	Produção Agropecuária, Extrativismo e Pesca: 216
Grupo informal: 124	Obter maior ganho: 108	Produção de artefatos artesanais: 117
Cooperativa: 73	Complemento à renda: 59	Produção e serviços de alimentos e bebidas: 84
Outras formas de organização: 23	Trabalho associado: 50	Prestação de Serviços: 66
-	Acesso a financiamento: 31	Produção têxtil e confecção: 54
-	Recuperação de empresas: 02	Produção de fisioterápicos, limpeza e higiene: 13
-	-	Produção industrial (diversos): 11

Fonte: SIES/SENAES, 2007

Observa-se, com base nas informações do SIES, que os EES no Pará respondem principalmente à necessidade de gerar trabalho pela ausência de emprego no mercado formal. Considerando, mesmo, o expressivo número de empreendimentos que tem como forma de organização o grupo informal, revelando que se trata de trabalhadores por conta própria na busca de alternativas à falta de trabalho e renda.

Outra particularidade da realidade econômica paraense observada nos dados do SIES está relacionada à atividade econômica mais realizada por este tipo de empreendimento, qual seja a da produção agropecuária, extrativismo e pesca. Situação que demonstra a influência da principal atividade econômica do Estado no momento de constituição dos EES, revelando uma tradição das atividades produtivas que aqui se desenvolvem.

3.1.1. A experiência do Banco do Povo associada ao Bolsa Escola

O Banco do Povo, como ficou conhecido o Fundo Municipal de Geração de Emprego e Renda Ver-o-sol, foi implantado no ano de 1998, durante o governo de frente popular do Partido dos Trabalhadores, sob a primeira gestão (1997-2000) de Edmilson Rodrigues no município de Belém.

Trata-se de uma instituição de microcrédito que fez parte do Programa de Geração de Emprego e Renda da administração direta da Prefeitura de Belém articulada à Secretaria de Economia – SECON do município que, junto com o Programa Bolsa Escola da Secretaria Municipal de Educação constituíram o eixo prioritário da gestão municipal no combate à pobreza, à exclusão e ao desemprego na capital paraense. Os objetivos à implementação do Banco estavam pautados na perspectiva de:

- Desenvolvimento econômico e social por meio da geração de emprego e renda;
- Democratização do crédito mediante a concessão deste aos pequenos e micro-empresendedores, a juros baixos;
- Incentivo à criação de formas cooperativas, associativas e solidárias, visando implementar um modelo alternativo de economia.

A partir destes objetivos depreende-se que a proposta do governo consistia em uma estratégia política de promoção da economia do município através do dinamismo do mercado de trabalho que seria alavancado pelo apoio aos trabalhadores autônomos, como forma de fomentar e viabilizar um novo campo de trabalho: os dos pequenos e micro-empresendedores e, os baseados no cooperativismo e associativismo solidários.

O público-alvo do Banco do Povo correspondeu a pequenos e micro-empresendedores do comércio, da indústria, da prestação de serviços, do mercado formal e informal de Belém, atuando individualmente ou organizados em cooperativas e associações.

A gestão do Banco contava com a participação dos próprios trabalhadores que, através da criação do Conselho Municipal de Trabalho e Desenvolvimento Econômico e Social, possibilitou a este grupo e aos empregadores participar não só da gestão do Banco, mas também da gestão da política municipal de emprego e renda do município conformando um governo que, em tese, se colocou acessível à participação popular.

O sistema de financiamento do Banco do Povo estabeleceu duas linhas especiais de crédito, no intuito de demonstrar sua permeabilidade à demanda de grupos sociais economicamente vulneráveis. Assim, a linha de crédito a taxa de juros de 0,5% ao mês foi concedida de forma especial para familiares de presos e egressos do sistema penal e para famílias oriundas de programas de inclusão social, como o Bolsa Escola.

A outra linha especial de crédito, com taxa de 1,5% ao mês, destinou-se aos empreendedores iniciantes e jovens recém-formados em cursos profissionalizantes e universidades. Contemplando também, a partir de demanda dos Movimentos de Mulheres de Belém, representados pelo Conselho Municipal da Condição Feminina, mulheres chefes de famílias, mães solteiras, com pouca ou nenhuma escolaridade e vítimas de violência doméstica que quisessem iniciar seu próprio negócio. Houve ainda, uma linha de crédito para empreendedores já estabelecidos e de financiamento para taxistas do município (FERNANDES, 2002).

A articulação do Banco do Povo com o Programa Bolsa Escola se deu no sentido de propiciar autonomia financeira aos beneficiários do Programa, após o período de recebimento do benefício. Deste modo, a família atendida pelo Bolsa Escola era estimulada a buscar capacitação técnica e gerencial no Sistema Integrado de Participação Social para Geração de Trabalho e Renda (SIPGER) - programa de capacitação da SECON, para que pudesse constituir um pequeno negócio. Então, o Banco do Povo disponibilizaria o financiamento, por meio da linha crédito especial já citada.

O SIPGER foi um dos projetos e programas⁵³ desenvolvidos pela SECON voltados à geração de emprego e renda no município e, que se articulava ao Banco do Povo com objetivo de promover a inclusão social por meio da capacitação de pessoas desempregadas para que se tornassem empreendedores autônomos. Houve, portanto, a partir desta política um estímulo ao cooperativismo, associativismo, à capacitação técnica e à democratização do crédito.

O Fórum de Empreendedores Populares de Belém criado em agosto de 2000, após o 1º Encontro de Empreendedores populares de Belém, também foi uma iniciativa que esteve articulada ao Banco do Povo e que merece destaque pela sua contribuição à discussão sobre a organização do grupo, financiamento, capacitação e fortalecimento de seus empreendimentos por meio da realização de eventos, tais como: feira de produção, feira de confecções, desfile, lançamento de catálogos contendo informações do produto e dos produtores que participam do Fórum.

Observa-se nos estudos de Miranda (2009) que o Banco do Povo, da prefeitura de Belém, foi uma iniciativa importante ao fomento da economia solidária no Estado, em virtude de estabelecer em sua política de geração de emprego e renda a democratização do acesso ao crédito e incentivo à criação de cooperativas sob bases solidárias e por se fazer articulada a outros programas e projetos do município. Além de representar uma inovação política, ao conceder financiamento a empreendedores iniciantes e a pessoas em situação de risco social, tais como, ex-presidiários e mulheres chefes de família, vítimas de violência doméstica.

A parceria com um programa de transferência de renda, como o Bolsa Escola, e programas de capacitação e estímulo ao associativismo também configurou uma inovação no modelo de organização da política de geração de trabalho e renda no âmbito municipal.

Para Fernandes (2002), o Banco do povo de Belém constitui uma experiência que demonstrou um modo distinto de governar a cidade, havendo

⁵³ Também compunha o quadro de Programas e Projetos da SECON, naquele momento, e que estiveram articulados ao Banco do Povo: o projeto “Atacadão solidário” que se propôs a fortalecer os comerciantes de gêneros alimentícios de primeira necessidade; a Escola do Empregador Popular que objetivava dar continuidade ao processo de capacitação iniciado pelo SIPGER; a Central de trabalhadores Autônomos que apoiava as atividades de prestação de serviço dos trabalhadores autônomos e o acesso destes ao mercado de trabalho; o Programa Moveleiro que atuava na formação de trabalhadores para o setor de movelaria e incentivava a criação de uma associação de pequenos moveleiros de Belém; e o Projeto Quintais Vivos que incentivava a produção de hortas, plantio de mudas frutíferas, ervas medicinais, criação de pequenos animais nas residências distantes de Belém, como forma de aproveitar quintais domésticos e áreas comunitárias para a geração de renda (FERNANDES, 2002)

preocupação com o desenvolvimento econômico por meio da criação de capital social, que representa laços de confiança e solidariedade entre os cidadãos e entre os cidadãos e o governo.

Contudo, a política de concessão de microcrédito do governo municipal não se fez articulada a uma efetiva política de capacitação profissional ou mesmo de orientação na forma de utilização do crédito. Assim, os trabalhadores terminavam por desviar o recurso que dispunham para outras finalidades que não a do investimento em negócio próprio. Logo, se observou que reunir trabalhadores em grupos para a constituição de cooperativas seria uma estratégia viável ao problema da inexperiência e falta de planejamento e organização na utilização do recurso disponível (MIRANDA, 2009).

É interessante notar que a constituição de cooperativas solidárias no âmbito do governo municipal correspondeu, dentre outros fatores, a necessidade de organizar os trabalhadores coletivamente para que se pudesse trabalhar a utilização do microcrédito de forma correta, pois pelo fato de não saber gerenciar seus recursos, realizando gastos indevidos, estes trabalhadores terminavam por não constituir seu empreendimento.

Implementar políticas com propostas inovadoras não significa o alcance de resultados satisfatórios ao problema que se buscou tratar, antes é necessário, conforme Fernandes (2002, p. 13), “mostrar aos cidadãos o caminho das pedras” que, neste caso significou não apenas a concessão de microcrédito, mas orientação na utilização desse recurso e qualificação profissional para a sustentabilidade do empreendimento.

Uma coisa é fato, as inovações implementadas pela política municipal do governo petista contribuíram ao fomento da economia solidária e para que mais tarde ela fosse inserida na política de geração de trabalho e renda na esfera estadual, quando lideranças do mesmo partido assumiram o governo do Estado.

A criação de uma diretoria de economia solidária (DECOSOL), em 2007, no âmbito da Secretária de Trabalho Emprego e Renda (SETER) representou um ganho efetivo do movimento de economia solidária no Pará. Com a criação do Programa Bolsa Trabalho no mesmo ano, a economia solidária passou a ser instrumento de inclusão social pela via do trabalho e renda como estratégia política de combate a pobreza no Estado.

3.1.2. A Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda - SETER

A partir do ano de 2007⁵⁴, o governo do Estado do Pará, então representado pela governadora Ana Júlia Carepa do Partido dos Trabalhadores (PT), se propôs à constituição de um “novo modelo de desenvolvimento”⁵⁵ ao Estado. Nesta perspectiva, buscou

desenvolver uma política que fomentasse a geração de oportunidades de acesso e permanência do cidadão no mundo do trabalho, possibilitando sua valorização e dignificação, em sintonia com um modelo de desenvolvimento socialmente inclusivo, ambientalmente sustentável e economicamente viável (SETER-PA, 2010).

Para esse fim, foi criada a Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda, através da Lei nº 7.027, de 30 de julho de 2007, com o compromisso de promover com qualidade e efetividade as relações de trabalho e a geração de emprego e renda. Assim, a secretaria se tornou o órgão da administração pública direta responsável pela operacionalização da política de trabalho, emprego e renda no Estado do Pará, cujas funções básicas, de acordo com a referida lei, são:

- Formular, coordenar, executar e avaliar a política Estadual de Trabalho, Emprego e Renda;
- Estabelecer diretrizes para a política governamental nas áreas de geração de emprego e renda;
- Promover e supervisionar o processo de qualificação da mão-de-obra dos trabalhadores e fomentar a geração de emprego e da renda no âmbito estadual;
- Apoiar, organizar e fomentar as iniciativas de produção familiar, comunitária, às atividades econômicas orientadas e organizadas pela autogestão.

⁵⁴Até o ano de 2007, a ação governamental para o enfrentamento do problema do desemprego no Estado do Pará limitava-se às ações do governo Federal, especificamente ao processo de encaminhamento do trabalhador ao SINE (PEREIRA & FIALHO, 2010). Portanto, a estratégia de governo, no que diz respeito ao problema do desemprego, resumia-se basicamente em executar a política definida no âmbito federal, ficando a cargo da então Secretaria Especial de Trabalho e Proteção Social (SETEPS) a execução das ações.

⁵⁵Em linhas gerais esse modelo está alicerçado em quatro eixos fundamentais: investimento na formação de capital humano, na dinamização de capital social, no incremento do capital físico e do capital tecnológico (BARBOSA & FIALHO NASCIMENTO, 2010; SETER, 2010).

A SETER, no período de 2007 a 2010, se propôs, conforme o compromisso do governo, em instituir um “novo modelo de desenvolvimento” ao Estado, a dar execução a uma política que não só promovesse a geração de oportunidades de acesso, mas também de permanência do cidadão no mundo do trabalho. Neste sentido, buscou investir qualitativamente na formação social e profissional através de políticas afirmativas direcionadas às demandas mercadológicas; atendimento e operacionalização do seguro desemprego; intermediação de mão-de-obra; intermediação de serviços; fomento à geração de empreendimentos individuais e coletivos.

Essas ações compõem os Programas desenvolvidos pela SETER, quais sejam:

- Programa Bolsa Trabalho;
- Programa de Qualificação Social e Profissional;
- Programa de Intermediação de mão-de-obra;
- Programa Estadual de Fomento a Empreendimentos Individuais e Coletivos;
- Programa de Atendimento e Operacionalização do Seguro Desemprego;
- Programa de Intermediação de Serviços e Produtos.

Com esses Programas a SETER pretendeu possibilitar aos trabalhadores paraenses, assumir uma posição de protagonistas ao ter aumentada sua capacidade de empregabilidade e, assim, ocupar postos de trabalho gerados pelos projetos minerais, agroindustriais e de infraestrutura implantados no Estado, realizar serviços autônomos (como: diaristas, eletricitas, serviços gerais, entre outro), bem como a partir da constituição de empreendimentos individuais ou de coletivos com base na economia solidária (SETER, 2010).

Esta perspectiva de protagonismo do trabalhador, suscitada pela SETER, se apresenta como uma condição possível para que o trabalhador deixe de ser dependente de programas sociais, bem como, das demandas do mercado, mas também poderá implicar na responsabilização do trabalhador pela sua condição social e econômica na sociedade, uma vez dada as condições necessárias para que o mesmo possa se inserir no mercado de trabalho e, deste modo sair do estado de desemprego e pobreza.

Para potencializar suas ações e cumprir com sua finalidade e funções, a secretaria passou a contar com 05 (cinco) diretorias⁵⁶ para realização de atividades finalísticas:

1) **Diretoria de Administração e Finanças:** para gerenciar o sistema de recursos humanos, materiais e financeiros e outras finalidades;

2) **Diretoria de Trabalho e Emprego (DTE):** para gerenciar as ações de intermediação de mão-de-obra, recepção de seguro desemprego e a comissão de emprego⁵⁷, através das unidades de Casas do Trabalhador e postos do SINE;

3) **Diretoria de Programas Especiais (DPE):** para planejar, coordenar, executar e acompanhar programas e projetos destinados aos cidadãos em condição de vulnerabilidade socioeconômica. Esta Diretoria desenvolve os seguintes projetos/ações: Programa Bolsa Trabalho; Programa de Microcrédito; Programa Bolsa Semente e o Pró-jovem cidadão.

4) **Diretoria de Economia Solidária (DECOSOL):** promover o desenvolvimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável, com o incentivo e apoio à geração da oferta de oportunidades de trabalho, emprego e renda, por meio de iniciativas de natureza solidária, organizadas de forma coletiva e participativa.

5) **Diretoria de Qualificação Profissional (DQP):** realizar estudos e pesquisas com vistas à promoção da qualificação profissional, além de outras competências.

Com exceção da Diretoria de Administração e Finanças as demais eram responsáveis, no que tange o Programa Bolsa Trabalho, pelas ações de: cadastramento do público-alvo; pagamento do incentivo financeiro; qualificação dos jovens; intermediação no mercado formal; e criação e fomento de empreendimentos individuais e coletivos. Ou seja, eram as diretorias responsáveis pela operacionalização do Programa.

A SETER implantou ainda estratégias de ação que buscavam viabilizar a garantia de direitos sociais e de cidadania do seu público alvo, por meio das:

⁵⁶ Para conhecimento mais detalhado do trabalho desenvolvido por essas diretorias consultar o site: www.seter.pa.gov.br

⁵⁷ As Comissões de Emprego são instancias colegiadas de caráter permanente e deliberativo, com representantes da área urbana e da área rural, de entidade de trabalhadores, empregadores e governo. Há Comissões de Emprego Federal, Estadual e Municipal, que são homologadas pelo CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador).

- Agências de Trabalho, Emprego e Renda (ATER/PA): articulando as regiões e buscando descentralizar o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, a fim de facilitar o atendimento dos trabalhadores, tendo em vista sua inserção no mundo trabalho.
- Centrais de Profissionais Autônomos (CPA): orientação e qualificação social e profissional continuada aos trabalhadores autônomos, tendo em vista seu fortalecimento, inserção e permanência no mundo do Trabalho.
- Centros Públicos de Economia Solidária (CPES): desenvolver atividades de formação, organização, intermediação de microcréditos e entrepostos comerciais para empreendimentos de economia solidária.

As informações apresentadas permitem afirmar que a SETER criou uma estrutura institucional que permitisse a implementação e desenvolvimento de seus objetivos em conformidade, com o que o governo acreditava ser uma necessidade, ou seja, um novo modelo de desenvolvimento social e econômico para o Estado, comprometido com o meio ambiente e com a melhoria de vida da população. Mas, para alcançar um novo modelo de desenvolvimento, bem como, uma política efetivamente capaz de promover a inclusão sócio-produtiva, o governo do Estado precisaria muito mais que criar uma estrutura institucional como a SETER estar comprometido com uma nova lógica de desenvolvimento local que congregasse um sistema de proteção social, um sistema estadual de inovações, de reestruturação da política de aporte financeiro, tributário e tecnológico no sentido de proporcionar efetividade à política que buscou desenvolver.

3.2. O Programa Bolsa trabalho

No Estado do Pará, o governo da gestão 2007-2010 teve a preocupação em desenvolver uma política que atendesse a questão do desemprego, especialmente dos jovens, e, ao mesmo tempo viabilizar um novo modelo de desenvolvimento para o Estado com uma economia mais inclusiva, com melhoria na distribuição de renda e com garantia de sustentabilidade ambiental. Nesta perspectiva criou, no âmbito da Secretaria de Estado de Trabalho Emprego e Renda (SETER), o Programa Bolsa Trabalho (PBT).

O Programa Bolsa Trabalho se constituiu em uma política pública estadual que teve por premissa o ato normativo do Governo do Estado, expresso pela Lei 7.036⁵⁸ de 14 de setembro de 2007, que regulamenta, em linhas gerais, o funcionamento do Programa, definição do público alvo, sua área de abrangência, o sistema de cooperação técnica e parcerias, bem como, a destinação de recursos orçamentários do tesouro estadual, específicos para sua execução e desenvolvimento, garantindo sua sustentabilidade legal e material (SETER, 2010).

Neste sentido, o governo paraense apresentou uma inovação política no Estado não só no que diz respeito a políticas públicas voltadas para a juventude, mas também ao articular política de geração de trabalho e renda com política social de transferência de renda e o fomento à economia solidária como uma das modalidades produtiva do Programa.

A implementação do Programa Bolsa Trabalho, no ano de 2007, representou uma das estratégias do governo à incorporação de um novo modelo de desenvolvimento ao Estado, constituindo o conjunto de programas desenvolvido na área da política pública de trabalho, focado na qualificação para o trabalho e cidadania do segmento jovem.

O Programa Bolsa Trabalho como política pública de geração de trabalho e renda sinalizou para construção de estratégias possíveis no combate ao desemprego, especialmente da população jovem, combinando transferência monetária e inclusão sócio-produtiva ao enfrentamento da pobreza, por meio da capacitação profissional para o mercado formal, formação de empreendimento individual e familiar e organização de cooperativas e empreendimentos solidários.

O Programa Bolsa Trabalho foi pensado para o enfrentamento da exclusão social que afetava, principalmente, os jovens sem ocupação e que nesta condição apresentavam um distanciamento ainda maior de seus direitos sociais, decorrendo desta situação vários efeitos negativos na formação social e profissional deste segmento.

A perspectiva do Programa voltava-se, além da questão da qualificação para o mercado de trabalho, para a promoção da dignidade e cidadania, notadamente, daqueles que se encontravam em situação de vulnerabilidade pessoal e social, de modo a possibilitar não apenas o desenvolvimento de condições dignas

⁵⁸ A lei que regulamenta o Programa Bolsa Trabalho encontra-se no anexo desta dissertação.

de sobrevivência, mas também um pensamento crítico, autônomo e emancipador que oportunizasse uma melhor transição do jovem à fase adulta (SETER, 2010).

Para um melhor entendimento sobre o que o Programa Bolsa Trabalho se propôs de forma sistematizada apresentamos seus direcionamentos, tais como:

➤ **Objetivo:** promover uma política estadual de inclusão social baseada no investimento em formação profissional, de modo a oportunizar o acesso de jovens paraenses, de baixa renda, no mundo do trabalho.

➤ **Metas:** inserir e qualificar 120 (cento e vinte) mil jovens até 2010; 84 (oitenta e quatro) mil jovens qualificados para o emprego formal; 24 (vinte e quatro) mil jovens qualificados em empreendedorismo individual; 12 (doze) mil jovens formados e organizados, através da metodologia de incubação de empreendimentos coletivos (cooperativismo e associativismo) baseados na economia solidária⁵⁹.

A perspectiva do Programa era intermediar 40 (quarenta) mil jovens para o mercado de trabalho, 15 (quinze) mil para o acesso ao microcrédito, e gerar 75 (setenta e cinco) empreendimentos coletivos com base nos princípios da economia solidária.

Como se pode observar, as metas apresentadas para o Programa Bolsa Trabalho constituíam grandes resultados e, portanto, já se mostravam inviáveis ao período de tempo pensado para sua realização. Posto que, programas sociais, considerando seu público alvo e suas metas, possam demandar certo tempo para que apresentem resultados satisfatórios. É neste sentido que se percebe o grande problema que há na falta de continuidade das políticas e programas sociais implementados no Brasil, que terminam por não apresentar efetividade nos seus resultados e objetivos.

➤ **Estratégias:** as estratégias utilizadas para a efetivação do Programa Bolsa Trabalho consistiam na qualificação social e profissional; na concessão de auxílio financeiro; celebração de convenio e/ou contrato técnico-pedagógico com instituições públicas e privadas para a política de qualificação da secretaria; celebração de convênio com as universidades federais do Estado; implantação e implementação de Agências de Trabalho, Emprego e Renda; de Centrais de

⁵⁹ Observa-se que o quantitativo de 12 mil jovens ao eixo de empreendimentos coletivos solidários proposto inicialmente pelo Programa é um número absurdo e demonstra a falta de conhecimento dos formuladores desta política sobre esse tipo de estratégia, pois é necessário atuar com grupos reduzidos, principalmente por se tratar de pessoas que desconhecem essa forma de organizar o trabalho e gerar renda. A proposta das incubadoras se limitava a atender até um total de 3 (três) mil jovens e constituir até 75 (setenta e cinco) empreendimentos.

Profissionais autônomos; de Centros Públicos de Economia Solidária; produção e sistematização de informações sobre oferta e demanda de trabalho, emprego e renda; pacto entre Estado, setor produtivo e sociedade civil; e implantação do Sistema de Informação e Gerenciamento do Programa Bolsa Trabalho.

➤ **Abrangência:** compreendia as 12 Regiões de Integração do Pará (Araguaia, Baixo Amazonas, Carajás, Guamá, Lago de Tucuruí, Marajó, Metropolitana, Rio Caeté, Rio Capim, Tapajós, Tocantins, Xingu) ⁶⁰.

➤ **Seleção:** o programa estabelecia como critérios para habilitação jovens entre 18 a 29 anos oriundos, preferencialmente, de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, ou ainda de escolas estaduais e de público atendido pelas secretarias municipais de assistência; apenas um jovem por núcleo familiar; residentes e domiciliados no Pará há, no mínimo, 03 anos; desempregados há, no mínimo, 06 meses (e não estar recebendo seguro-desemprego); ter, pelo menos, 05 anos de Ensino Formal; e não estar cursando ensino superior⁶¹.

Conforme veremos adiante, a seleção foi um dos principais entraves ao eixo de empreendimentos coletivos solidários, pois se deu em desacordo com um dos princípios básicos da economia solidária, a livre adesão que não houve por grande parte dos beneficiários.

As diretrizes norteadoras do Programa Bolsa Trabalho correspondiam a três modalidades de inserção sócio-produtiva⁶², a saber:

1. Eixo formativo de qualificação para o emprego formal (intermediação de mão-de-obra): destinava-se a 70% do público-alvo do Programa. Eram trabalhados os módulos de Formação para Cidadania e Formação Específica;

2. Eixo formativo de qualificação e crédito acompanhado (empreendimentos individuais e familiares): destinava-se a 20% do público-alvo

⁶⁰Para a seleção dos municípios que seriam beneficiados com o Programa era levado em consideração: demandas mercadológicas oriundas do mercado de trabalho real instalado, a implantação de projetos notadamente na área da mineração e do agronegócio, o potencial para o desenvolvimento de empreendimentos individuais com base familiar e/ou coletivos com embasamento nos princípios da economia solidária, potencial de desenvolvimento local e Índice de Desenvolvimento Humano – IDH (SETER, 2010).

⁶¹Os requisitos para habilitar-se ao Programa Bolsa Trabalho encontram-se no Artigo 7º da Lei 7.036 que regulamenta o Programa (anexo neste trabalho). A convocação dos Bolsistas era feita por meio de carta-convite, para comparecimento em local e data pré-estabelecidos, apresentando os documentos: RG, CPF, Carteira Profissional, comprovante de escolaridade e residência.

⁶²A qualificação voltada tanto para a intermediação de mão-de-obra como para empreendimentos individuais era coordenada e monitorada pela DQP, já os empreendimentos coletivos ficavam sob coordenação da DECOSOL mediante convênio com as universidades.

do Programa. Trabalhavam-se os módulos de Formação Básica para Cidadania, Formação Específica e Formação em Gestão Empreendedora;

3. Eixo formativo de incubação e crédito acompanhado (empreendimentos coletivos/solidários): era destinado para apenas 10% do público-alvo do Programa. Apresentava a formação e organização de cooperativas e empreendimentos solidários realizados mediante convênio com as universidades federais do Estado, através da metodologia de incubação⁶³.

Os beneficiários do Programa recebiam formação com carga horária média de 200h, que eram distribuídas nos módulos citados. Cada módulo constituía-se em uma parte do processo de qualificação, assim:

- o módulo de **Formação Básica em Cidadania** objetivava estimular a percepção que o jovem tinha de si, no seu espaço de convivência, na comunidade, de forma a ampliar essa percepção e possibilitar a interação de seus conhecimentos sobre a realidade social, política, econômica e ambiental da sociedade;

- já o módulo de **Formação Específica** voltava-se para capacitação de habilidades específicas, direcionadas a empregabilidade local, no intuito de deixar o beneficiário preparado para atuar no mercado de trabalho a partir da formação recebida; e

- o módulo de **Formação em Gestão Empreendedora** proporcionava a qualificação para a gestão de empreendimentos como meio de gerar trabalho e renda. No qual era necessário instruir o beneficiário à elaboração do seu plano de negócio a partir de orientações do Programa de Micro-crédito Estadual (SETER, 2007).

Vale lembrar que a linha de qualificação do Programa Bolsa Trabalho havia adotado objetivos em consonância aos do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), quais sejam: a inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda ambientalmente sustentável

⁶³Conforme o Projeto do Programa Bolsa Trabalho (2007) e segundo informações dadas por gestores do Programa, a metodologia de incubação adotada, através dos convênios firmados com as universidades, previa somente o processo formativo/organizativo do empreendimento e acompanhamento técnico na área da gestão. De forma que, recursos para investimentos, crédito, comercialização, não estavam previstos e não participavam da metodologia proposta. Com relação aos beneficiários do eixo de empreendimento individual, após a etapa de qualificação eram realizados apenas procedimentos de orientação para obtenção de microcrédito junto ao Banco do Pará por meio do Programa CrédPará, e aplicação de ficha de intenção de acesso ao micricrédito pela Diretoria de Programas Especiais (DPE) da SETER.

e redutor das desigualdades regionais; e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Em linhas gerais, o Programa Bolsa Trabalho tinha a seguinte metodologia: primeiro a seleção, realizada pela própria SETER – através da DTE, de jovens em situação de vulnerabilidade social, pertencentes a famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família. Em seguida havia o cadastramento dos jovens selecionados no contexto da área de abrangência do Programa. Estes jovens seriam acompanhados pelos Agentes de Desenvolvimento Social – ADS⁶⁴ ao longo do seu trajeto no Programa. Posteriormente, era realizada a concessão de incentivo financeiro, para inclusão, desempenho e permanência do jovem no Programa. Então, se encaminhava o jovem à modalidade de qualificação profissional que fosse de seu interesse, de modo a permitir a intermediação ao mundo do trabalho (SETER, 2010).

De acordo com o projeto do Programa Bolsa Trabalho (2007) para a consecução dos objetivos do Programa, tanto no sentido do fomento ao empreendedorismo quanto no de potencializar as oportunidades de trabalho, emprego e ocupação seria necessário firmar um pacto social, entre governo, setor produtivo e sociedade civil orientados simultaneamente em torno de compromissos voltados para o desenvolvimento sustentável das localidades e inclusão social, em especial dos jovens em situação de vulnerabilidade social.

Observa-se, contudo, pelo menos no que diz respeito ao eixo trabalhado nesta dissertação, que esse pacto social proposto pelo Programa Bolsa Trabalho se deu de forma desarticulada revelando uma fragilidade na execução e alcance dos objetivos propostos, como será possível identificar adiante.

3.2.1. Os beneficiários do Programa Bolsa Trabalho

Os beneficiários do Programa Bolsa Trabalho, conforme sinalizado, tratavam-se de jovens na faixa etária entre 18 e 29 anos e, existiam requisitos básicos para participar do Programa, o que de certa forma já permitia a identificação

⁶⁴ Os ADS constituíam o grupo de atores sociais com habilidades de educador social, residentes nas áreas de atuação do PBT ou próximas a elas, os quais eram supervisionados pela equipe técnica da SETER e, que tinham como função acompanhar bolsistas ao longo do seu trajeto no Programa, desde seu acolhimento, sua participação ativa nas atividades, no cumprimento das condicionalidades de permanência no Programa, nos avanços de sua qualificação e, sobretudo na aproximação das oportunidades de sua inserção produtiva ao mundo do trabalho (SETER; 2007, p. 33).

socioeconômica desses jovens. Mas, para uma melhor visualização do público-alvo para o qual o Programa se destinou, e para efeito de compreensão da análise que se buscou realizar sobre o eixo da economia solidária como política do governo estadual, apresenta-se o perfil dos jovens que participaram do Programa Bolsa Trabalho,⁶⁵ permitindo o conhecimento da realidade desses jovens, bem como, a necessidade de intervenção no quadro social apresentado.

Conforme observa Valesco (*apud* CANCELA & ESPÍNOLA, 2009) atualmente no Brasil os jovens têm sido alvo preferencial de políticas públicas, principalmente aqueles advindos dos segmentos populares da sociedade, portanto, os mais vulneráveis em relação ao desemprego decorrente da reestruturação produtiva capitalista.

A intensidade do desemprego no mundo e que no Brasil, a partir dos anos 90 e a primeira década dos anos 2000, havia adquirido contornos mais dramáticos marcou o debate sobre a inserção dos jovens no mercado de trabalho. Questões relacionadas à dificuldade da primeira inserção ocupacional tomaram o centro das preocupações da política de trabalho nos períodos supracitados. Também a qualidade do emprego, associada à exclusão de parcela importante dos jovens do sistema educacional foi inserida na pauta de gestores de políticas públicas como forma de intervenção nessa realidade (DIEESE, 2008).

Na Pará, questões relativas à educação e a geração de renda da população associada à presença significativa de jovens no quadro populacional do Estado⁶⁶ conformaram um quadro social que demandou políticas específicas para esse segmento pelo fato, de estarem em expressiva situação de vulnerabilidade, em razão das mudanças societárias na ordem capitalista, a exemplo do atual processo de precarização do trabalho que desqualifica ainda mais o trabalhador jovem, principalmente no que diz respeito ao problema da baixa escolaridade e a falta de experiência profissional.

Nesta perspectiva, o Programa Bolsa Trabalho foi uma estratégia pensada, no âmbito da política de trabalho e renda do Estado, para atender a juventude paraense no que se refere à possibilidade de qualificação para o trabalho

⁶⁵ Os dados apresentados neste trabalho foram extraídos do relatório da pesquisa com bolsistas do Programa Bolsa Trabalho elaborado pelo PITCPES –UFPA e ITESA- UFPA, do artigo de BARBOSA e EID (2009) e, da monografia de CANCELA e ESPÍNOLA (2009).

⁶⁶ segundo informações do Governo do Estado (2010) os jovens entre 18 e 29 anos correspondem a 20% da população total do Estado.

e promoção da cidadania. Para tanto, estabeleceu critérios de elegibilidade, que priorizou o atendimento de jovens que compuseram o perfil abaixo:

De acordo com pesquisa do Sistema de Gerenciamento do Programa Bolsa Trabalho dos 72.300 (setenta e dois mil e trezentos) jovens que participaram do Programa: 63% representava o público feminino, enquanto 37% era do público masculino; 72% correspondia aos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos que estavam à procura do primeiro emprego, sendo seguido de 28% com idade entre 25 e 29 anos; outro elemento importante é que 45% dos jovens inscritos possuíam o ensino médio incompleto, 30% o médio completo, 15% o fundamental incompleto e 10% o fundamental completo.

No relatório apresentado pela ITCPES/UFPA⁶⁷, no qual se trabalhou a particularidade dos jovens pertencentes ao eixo de empreendimentos coletivos solidários, em relação ao grau de escolaridade grande parte dos jovens havia alcançado o ensino médio, ou seja, 58,5% dos bolsistas tinham concluído o ensino médio e 26,4% encontrava-se cursando.

Segundo informações concedidas pela ITES/UFRA grande parte dos jovens atendidos por esta instituição possuía apenas o ensino fundamental completo, pelo fato do Programa atuar com jovens oriundos de áreas rurais, onde o nível de escolaridade é menor em relação aos jovens provenientes da área urbana.

Ainda conforme dados do ITCPES/UFPA, no que diz respeito à experiência profissional 17,3% dos jovens informaram possuir alguma experiência de trabalho, dos quais 15,6% já tinham experiência relacionada ao cooperativismo, no que tange ao emprego formal a maioria informou nunca ter trabalhado. Apesar de 63,6% dos bolsistas afirmarem possuir alguma formação profissionalizante.

Observa-se nos dados acima que mais da metade dos bolsistas possuíam certo tipo de qualificação profissional. Contudo, a maioria desses jovens bolsistas não tinha experiência com emprego de carteira assinada.

É importante ressaltar que da totalidade dos trabalhadores, os jovens são os que menos dispõem de condições de equidade em meio à concorrência do mercado de trabalho, por fatores como baixa escolaridade, inexperiência, dificuldade

⁶⁷ Importa lembrar que a Incubadora da UFPA atuou na Região Metropolitana de Belém e em Marabá. Já a incubadora da UFRA trabalhou com municípios da região de Santarém.

no primeiro emprego⁶⁸. Assim, a predominância dos trabalhadores jovens está nas ocupações do setor não organizado do mercado de trabalho, especialmente dos jovens que ainda não concluíram o ensino obrigatório, pela necessidade mesmo de estar no mercado e gerar renda para o sustento da família (POCHMANN, 1998).

Quando se trata de jovens oriundos do campo a situação da empregabilidade não corresponde as regras de trabalho na medida em que muitos trabalham com a própria família e, quando se trata da questão urbana, pode ser que para a inserção no primeiro emprego a falta de experiência seja um dos obstáculos.

No entanto, ressalta-se que não basta apenas investimento em qualificação profissional, pelo menos não o tipo de qualificação que tem sido proposta nos programas e projetos de governo, tais como cursos de secretariado, operador de caixa, etc. Este tipo de política, efetivamente, não tem possibilitado mudanças no quadro de desemprego, que ainda acomete vários segmentos da população, tal como os jovens.

Sabendo que os jovens atendidos pelo programa possuíam entre 18 e 29 anos, até mesmo por ser o segmento etário que está cada vez mais fora do mercado de trabalho, em relação ao eixo de empreendimento solidário a faixa etária predominante estava entre 18 e 21 anos, que correspondeu a 52,8% dos beneficiários, seguida da faixa etária de 22 a 25 com um percentual de 39,8%.

No que se refere ao gênero, a quase totalidade dos beneficiários do eixo de empreendimentos solidários, também era do sexo feminino, um percentual de 87,7%, sendo válido ressaltar que diversas dessas jovens eram mães de família.

A presença expressiva de mulheres no Programa Bolsa Trabalho decorre do fato de seus beneficiários serem provenientes de um programa, o Programa Bolsa Família, que atende famílias de baixa renda e que basicamente são famílias formadas por mães jovens e solteiras.

Foi possível identificar ainda que as famílias dos jovens beneficiários do programa na sua grande maioria, em torno de 69,8%, é composta por um grupo que varia entre 3 a 6 membros. A renda destas famílias girava, basicamente, em torno de 1 a 2 salários mínimos, sendo que da totalidade dos bolsistas 32, 3% de suas

⁶⁸As ocupações que eram portas de entrada dos jovens no primeiro emprego, como os serviços básicos (segurança, garçons, limpeza, etc), apresentam-se, atualmente, como objeto de disputa entre os jovens e aqueles adultos que possuem maior escolaridade e qualificação. (POCHMANN; 1998)

famílias viviam com 1 salário mínimo e 25,9% com dois salários mínimos, e mais de 26, 2% informaram não possuir renda.

Esses dados revelam uma situação preocupante quando comparados com o grupo de pessoas das famílias dos beneficiários, que acabam se tornando numerosas em relação ao ganho da família.

É relevante destacar que 90,3% dos jovens beneficiados pelo programa são paraenses e nascidos na capital do Estado e, apesar da procedência urbana possuem forte relação com o campo, revelando uma articulação estreita e de complementaridade entre estes dois territórios físico-geográficos.

Para a análise da articulação entre política de trabalho e renda e economia solidária, na discussão em torno do Programa Bolsa Trabalho enquanto experiência concreta se mostrou necessária a apresentação do Programa como um todo de modo a proporcionar o conhecimento da política em discussão.

Assim, nos próximos itens que seguem, mostra-se especificamente o eixo delimitado a partir do qual se buscou salientar algumas considerações em relação ao que o Programa se propôs e o que foi alcançado.

3.3. O Programa Bolsa Trabalho e a Economia Solidária

O Programa Bolsa Trabalho através do eixo formativo de qualificação social e profissional para empreendimentos coletivos solidários foi desenvolvido no sentido de combinar acesso à renda por meio do trabalho solidário, visando à melhoria das condições de vida da população a partir da oferta de capacitação profissional no campo da economia solidária e da autogestão. Conforme Eid (2003, p. 23),

deve-se ter políticas públicas claras, estabelecidas em conjunto com os movimentos sociais e com a sociedade, fazendo parte de um planejamento estratégico onde esteja relacionado: políticas sociais de entrega de dinheiro público durante um certo período para pessoas necessitadas, enquanto um mecanismo para desafogar pressões da fome. No entanto, estas pessoas deverão estar comprometidas em conquistar a autonomia, enquanto que essa política deverá estar vinculada a uma política de formação de empreendimentos solidários.

Isto porque a economia solidária vem se apresentando como uma estratégia inovadora de geração de trabalho, passando a integrar a agenda política

brasileira como nova possibilidade de inclusão sócio-produtiva. Contudo, para que possibilite a inclusão e a emancipação social dos trabalhadores, a economia solidária demanda tanto ações específicas como articulação com outras políticas, tais como: educação, saúde, meio ambiente, crédito, segurança pública, etc⁶⁹, a fim de que os resultados sejam mais efetivos naquilo que se propõe (SCHWENGBER *apud* GOERK, 2006).

Na tentativa de criar formas alternativas de inserção dos jovens no mundo do trabalho e o reconhecimento da necessidade de inovar para encontrar soluções conjuntas e criativas na construção de um novo projeto de desenvolvimento local⁷⁰, o governo do Estado incorporou a economia solidária à sua política de trabalho e renda. Considerando o incremento dessa modalidade produtiva no Estado, dada as lutas de movimentos sociais para o reconhecimento da mesma enquanto inovação política, na forma de organizar e gerir o trabalho, além de se constituir em um instrumento capaz de proporcionar ao trabalhador autonomia sob a perspectiva da autogestão, portanto, a condição de ser um ator de transformação social, com pensamento crítico, autônomo e emancipador.

Nestes termos, França (*at al*, 2008) entendem os empreendimentos solidários enquanto modalidade produtiva que vêem a emancipação do trabalhador como objetivo final da atividade econômica, através da autogestão, da propriedade coletiva e do respeito ao meio ambiente.

Observa-se na economia solidária um compromisso com o trabalhador, em contribuir para a formação de uma consciência crítica articulada à dinâmica da produção e geração de trabalho e renda, com resultados da produção distribuídos equitativamente, e não na perspectiva do lucro.

Neste sentido, o Programa Bolsa trabalho ao apresentar a economia solidária como proposta de inclusão social e formação profissional dos jovens paraenses de baixa renda articulada à política de transferência de renda como um dos mecanismos de promoção social desses jovens apostou em uma política que se

⁶⁹ A necessidade desta relação da economia solidária com outras políticas poderá ser observada a partir da análise feita sobre o Programa Bolsa Trabalho mais adiante.

⁷⁰ Segundo França (*at al*, 2008, p. 101), desenvolvimento local é uma forma de planejamento ou resultado de um conjunto de ações que potencializam e dinamizam a economia local. Para tanto, deve-se ser capaz, em primeiro lugar, inserir as populações das comunidades próximas nos mercados de trabalho e de consumo locais. Do mesmo modo, deve aproveitar os recursos e as vantagens disponíveis, sejam elas sociais, econômicas ou culturais, presentes no território.

propôs não só a uma estratégia inovadora na geração de trabalho, mas também na afirmação da cidadania.

A constituição de empreendimentos solidários, enquanto um dos eixos da qualificação social e profissional proposto pelo Programa Bolsa Trabalho adotou a metodologia de incubação de empreendimentos solidários, com base nos princípios da economia solidária⁷¹, para a criação de formas organizativas de trabalho, que têm se constituído nas mais novas escolhas dos trabalhadores, sejam do campo ou da cidade, para garantir sua sobrevivência.

Para efetivar essa modalidade de ação, a SETER realizou convênios com a Universidade Federal Rural da Amazônia – UFRA e com a Universidade Federal do Pará – UFPA que desenvolvem projetos de incubação de empreendimentos solidários.

Esses convênios foram estabelecidos com o propósito de “criar e fomentar empreendimentos solidários, com ofertas de serviços e produtos em forma de cooperativas e associativismo, através da metodologia de incubação” (SETER-PA, 2010). Veja no quadro abaixo as metas para constituição de empreendimentos solidários da SETER, e de cada Universidade parceira do Programa:

Quadro 05

Quadro de metas do eixo de Empreendimentos Solidários do PBT

Instituição	Público- Alvo	Número de Empreendimentos	Criação de Incubadora
ITCPES/UFPA ⁷²	2.000 (dois mil) bolsistas do PBT	Constituição de até 50 (cinquenta) empreendimentos solidários	Implantação de 01(uma) Incubadora Universitária no campus universitário de

⁷¹ De acordo com França (*et al*, 2008, p. 84-89) os princípios da economia solidária são: adesão livre e voluntária; cotas iguais; controle, organização e administração democrática, feita pelo conjunto dos cooperados; todas as atividades necessárias ao desenvolvimento da cooperativa devem ser realizadas por todos os cooperados, em grupos, por rodízio, a cada três ou quatro meses durante o ano; não discriminação de sexo, cor, posição política ou religiosa; educação, capacitação e informação devem ser oferecidas a todos os associados pela cooperativa; cooperação entre empreendimentos visando o fortalecimento daqueles que praticam a autogestão e a economia solidária, e a inserção em redes de comércio justo e consumo solidário; compromisso com a comunidade do entorno, trabalhando para o seu desenvolvimento e privilegiando sua participação nas atividades da cooperativa; e autonomia e independência.

⁷²A área de abrangência relativa à ITCEPS/UFPA delimitava-se aos municípios de Belém, Ananindeua, Castanhal, Concórdia do Pará, Santa Luzia do Pará; Marabá, Abaetetuba e Barcarena, Tucuruí. Mas só foram trabalhados efetivamente os municípios de Belém, Ananindeua e Marabá.

			Marabá
ITES/UFRA ⁷³	1.000 (um mil) bolsistas do PBT	Constituição de até 25 (vinte e cinco) empreendimentos solidários na microrregião de Santarém	Implantação de 01 (uma) Incubadora Estadual na cidade de Santarém

Fonte: Projeto de Incubação de Empreendimentos Solidários no Estado do Pará (ITCPES/UFPA e ITES/UFRA, 2007)

Observa-se que o Programa, em relação ao eixo de empreendimentos solidários pretendia alcançar até 3 (três) mil jovens bolsistas e formar e organizar até 75 (setenta e cinco) empreendimentos solidários, além da implantação de mais duas incubadoras universitárias no Estado. Havia ainda a proposta de criar Centros Públicos de Economia Solidária⁷⁴ (CEPES), com o objetivo de desenvolver atividades de formação, organização, intermediação de microcréditos e entrepostos comerciais para empreendimentos de economia solidária. Estes centros seriam o espaço no qual estando os empreendimentos coletivos formados e os bolsistas desligados do Programa poderiam interagir com a SETER.

Como política de investimento em formação profissional, a partir de uma metodologia que teve como base a economia solidária, o Programa Bolsa Trabalho apontou para a criação de empreendimentos cujo princípios estivessem ancorados na coletividade e na solidariedade, além do caráter da cooperação do trabalho associado demandante de uma relação estabelecida com base na igualdade, em que o bem produzido é comum a todos, se distanciando, dessa forma, da relação de dominação observada no processo de produção capitalista.

A economia solidária não corresponde ao trabalho de pessoas ou indivíduos vinculados a um movimento de grupos excluídos do mercado de trabalho, mas de trabalhadores que se associam livremente e reconhecem no sistema capitalista a exploração do homem e buscam uma nova realidade social do trabalho, em que não existe exploradores nem explorados.

⁷³ A área de abrangência referente à ITES/UFRA compreendia os municípios de Santarém, Alenquer, Monte Alegre, Prainha, Belterra, Placas e Curuçá. Contudo, segundo informações obtidas na coordenadoria da ITES, apenas quatro municípios foram abrangidos: Santarém, Juruí, Belterra e Placas.

⁷⁴ No Projeto não consta quantos CEPES a secretaria pretendia criar, bem como, no relatório dos resultados do Programa não há informação se houve a implantação de algum centro de economia solidária no Estado.

Assim, se a política de economia solidária adotada pelo governo, apenas com o compromisso de gerar novas oportunidades de trabalho, não responder a uma demanda feita pelo próprio grupo a ser beneficiado ela está fadada a fracassar⁷⁵, porque não irá constituir a perspectiva de pessoas que ensejam mudanças e, principalmente, relações de trabalho estabelecidas com justiça e igualdade.

É neste sentido que se mostrou relevante refletir a potencialidade da articulação entre políticas de transferência de renda, geração de trabalho e economia solidária agregadas em um único Programa como o Bolsa Trabalho, de modo a identificar se esta relação é suficiente para provocar mudanças no quadro social e econômico da população atendida. Ou se se trata apenas de um dos caminhos na direção da mudança esperada, que exige muito além de políticas específicas de governos.

O Programa Bolsa Trabalho abriu a possibilidade de reflexão sobre a economia solidária enquanto instrumento da política pública de geração de trabalho e renda, como perspectiva de uma nova forma social de produzir que se apresenta capaz de obter mudanças efetivas nas condições de vida da população excluída social e economicamente.

O Programa representa, ainda, uma experiência importante para a reflexão sobre políticas de transferência de renda, que se mostram um mecanismo de viabilidade das políticas públicas de inclusão social, dada a necessidade de, como bem lembrou Eid (2003, p. 23), “desafogar pressões da fome” de segmentos excluídos da sociedade.

Para os formuladores do Programa Bolsa Trabalho, o eixo de empreendimentos solidários buscou contribuir no processo de organização social dos jovens, a partir da constituição de empreendimentos solidários com base na formação nas áreas de gestão, plano de negócio, contabilidade, liderança, entre outras formações, disponibilizando tecnologia social no âmbito da autogestão dos empreendimentos solidários nas diversas áreas de conhecimento: economia, contábil, direito, serviço social, engenharia de alimentos, entre outros (SETER, 2010; ITCPE/UFPA, 2007).

⁷⁵ Adiante essa percepção será melhor discutida.

Vale ressaltar que na perspectiva destes formuladores, os empreendimentos solidários podem contribuir, ainda, ao desenvolvimento regional, na medida em que a adoção da economia solidária no contexto da política pública de geração de trabalho e renda do Estado assinala a perspectiva desta região em romper com a fase de região exportadora de produtos primários, com baixa agregação de valor. Contribuindo, sobremaneira, para a inovação das atividades tradicionais ao incorporar tecnologias sociais e tecnológicas com vistas à diversificação da base produtiva regional e sua integração ao mercado nacional e internacional (idem).

3.3.1 A formação dos jovens no âmbito da economia solidária

A formação dos jovens beneficiários do Programa Bolsa Trabalho no âmbito da economia solidária foi realizada com base na metodologia de incubação de empreendimentos solidários, com a realização de atividades que incitavam à participação, como mecanismo de envolvimento do jovem ao processo de qualificação profissional, interação social e compromisso não só com a oportunidade de se inserir no âmbito do trabalho associado, mas no sentido de buscar melhoraria de vida em vários aspectos, sejam eles econômicos, sociais, políticos ou culturais.

A metodologia de incubação segundo Eid (2004) e Culti (2002, p. 9) consiste no “processo de acompanhamento sistemático e assessoria a grupo de pessoas interessadas na formação de empreendimentos econômicos solidários”, e deve seguir dois procedimentos metodológicos básicos para que apresente resultados consistentes, quais sejam: trabalhar com práticas que tragam o debate teórico sobre a relação capital-trabalho e as transformações ocorridas no mundo do trabalho, inclusive apresentando a possibilidade de emancipação social dos trabalhadores a partir da economia solidária, e práticas que privilegiam a geração de renda e assessoramento técnico.

A formação dos jovens, além do curso de gestão de empreendimentos solidários (GES) e da formação tecnológica em empreendimentos solidários passou por outras ações e atividades, tais como:

- ✓ mobilização;
- ✓ informação sobre economia solidária, meio ambiente e cidadania;
- ✓ realização de diagnóstico sócio-econômico;

- ✓ identificação da cadeia produtiva;
- ✓ organização dos trabalhadores;
- ✓ estudo de viabilidade sócio-econômica dos empreendimentos;
- ✓ formação de grupos sociais a serem incubados;
- ✓ elaboração da proposta de trabalho para cada empreendimento;
- ✓ elaboração do plano de negócios;
- ✓ elaboração do estatuto e regime interno do empreendimento;
- ✓ legalização dos empreendimentos.

Após essas etapas deveria ser realizada a assessoria para inserção do empreendimento no mercado até que o mesmo possuísse condições autônomas de trabalho, correspondendo a fase de desincubação. Contudo, as Incubadoras universitárias não puderam realizar essa última fase, na medida em que não houve a garantia de crédito para iniciar os empreendimentos propriamente ditos, em virtude do Programa não possibilitar condições para isso. Isto significa dizer que as ações de incubação foram restritas à formação, não chegando ao exercício da prática efetiva, embora no ambiente os jovens fossem colocados em situações de gestão de empreendimentos, por meio de oficinas.

Conforme assinalado, o processo de formação iniciava a partir do trabalho de mobilização dos beneficiários do Programa, momento em que se fazia a convocação dos mesmos mediante visita e entrega de carta-convite a cada participante.

Posteriormente, era realizada a Oficina de Acolhimento, a fim de se estabelecer um diálogo com os jovens para uma aproximação e, também, para apresentação da metodologia de incubação de empreendimentos solidários. O próximo passo, então, seria a realização da Oficina de Organização Social com a finalidade de discutir a mobilização, participação e organização, assim como, a constituição de grupos e a importância do trabalho coletivo⁷⁶ (CANCELA e ESPÍNOLA, 2009). Essas oficinas integravam o 1º processo das atividades para formação dos jovens, que era a Mobilização e Organização.

⁷⁶ A incubadora da UFPA desenvolveu uma metodologia própria, chamada de Cartografia econômica e Linha do tempo, para conhecimento dos beneficiários, por meio de desenhos da história de vida de cada jovem, com intuito de fazer um resgate dos processos de trabalho nas suas três gerações familiares (sujeito atual, pais e avós), cujo resultado possibilitaria apreender a realidade dos jovens (CANCELLA & ESPÍNOLA, 2009).

A partir deste trabalho era elaborado um diagnóstico sócio-econômico para identificação do perfil dos jovens e da cadeia produtiva dos empreendimentos econômicos solidários que seriam criados. Então, era dada continuidade ao processo, com a organização dos trabalhadores para a formação dos empreendimentos. Assim, era realizado o estudo de viabilidade sócio-econômica dos empreendimentos, a formação efetiva dos grupos sociais que seriam incubados e, a elaboração da proposta de trabalho para cada empreendimento.

O passo seguinte correspondia a etapa de Gestão, na qual havia acompanhamento técnico no âmbito da autogestão dos empreendimentos, pela equipe técnica e a elaboração de plano de negócio⁷⁷ com a participação dos jovens beneficiários.

Em seguida trabalhavam-se os processos de produção e comercialização, em que se oferecia acompanhamento técnico na área de produção de bens e serviços e se buscava estimular os jovens a constituir processos produtivos comprometidos com o meio ambiente. A parte de comercialização previa a identificação de mercados potenciais, apoio as atividades de comercialização, bem como, o estímulo para que os jovens participassem de eventos de economia solidária.

Concluída essa etapa, entrava-se, efetivamente, no processo que iria propiciar aos jovens beneficiários subsídios necessários para que pudessem autogerenciar o empreendimento a ser formado. Assim, era realizado o Programa de Capacitação em Gestão de Empreendimentos solidários – GES, que abrangia cinco módulos de cursos, conforme quadro abaixo:

Quadro 06

Quadro de apresentação dos módulos do programa de capacitação em GES

MÓDULOS	ATIVIDADE
MÓDULO I	Trabalho, Cidadania e meio ambiente – CH: 40 horas

⁷⁷O plano de negócio constitui um instrumento de gestão e “tem como objetivo diminuir os riscos em relação às incertezas do mercado, portanto, visa orientar as ações relativas às cadeias produtivas identificadas no processo de formação realizado pela incubadora, a fim de constituir empreendimentos econômicos solidários” (ITECPS/UFPA, 2009).

MÓDULO II	Gestão e Planejamento de Cooperativismo e Associativismo – CH: 40 horas
MÓDULO III	Noções de Informática – CH: 40h
MÓDULO IV	Contabilidade em Empreendimentos Solidários – CH: 40 horas
MÓDULO V	Comercialização e Mercados – CH: 40 horas

Fonte: Projeto de Incubação de Empreendimentos Solidários no Estado do Pará (ITCPES/UFPA e ITES/UFRA).

Como se pode observar, os módulos trabalhavam conteúdos diferentes os quais correspondiam a uma formação básica. Neste sentido, o primeiro módulo tratou da discussão sobre o trabalho, sua organização, formação, bem como seu processo de transformação na conjuntura atual envolvendo a questão da precarização e do desemprego. Foram trabalhados ainda, os conceitos de cidadania e sua relação com a democracia e a temática do meio ambiente, especialmente a questão da sustentabilidade.

No segundo módulo focou-se a gestão com ênfase em processos de autogestão, noções de legislação e contabilidade, instrumentos necessários para o planejamento, gerenciamento e administração do empreendimento a ser formado. Foram trabalhados os diferentes tipos de empreendimentos solidários, como associativismo e cooperativismo, suas características e diferenças legais e conceituais, princípios direitos e deveres dos associados.

O terceiro módulo propiciou o aprendizado das ferramentas da informática para a organização e produção de documentos, como a criação de planilhas no Excel, que o empreendimento pudesse demandar, estratégia de vendas pela internet, mobilização social com redes de cooperação existente no âmbito da economia solidária e demais recursos necessários.

Já o quarto módulo trabalhou as noções gerais de contabilidade, gastos, custos, investimento, despesas, noções de formação de preços, bem como, manuseio e controles financeiros básicos da contabilidade de empreendimentos solidários.

A formação dos empreendimentos em nível de capacitação foi precedida de pesquisa de mercado, que constituiu a elaboração do plano de negócios que seria financiado. Assim, o quinto módulo tratou do plano de negócios e do estudo de viabilidade dos empreendimentos, tipos de mercados fornecedores e consumidores, a questão da infra-estrutura de comercialização, divulgação, etc.

O processo de formação em todos os módulos é compreendido como um momento de interação facilitador/beneficiário, proporcionando uma relação permeada pela troca de conhecimentos, a partir das vivências e experiência individuais e coletivas de cada sujeito (ITCPES/UFPA, 2007).

Após a realização do Programa de Capacitação em GES, no qual foram trabalhados os módulos básicos à formação dos jovens, trabalhou-se um módulo específico, referente ao Programa de Formação Tecnológica em empreendimentos solidários, que se voltava à atividade produtiva escolhida pelos beneficiários, e que possibilitaria a criação do empreendimento no ramo de atividade selecionado a partir da pesquisa de viabilidade de mercado.

Nas fotos abaixo se apresenta momentos do processo de formação dos jovens beneficiários do Programa Bolsa Trabalho:

Foto 1: Oficina de Acolhimento



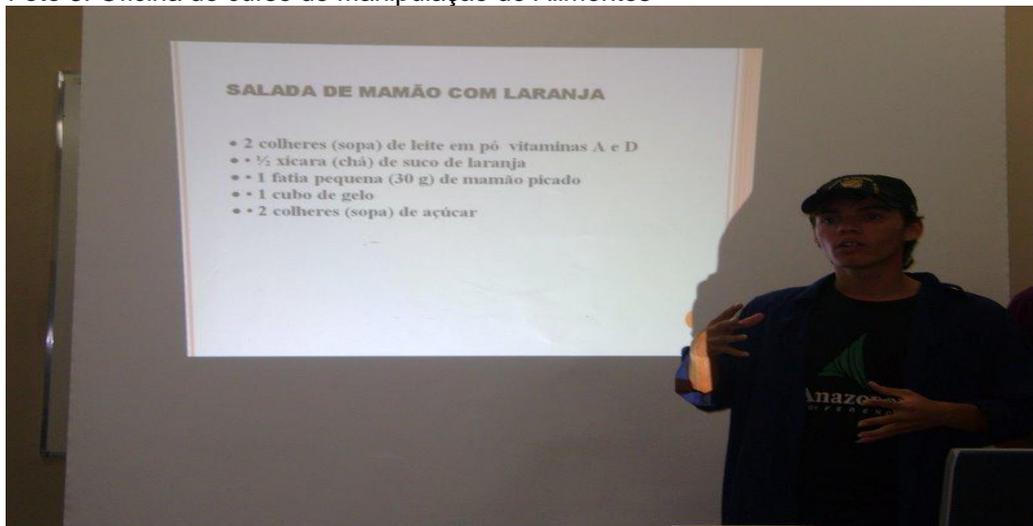
Fonte: ITCPES/UFPA, 2009

Foto 2: Trabalho de grupo



Fonte: ITCPES/UFPA, 2009

Foto 3: Oficina do curso de Manipulação de Alimentos



Fonte: ITCPES/UFPA, 2009

Foto 4: Oficina do curso de Estética e Beleza



Fonte: ITCPES/UFPA, 2009

Diante do exposto, depreende-se que o processo de formação de empreendimentos solidários proposto pelo Programa Bolsa Trabalho passaria, na realidade, por três etapas: a fase de pré-incubação, que seria o momento de preparação dos jovens e formação dos grupos; a incubação propriamente dita, correspondente a fase de formação, acompanhamento e assessoramento do empreendimento; e a desincubação que pressupõe o momento em que o empreendimento possua condições autônomas de trabalho, no sentido de estar organizado e estruturado juridicamente, e capacitado para solicitar e adquirir créditos, com condições de gerenciar as relações de trabalho estabelecidas entre os cooperados (ITCPES/UFPA, 2007).

Considerando estas etapas ao processo de constituição dos empreendimentos solidários e conforme análise do projeto é possível identificar que o Programa possibilitou aos beneficiários a capacitação profissional e a organização dos grupos para a formação dos empreendimentos. Contudo, não viabilizou o processo de inserção no mercado de trabalho. Assim, os empreendimentos foram formalizados⁷⁸, mas não conseguiram chegar a fase da legalização, portanto, não chegaram a fase de desincubação. Não houve processo de assessoramento, porque não havia aparato estrutural que permitisse a organização dos grupos enquanto

⁷⁸ Nos anexos desta dissertação é apresentado o plano de negócio de um dos empreendimentos formalizados como forma de demonstrar que os mesmos concluíram todas as etapas necessárias a sua constituição esbarrando apenas na fase de legalização, posto que só seja possível fazê-la com o empreendimento instalado e em funcionamento. O plano de negócios é um instrumento importante, capaz de responder as necessidades de infra-estrutura e organização ao funcionamento do empreendimento para o início e desenvolvimento de sua atividade (Relatório de atividades, ITCPES/UFPA, 2008).

cooperativa. Muito menos, houve uma política de financiamento que viabilizasse a efetivação dos empreendimentos.

Os jovens chegaram a realizar o processo de construção conjunta de formação do empreendimento, com assembléias, criação de atas para definir a primeira diretoria da cooperativa, estatuto, elaboração do regime interno e plano de negócio, etc., o que permite identificar que a metodologia de incubação das incubadoras pressupõe a participação dos bolsistas como condição para a implantação dos empreendimentos e para a construção de uma nova realidade social e econômica desses jovens.

É importante destacar o trabalho de profissionais de diversas áreas de conhecimento ao desenvolvimento das fases que compreenderam a formação sob a metodologia de incubação.

A construção de empreendimentos coletivos solidários demanda a interação entre equipes compostas por profissionais de várias áreas de conhecimento⁷⁹, em razão mesmo dos vários momentos que envolvem esse processo, que perpassa pela mobilização do grupo beneficiado, qualificação profissional até o alcance de autonomia para atuar no mercado de trabalho. Sendo de grande relevância nessa estratégia de ação a união entre o saber acadêmico com o saber popular numa tentativa de transformação da prática cotidiana (idem).

A presença de uma equipe técnica das várias áreas de conhecimento é necessária ao acompanhamento técnico no âmbito da autogestão e da inovação tecnológica dos empreendimentos solidários (ITCPES/UFPA, 2007).

A Incubadora da UFPA contava com o apoio de quatro núcleos básicos de profissionais para o desenvolvimento do processo de incubação dos empreendimentos solidários formados pelos jovens do Programa Bolsa Trabalho. Estes núcleos possuíam finalidades específicas no processo de constituição dos empreendimentos e atuavam de modo coordenado, com um planejamento realizado coletivamente, de acordo com a demanda pelo seu trabalho.

Assim, os núcleos estavam divididos por área de atuação: o núcleo de tecnologia social - que incluía profissionais de pedagogia e serviço social, cujas finalidades destinavam-se ao contato com os bolsistas, mobilização, organização e

⁷⁹De acordo com Culti (2002) esse grupo de profissionais precisa ser composto basicamente por pedagogos, sociólogos, economistas, administradores, contadores, advogados, bem como, por demais profissionais que o empreendimento possa demandar para o desenvolvimento de atividade específica do empreendimento.

acompanhamento dos bolsistas durante toda fase de incubação; o núcleo de economia - formado por economistas, desenvolvia os conteúdos programáticos relativos aos mercados, pesquisa de mercado, viabilidade econômica dentre outros, além do acompanhamento dos bolsistas durante todo o processo de incubação; o núcleo de gestão – abrangia profissionais da área do direito, administração e contabilidade, realizava a atividade de formação e orientação para elaboração do plano de negócios, do estatuto e regime interno do empreendimento; formação de preços, planejamento e, também acompanhamento durante todo o processo de incubação; e o núcleo de tecnologia de alimentos – composto por profissionais da engenharia de alimentos, nutrição e engenharia de produção, que atuava com a orientação mais específica dos empreendimentos cuja cadeia produtiva era alimentação, cujo conteúdo programático passava pelos nutrientes dos alimentos, a necessidade de balanceamento, manipulação de alimentos, bem como o acompanhamento durante todo o processo de formação.

A Incubadora da UFRA atuava com profissionais de Agronomia, engenharia florestal, sociologia e pedagogia, não havia núcleos para atuar com demandas específicas. Estando a cargo de cada técnico responsável por determinado grupo dar direcionamento as etapas que perfaziam o processo de incubação, bem como, realizar as orientações necessárias ao andamento do Programa.

Importa lembrar que em política de investimento em formação profissional, além do apoio técnico e estrutural oferecido pelo governo, o beneficiário precisa demonstrar empenho na possibilidade de provocar mudanças positivas na sua vida, do contrário, por melhor que seja a metodologia adotada ao processo de formação/capacitação, não haverá resultados significativos nesta direção.

3.3.2. A experiência do Programa Bolsa Trabalho na modalidade de economia solidária

Entendendo que este trabalho não se constitui em uma avaliação da política pública implementada pelo governo estadual, mas na tentativa de compreender como a articulação entre diferentes políticas pode responder ao problema da pobreza e da exclusão social, especialmente dos jovens de baixa renda, buscou-se realizar uma análise, a partir dos resultados e da própria proposta do Programa, de modo a conhecer fatores positivos, dificuldades, limitações,

desafios e, de certa forma, apontar possíveis caminhos ou proposições ao desenvolvimento deste tipo de política⁸⁰.

O Programa Bolsa Trabalho tinha metas para serem alcançadas no período que compreendeu os anos de 2007 a 2010, período de vigência da gestão criadora do Programa. Assim, conforme previsto, e dada a mudança de governo, o Programa foi concluído, ou, pelo menos, suspenso no ano de 2011⁸¹. Sendo que, de acordo com informações da SETER, o programa abrangeu um público de 72.300 (setenta e dois mil e trezentos) beneficiários que foram distribuídos nos três eixos do Programa⁸², onde se fez possível a inserção de 22.420 (vinte e dois mil e quatrocentos e vinte) jovens no mundo do trabalho. O quadro abaixo ilustra as metas propostas e os resultados obtidos:

Quadro 07

Quadro de apresentação das Metas propostas e Metas alcançadas pelo PBT

Modalidade	Meta proposta	Meta alcançada	Observações
Qualificação para o emprego formal	Intermediar 40.000 (quarenta mil) jovens para o mercado formal	20.400 (vinte mil e quatrocentos) jovens empregados com carteira assinada	Do total de jovens inseridos 53.222 (cinquenta e três mil duzentos e vinte e dois) foram qualificados para o mercado formal
Empreendimentos individuais	15 (quinze) mil jovens com acesso ao microcrédito	1.200 (um mil e duzentos) bolsistas receberam microcrédito	820 (oitocentos e vinte) bolsistas foram inseridos como trabalhadores autônomos

⁸⁰ Serão apresentados os resultados gerais do Programa Bolsa Trabalho, no período que compreendeu os anos de 2007 a 2010. Contudo, vale ressaltar, que a análise que se buscou realizar está centrada no eixo de empreendimentos coletivos solidários.

⁸¹ No ano de 2011 uma nova gestão assumiu o Governo do Estado, que se propôs a dar continuidade ao Programa. No entanto, segundo informações da Diretoria de Programas Especiais da SETER, o Programa precisou passar por uma reprogramação resultando em algumas mudanças, tais como: aumento no valor da bolsa, que passou de R\$ 70,00 (setenta reais) para R\$ 100,00 (cem reais); redução no número de beneficiários; e a provável saída do eixo de empreendimentos solidários.

⁸² Vale lembrar que para o eixo de intermediação de mão-de-obra eram destinados 70% dos jovens, para o eixo de empreendimentos individuais 20% e para o eixo de empreendimentos coletivos solidários apenas 10%.

<p>Empreendimentos coletivos</p>	<p>Constituir 75 (setenta e cinco) empreendimentos coletivos</p>	<p>A ITCPES/UFPA formou 12 (doze) empreendimentos coletivos e a ITES/UFRA 09 (nove) empreendimentos coletivos</p>	<p>No total, foram constituídos 21 (vinte e um) empreendimentos coletivos.</p>
---	--	---	--

Fonte: SETER-PA (2010), PITCPES/UFPA, ITES/UFRA, 2011.

A meta proposta apresentada neste quadro diz respeito às perspectivas do Programa, posto que as metas reais⁸³ abrangiam um contingente bem mais expressivo de jovens e, voltava-se, sobretudo, ao objetivo de qualificação e não de acesso ao mercado de trabalho. Observa-se, inclusive que, em relação as metas reais do Programa, não constituem resultados significativos no que tange seu objetivo de inclusão sócio-produtiva.

Cabe destacar que, em relação ao público alvo do eixo de empreendimentos solidários a meta era abranger 3.000 (três mil) jovens, mas apenas 1.800 (um mil e oitocentos) jovens foram certificados pelas incubadoras, conforme informações da SETER. Ainda segundo a secretaria, a demanda para este eixo só foi realizada no ano de 2007, ou seja, quando o Programa foi implementado. O motivo seria tanto a dificuldade de organização do público, quanto de financiamento dos Projetos executados pelas incubadoras universitárias.

Com base nos relatos de técnicos do Programa, o que de fato parece ter dificultado o desenvolvimento do eixo de empreendimentos solidários, dentre outros fatores abordados, foi a fragilidade no planejamento político do Programa⁸⁴ devido a falta de compreensão do que seja a economia solidária, pelos formuladores da política desenvolvida.

Esta situação pode ser confirmada pelo trecho extraído do relatório de acompanhamento do Programa, elaborado pela equipe técnica do ITCPES:

A falta de sensibilização por parte de alguns gestores públicos sobre a diferença de trabalho individual formal para trabalho coletivo solidário tem se tornado uma dificuldade para o entendimento (e desenvolvimento) sobre o processo de incubação e suas particularidades em relação às formas convencionais de inserção no mercado de trabalho. É necessário, portanto, que os órgãos responsáveis pelo

⁸³ Ver página 114 desta dissertação.

⁸⁴ É importante esclarecer que as Incubadoras, enquanto executoras do Programa Bolsa Trabalho, realizaram seu planejamento com base na metodologia de incubação, bem como, a capacitação da equipe que atuou no Programa.

fomento da economia solidária no governo estadual divulguem o trabalho coletivo como produto do Programa Bolsa Trabalho⁸⁵

Ou seja, a proposta foi lançada, implementada, mas não houve a preocupação em entender de forma mais apropriada como organizar e implementar empreendimentos econômicos solidários. A SETER, em tese, tratava as diferentes linhas do Programa da mesma forma, não observando as especificidades das mesmas. Neste sentido, um estudo mais aprofundado dos instrumentais necessários à implantação de uma política de economia solidária como proposta de gerar trabalho e renda, era necessário, na medida em que das diferentes fases da metodologia de incubação de empreendimentos coletivos solidários nem todas foram garantidas, como uma das principais que era o financiamento dos empreendimentos formados.

No quadro a seguir são apresentados os empreendimentos coletivos solidários que foram formados a partir do convênio com as Incubadoras da UFPA e da UFRA, que totalizaram 21 (vinte e um) empreendimentos de uma meta de 75 (setenta e cinco) que o Programa pretendia alcançar.

Quadro 08

Quadro de apresentação dos Empreendimentos Solidários constituídos

Município	Cadeia Produtiva	Ramo Atividade	Nome da Cooperativa
Santarém	Turismo	Serviços Albergues e Eventos	Coop. Solidária de Emp. Do Setor de Turismo
	Estética e Beleza	Serviços Estéticos	Coop. De Serviços Técnicos em Estética e Beleza
	Alimentação	Padaria e Conveniência	Coop. Solidária do Setor de Alimentos
	Confecção	Mini indústria de Confecção	Coop. Solidária de Arte e Confecção do Oeste do Pará
	Informática	Serviços de manutenção e Cyber	Coop. De Serviços de Informática Solidária
Juriti	Agricultura	Avicultura e Horticultura	Coop. De Horticultores e Avicultores Solidários de Juriti
Placas	Laticínios	Mini indústria de derivados de leite	Coop. Placaense de Laticínios

⁸⁵ A divulgação do Programa Bolsa trabalho era centrada, principalmente, na proposta de intermediação para o mercado formal, como elemento imprescindível à política de geração de trabalho e renda e inclusão social.

Belterra	Alimentação	Padaria e Conveniência	Coop. De Empreendedores da Flora Tapajós
	Agricultura	Agroindústria de Frutas	Coop. Solidária Agroindustrial de frutas Belterra
Belém	Alimentação	Restaurante Popular	Coop. Cheiros e Sabores
	Alimentação	Restaurante Popular	Coop. De Alimentos Sabor Popular
	Alimentação	Restaurante Popular	Coop. De Alimentação Prato Feito
	Confecção	Moda e Acessórios	Coop. Bijuart Afrodit
	Artesanato	Artesanato em Cerâmica	Coop. De Artesanato Jovens Artesões de Icoaraci
	Serviços	Cuidador de Idosos	Coop. Novo Mundo
Marabá	Alimentação	Restaurante Popular	Coop. de Alimentação
	Serviços	Cuidador de Idosos	Coop. de Serviços de Cuidador de Idosos
	Estética e Beleza	Serviços de Estética	Coop. de Estética Beleza Rara
	Serviços	Serviços Gerais	Coop. de Serviços
Ananindeua	Alimentação	Restaurante Popular	Coop. de Alimentação
	Confecção	Moda e Uniforme	Cooperativa de Moda

Fonte: SETER/DECOSOSL/NUPLAN, 2010

Os dados mostram que foi formado um terço do total dos empreendimentos da proposta originária, um quantitativo que decorreu, principalmente, da falta de interesse concreto da SETER em investir nessa modalidade de geração de trabalho e renda, tendo em vista que em relação aos gastos do governo era a linha com valores mais elevados.

Outro elemento importante diz respeito ao fato de que a participação dos jovens no eixo de formação de empreendimentos solidários não correspondia ao princípio da livre adesão, uma condição necessária dessa modalidade de empreendimento. Eles eram direcionados sem se quer saber o que significava a economia solidária, gerando um sobretalho para as equipes das Incubadoras na medida em que precisavam desenvolver um trabalho de sensibilização mais intenso sobre essa modalidade produtiva, implicando maior tempo ao processo de formação.

Assim, muitas podem ser as explicações para esse fato e foram variadas, posto que, havia dificuldade de compreensão dos técnicos responsáveis pelo acompanhamento da SETER em relação aos técnicos das Incubadoras.

Os técnicos entrevistados mostraram perspectivas diferenciadas em relação ao Programa. Assim, ao resultado pouco expressivo foram apontados fatores como: problemas no cadastro que inviabilizou o contato para convocação de jovens; evasão expressiva dos jovens beneficiários; atraso do auxílio financeiro; metodologia da incubadora que não conseguia estimular a permanência dos beneficiários; falta de articulação com outras políticas; etc.

Foram observadas diversas situações que se configuraram em aspectos dificultadores ao projeto de constituição de empreendimentos solidários, e refletem a falta de planejamento do Programa Bolsa Trabalho, pelo menos no que diz respeito ao eixo de empreendimentos solidários. Deste modo, convém destacar lacunas e dificuldades na implementação do Programa, tais como:

✓ **A seleção dos beneficiários**

A seleção do público alvo de uma política, programa ou projeto constitui um fator que precisa ser muito bem definido para que se possa desenvolver ações em conformidade com a necessidade do público demandante. Não foi o que aconteceu no processo de seleção dos bolsistas para o eixo de empreendimentos coletivos.

A seleção constituiu um dos maiores problemas à execução do eixo de empreendimentos coletivos do Programa Bolsa Trabalho, pois não se deu de forma planejada, não houve realização de um diagnóstico que subsidiasse a definição do seu público, que não pode ser um público formado por qualquer pessoa. Mas, principalmente, um público que demande esse tipo de atividade produtiva.

Para a formação de empreendimentos coletivos não se deve apenas reunir pessoas pelo fato de serem de baixa renda ou desempregadas para torná-las empreendedoras como saída a situação de pobreza e exclusão social. Do mesmo modo, não será possível sua efetivação se o governo, além de oferecer qualificação, dentre outras condições, não oferecer uma política de financiamento, com linhas de especiais de crédito e incentivo aos empreendimentos constituídos, pois não se pode esquecer que se trata de população carente, sem condições de se estabelecer no mercado competitivo.

Muitos jovens foram direcionados para o eixo de formação de trabalho coletivo na falta de vagas nos demais, ou seja, eles não tiveram oportunidades de fazer esta opção de forma consciente e espontânea. Assim, uma parcela dos jovens alocados no eixo de empreendimentos solidários estavam neste eixo, segundo técnicos do Programa, por várias razões: se inscreviam sem saber do que se tratava; para ter uma qualificação profissional, ainda que não fosse algo de sua preferência; para receber o auxílio financeiro; e etc.

Esta situação ratifica a cultura do assalariamento enraizada na sociedade, pois para muitos destes jovens trabalhar representa estar de carteira assinada e receber um salário no final do mês, de modo que outra forma de gerar trabalho e renda não se apresenta como possibilidade real de inserção no mercado de trabalho.

Como não havia definição de público específico para cada eixo, ficando, a princípio, a critério do jovem o cadastro no eixo de seu interesse, observou-se que seria importante, antes do beneficiário realizar sua escolha, pelo menos, o esclarecimento sobre os eixos do Programa para compreensão e identificação com a modalidade produtiva na qual iria se qualificar e, deste modo, ser respeitada a sua opção.

A colocação indevida de beneficiários no eixo de empreendimentos solidários contribuiu para a desmotivação e desistência de muitos jovens, situação que implicou em um processo de evasão dos beneficiários.

✓ **A evasão dos beneficiários**

Além da questão da desmotivação por estar em um eixo de formação que não era de seu interesse, a falta de identificação com a forma de trabalho solidário em decorrência da própria cultura do assalariamento⁸⁶ e do individualismo inerentes ao modo de produção capitalista, havia ainda a necessidade de inserção imediata no mercado de trabalho. Afinal, se tratavam de pessoas com dificuldades socioeconômicas, para as quais o auxílio financeiro não era suficiente. Cabe citar também os conflitos familiares, como o envolvimento com drogas por alguns jovens, bolsistas-mães ou com bebês recém-nascidos e/ou com dificuldades de apoio para cuidarem de seus filhos menores, bem como, jovens bolsistas que estavam grávidas

⁸⁶Um aspecto dificultador ao eixo de empreendimentos solidários que precisou ser bastante trabalhado foi a formação de uma consciência sobre o que seja o trabalho com base na economia solidária. Posto que se tenha, como referência, na sociedade capitalista, o trabalho assalariado como fonte de renda e de garantia de direitos sociais.

ou engravidaram durante o curso. A questão mesmo do atraso no repasse do auxílio financeiro, dificuldade de transportes para os beneficiários que residiam em locais distantes como ilhas e vilas, enfim, todos esses fatores conformavam elementos que provocavam a desistência dos jovens no Programa.

✓ **O auxílio financeiro**

A bolsa que era concedida para subsidiar e estimular a permanência dos jovens durante o processo de formação profissional não se constituía, necessariamente, em um aspecto dificultador ao desenvolvimento do Programa. Porém, quando ocorria atraso no repasse desse auxílio muitos jovens deixavam de participar das atividades que eram realizadas, o que terminava por comprometer o andamento da formação profissional. Essa situação confirma a permanência de muitos jovens no Programa unicamente com a finalidade de receber a bolsa, pois aqueles realmente engajados na possibilidade de se inserir no mercado de trabalho não deixavam de comparecer aos cursos, mesmo sem o pagamento do auxílio⁸⁷.

Quando perguntado aos coordenadores do Programa se este seria possível sem o apoio financeiro dado aos beneficiários, alguns responderam que sim, mas entendendo que se trata de um subsídio fundamental à presença dos beneficiários destes tipos de programa, posto que seja um incentivo necessário considerando a realidade social do público atendido.

Sim, mas seria bem mais difícil. Embora fosse pouco era um atrativo. Se não tivesse esse atrativo seria mais difícil eles chegarem a pelo menos se inscrever. Evidentemente não é o suficiente, talvez fosse necessário aumentar o valor da bolsa e criar condições para que os usuários pudessem freqüentar efetivamente o processo de formação a chegar até o final (fala de um dos coordenadores do Programa)

Eu sou a favor da renda mínima, eu acho que o Estado precisa mesmo fazer esse estímulo. (...). A bolsa traz condicionalidade de participação, que é o ponto positivo dela, na condicionalidade que você consegue atingir alguns objetivos, consegue a participação deles (dos beneficiários). É um incentivo, pois se não participa perde a bolsa (fala de um dos coordenadores)

Outros assinalaram que, apesar da bolsa ser um recurso necessário, talvez se conseguisse selecionar melhor o público beneficiário, uma vez que se inscreveriam no Programa por interesse na formação profissional e não para receber auxílio financeiro.

⁸⁷ Existiam jovens que mesmo sem nunca ter recebido o auxílio financeiro participaram do Programa até sua conclusão. Além do auxílio financeiro, era disponibilizado vale transporte e lanches aos jovens beneficiários.

Seria possível sim o Programa sem o apoio pecuniário, se conseguiria selecionar até melhor, apesar de ser um recurso imprescindível. (...) o programa poderia financiar o material necessário para constituição do empreendimento, ao invés da concessão da bolsa. (fala de um dos coordenadores do Programa)

Seria possível e melhor, porque o jovem vai estar ali por interesse e não por uma bolsa. Muitos abandonaram logo no início, quando viam que não era o que buscavam. Em contrapartida, outros que nem recebiam bolsa, ou passavam meses sem receber permaneciam no Programa porque gostavam ou se identificaram com a proposta (fala de um dos coordenadores do Programa).

Posto que a falta de renda se constitua na sociedade como um dos principais fatores que distanciam os jovens de uma qualificação profissional, a garantia de um subsídio à formação dos jovens atendidos pelo Programa Bolsa Trabalho contribuiria para maiores possibilidades de eficácia dessa política. Considerando o fato de que a necessidade de manter ou cooperar com o sustento familiar leva ao ingresso desses jovens às ocupações precárias que não exigem qualificação alguma e, os impedem ou, pelo menos, os desestimulam a procura por formação/qualificação profissional.

O incentivo financeiro se mostrou necessário por se tratar de uma demanda social que pouco ou nada tem para garantir o sustento familiar e, conforme observado, muitos deixavam o Programa, mesmo recebendo bolsa, pela necessidade de estar no mercado, ainda que em situações precárias de trabalho, para auferir maiores rendimentos. Então, para tentar garantir a presença desse grupo no Programa, a concessão de auxílio financeiro realmente se fez imprescindível.

A gente tá falando aqui de um segmento que precisa comer e se vestir. De um segmento que não tem nada, está na miséria, na pobreza extrema. Então, se fosse para outro segmento a bolsa não seria necessária (fala de um dos coordenadores do Programa).

✓ **A metodologia de incubação**

A partir de leituras de trabalhos já realizados como monografias de especialização e artigos, além de relatórios, documentos e de informações obtidas por meio das entrevistas a técnicos que participaram do Programa, foi possível concluir que a proposta do Programa no que tange a formação de empreendimentos coletivos apresentou alguns equívocos, posto que:

1º - O objetivo do Programa era incluir jovens no mercado de trabalho por meio de empreendimentos coletivos, mas possibilitou apenas o processo de formação dado pelas Incubadoras universitárias;

2º - Se a proposta era viabilizar a inserção sócio-produtiva de jovens de baixa renda, esta política não poderia ser implementada sem uma política de financiamento para implantação dos empreendimentos formados. Pois, se tratam de pessoas que não apresentam condições financeiras para investir no empreendimento constituído. Nesses casos, se mostra necessário que o poder público busque financiamento a “fundos perdidos” ou alternativas viáveis de concessão de crédito. Visto que não basta apenas oferecer uma política de formação, mas possibilitar a viabilidade do empreendimento no mercado.

Observou-se que houve por parte das Incubadoras universitárias planejamento de uma estratégia de acompanhamento técnico aos empreendimentos após o fim do Projeto, no intuito de fortalecê-los para que atuassem no mercado, mas não houve crédito para que esse processo fosse efetuado. Assim, pode-se dizer que o Programa não deu condições para que os jovens se inserissem efetivamente no mercado de trabalho enquanto empreendimento coletivo autogestionário.

3º - Não era uma demanda do grupo beneficiado. Ao contrário, a forma como foi ofertada a proposta de criar empreendimentos coletivos pelo Programa Bolsa Trabalho se mostrou, principalmente como “um encaixamento dentro de uma lógica que vem se propagando pela academia, pelo movimento social” (fala de um dos técnicos entrevistados). E, neste processo se busca atender grupos de pessoas que tenham interesse em constituir empreendimento coletivo, ou trabalhar com grupos já estabelecidos e que possuíram algum empreendimento, ou mesmo com grupos que já tenham algum conhecimento ou experiência sobre trabalho coletivo.

De acordo com França (*at al*, 2008, p. 31-32):

A metodologia de incubação de empreendimentos em economia solidária significa, necessariamente, um conjunto de procedimentos bastante complexos, dadas as precárias condições existentes para a realização deste trabalho e por ter a intenção de atingir uma população que é carente em muitos aspectos: de escolarização; consciência política; capacidade de poupar; experiências de trabalho formal ou regular; ambição voltada a iniciativas que busquem romper o nível de pobreza ou miséria em que se encontram; autoconfiança para isto; entre outros.

Por isso, trabalhar com segmentos sociais com as características dos beneficiários do Programa Bolsa Trabalho, um grupo de jovens sem experiência de trabalho associado, de organização política, etc., em relação à assimilação dos princípios da economia solidária requer uma espécie de “alfabetização” para uma nova forma de pensar as relações sociais e de trabalho na sociedade. Trabalho este que foi bem difícil, segundo os técnicos entrevistados, já que os jovens que participaram do eixo de empreendimentos coletivos, em sua maioria, não tiveram livre adesão, conforme um dos princípios da economia solidária, e “estar num lugar onde não se quer cria-se mais resistência para aceitar” (fala de um dos técnicos entrevistado).

Assim, a sensibilização ao trabalho coletivo foi uma das dificuldades enfrentada pelas equipes técnicas do Programa, pois para a formação de empreendimentos coletivos é necessário que o associado tenha pensamento voltado para a coletividade, solidariedade e igualdade no âmbito das relações de trabalho.

É neste ponto que se encontrou a principal fragilidade do Programa ao processo de constituição de empreendimentos coletivos solidários, a formação de uma consciência política que agregasse novos valores e perspectivas de trabalho aos jovens beneficiários, demandando, portanto, maior tempo e volume de trabalho ao processo formativo.

Além das dificuldades apontadas, o Programa teve ainda algumas lacunas que foram observadas durante o seu processo de execução, mas que poderiam ter sido identificadas durante o planejamento do Projeto, a partir da análise sobre o público que seria atendido, a questão da logística (espaço físico, material, pessoal, cadastradores), a interação com outras políticas do governo. Os empreendimentos precisam de crédito, financiamento e investimento social, isso faz parte do instrumental da política pública de economia solidária, mas que não foi viabilizado no Programa Bolsa Trabalho.

Não foi previsto pelo Programa, por exemplo, a presença de um público feminino formado por mulheres mães solteiras que não tinham com quem deixar seus filhos. Sendo esta uma condição social que demandaria a articulação do Programa com outra política do governo que pudesse apoiar a mulher trabalhadora em seu processo de qualificação profissional ou inserção no mercado de trabalho.

Como esta foi uma demanda não prevista, coube às Incubadoras criar estratégias para que as jovens beneficiárias, na condição supracitada, pudessem

dar continuidade ao processo de formação e qualificação profissional. Assim, a Incubadora da UFPA desenvolveu uma ação que se voltava especificamente para essa situação e, consistiu na implantação de um espaço lúdico-educativo para acolhimento dos filhos das mães beneficiárias do Programa⁸⁸. A Incubadora da UFPA não apresentou nenhuma proposta concreta ao problema. Não havia, segundo a coordenação da ITES, uma programação e nem uma estrutura adequada para receber essas crianças. Assim, as mães beneficiárias levavam algum acompanhante (mãe ou irmã) para ficar com as crianças durante a realização das atividades, ou os próprios técnicos da Incubadora, que ficavam assessorando os cursos ministrados por outros profissionais, tomavam conta das crianças levadas pelas mães para a sala de aula, quando estas prejudicavam o andamento da atividade.

Vale lembrar que a necessidade de implantar uma ação para atender a um problema não previsto acarretou ao Programa gastos também não previstos, gerando, portanto, gastos extras para sua efetivação.

A violência foi outro grande problema enfrentado pelo Programa, o qual também não foi previsto e evidenciou a necessidade de sua integração com outras políticas, como a de segurança pública. A violência é um fator presente, principalmente, nas periferias dos centros urbanos e, considerando que os jovens beneficiários do Programa eram, sobretudo, provenientes desses locais, a atuação do Programa também deveria se realizar nesses espaços como forma de possibilitar a permanência dos laços sociais, culturais e econômicos. Mas, segundo técnicos entrevistados, a escolha de atuar onde o jovem se encontrava se tornou um entrave a efetivação do Programa, em razão do local não oferecer segurança, bem como, infra-estrutura adequada ao desenvolvimento das atividades.

Assim, a equipe técnica ficava exposta a situações de riscos, pois o problema da violência foi uma situação não visualizada pelos formuladores do Programa, e fez com que a estratégia de ação de realização dos cursos fosse repensada. De modo que algumas atividades da Região Metropolitana de Belém foram transferidas para a UFPA, onde já eram realizadas as atividades dos bairros

⁸⁸O espaço lúdico-educativo destinava-se aos filhos em idade escolar de educação infantil das beneficiárias do Programa Bolsa Trabalho, como forma de possibilitar a participação e o melhor aproveitamento dessas mães nas atividades do Programa. O projeto desenvolveu ações planejadas com objetivo de proporcionar o desenvolvimento social e cognitivo dessas crianças. Neste sentido, optou-se por um espaço lúdico nos moldes de uma brinquedoteca que foi organizada no mesmo local onde se realizaram as atividades do Programa (ITCPES/UFPA).

situados as proximidades, sendo também o momento que demandou gastos extras para concessão de vales-transportes para que os jovens pudessem se deslocar até o local de realização dos cursos.

Diante do exposto depreende-se que o Programa Bolsa Trabalho foi implementado sem um estudo mais aprofundado da realidade social que buscou intervir, não sendo levadas em consideração suas peculiaridades e possíveis problemas que poderia apresentar ao desenvolvimento do Programa. Faltou estratégia política que pudesse responder aos problemas referentes: a questão do local e dos espaços físicos para realização das atividades; políticas de financiamento para os empreendimentos; a segurança da equipe técnica; a questão das bolsistas mães; etc., situações que possivelmente terminaram por comprometer os resultados do Programa, tanto em termos de eficácia, no que corresponde ao alcance dos objetivos e metas, quanto de efetividade no sentido de produzir mudanças em alguma parcela da realidade da vida dos beneficiários do Programa⁸⁹.

Como bem definiram Cohen e Franco (2011, p. 33):

Não é possível que uma política social seja efetiva e que utilize eficientemente os recursos existentes se não se dispõe de uma análise objetiva da situação social a ser modificada. Não bastam as descrições quantitativas das carências da população. É necessário também possuir outra informação que permita sua interpretação. Assim, o diagnóstico deve ser feito levando em conta os problemas que possam ser abordados.

Importa lembrar que houve no Programa Bolsa Trabalho a necessidade de articulação não apenas com outras políticas do governo, mas com outras instâncias de governo (municipal e federal) para implantação e/ou ampliação de políticas visando o atendimento das dificuldades apresentadas à sua realização. A exemplo pode ser destacado a implantação de creches, saneamento básico⁹⁰, transporte e acesso ao crédito como elementos que constituem a viabilidade deste tipo de programa orientado à geração de trabalho e renda e à inclusão social.

⁸⁹Os indicadores de eficácia e efetividade apontados pelo Programa tinham como base os seguintes resultados: - jovens cadastrados, recebendo bolsa e qualificação social e profissional e encaminhamento ao mundo do trabalho; - inclusão social dos jovens bolsistas no mundo do trabalho, aumento na formação de capital humano e conseqüentemente aumento dos índices de empregabilidade do Estado (SETER, 2007).

⁹⁰O saneamento básico é um fator importante, por exemplo, no desenvolvimento das atividades do ramo da alimentação, que foi inclusive a atividade econômica que mais se destacou nos empreendimentos formados, pela necessidade de uma infra-estrutura que garanta qualidade nos serviços que o empreendimento viesse a oferecer. E, por se tratar de bairros situados na periferia é comum a ausência desse tipo de serviço básico, gerando péssimas condições de ambientação que terminam por comprometer o trabalho das cooperativas nesses locais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no estudo realizado, depreende-se que promover a inclusão produtiva por meio de uma nova modalidade de trabalho, qual seja o cooperativismo solidário e autogestionário, que se baseia em princípios contrários ao modelo capitalista vigente requer, sobretudo, conhecimento da temática, planejamento e compromisso com o trabalho que se pretende desenvolver. Principalmente por se tratar de novidade política e na forma de organizar o trabalho, demandando estratégias que possam viabilizar a incursão de novos valores e a afirmação de uma nova estratégia de gerar trabalho e renda.

A economia solidária enquanto esta nova modalidade produtiva encontra-se em processo de afirmação e de conquista do seu espaço na sociedade, o crescimento de experiências no formato do Programa Bolsa Trabalho tem demonstrado o avanço que vem sendo alcançado neste sentido, porém o desempenho pouco satisfatório deste tipo de experiência, que toma como base o trabalho solidário, pode refletir negativamente nesse processo e, conseqüentemente, fragilizar esse movimento de expansão da economia solidária no Brasil.

As experiências que vemos surgir no cenário nacional ainda não possuem sustentabilidade, precisam de apoio e incentivo dos governantes, além de maior participação da sociedade, por isso devem ser possibilitadas condições reais e efetivas para que estas estratégias possam se estruturar e consolidar no mercado.

O Programa Bolsa Trabalho, enquanto estratégia inovadora, que apresentou estilo piloto, se mostrou uma experiência relevante à implantação de uma política de geração de trabalho e renda no Pará, principalmente por se tratar de região caracterizada pela presença expressiva de pessoas trabalhando na informalidade e sem perspectivas de emprego, situação que se agrava quando diz respeito aos jovens de baixa renda pela falta de escolaridade e oportunidade.

Os resultados do Programa Bolsa trabalho permitem concluir que este não obteve resultados satisfatórios em termos de metas e no sentido de possibilitar a inclusão sócio-produtiva de seus beneficiários. Mas, alguns avanços foram conquistados a partir do Programa visto que, de certo modo, foi possível desenvolver um trabalho de formação e qualificação profissional de jovens de baixa renda e de fomento à economia solidária no Estado⁹¹.

Assim, conforme apontado pelos técnicos e coordenadores entrevistados, obteve-se avanços a partir do Programa Bolsa Trabalho no que diz respeito: a visão da coletividade e a organização enquanto grupo; a mudança na perspectiva de vida; a evolução no comportamento, na forma de agir; ao incentivo no retorno dos estudos; a criação de vários empreendimentos; ao estabelecimento de um corpo técnico com mais consciência da temática e de seu papel na implementação da política de economia solidária; e até mesmo à inserção dos jovens no mercado de trabalho, ainda que não fosse através de empreendimentos coletivos.

Os jovens beneficiários puderam vivenciar uma realidade social diferente do seu cotidiano, apreender novos valores, ter um novo olhar sobre a vida, ter uma possibilidade de se inserir no mercado de trabalho por outra via que não a do assalariamento, houve um incentivo para uma perspectiva de melhoria de vida que muitos jovens já não tinham.

Considerando a proposta de qualificação social e profissional apresentada pelo Programa os resultados alcançados permitem afirmar que houve uma tentativa

⁹¹ De acordo com informações da SETER o Programa Bolsa Trabalho abrangeu 92 (noventa e dois) dos 143 (cento e quarenta e três) municípios do Estado. O eixo de empreendimentos solidários alcançou de forma efetiva apenas 07 (sete) municípios.

de discussão sobre a noção de direito, de cidadania na perspectiva de acesso a esses direitos e a autonomia através do trabalho coletivo, para que os jovens beneficiários pudessem sair dessa condição de usuário do Programa. E, embora não se tenha alcançado uma efetiva inclusão sócio-produtiva dos jovens beneficiários, permitiu uma experiência nova em termos de política pública, bem como de trabalho aos jovens que participaram do eixo de empreendimentos coletivos solidários.

O conjunto de iniciativas e o desenvolvimento de novas políticas públicas adotadas pelo Estado estão relacionados ao contexto atual de redefinições das relações de trabalho e associadas à criação de novas estratégias de gerar trabalho, especialmente no campo do cooperativismo e associativismo com particularidade para a economia solidária que se amplia enquanto demanda dos próprios trabalhadores pela busca de mudanças e melhorias nas relações de trabalho.

Com base no que foi analisado é possível afirmar que, como estratégia de política pública de geração de trabalho e renda, qualificação profissional e inclusão sócio-produtiva associada a incentivo financeiro temporário o Programa Bolsa Trabalho tinha uma proposta capaz de possibilitar essa inclusão a partir do apoio ao trabalho coletivo solidário. No entanto, o fato de não viabilizar todas as fases do processo limitou o potencial do mesmo. A inclusão da economia solidária nessa política sinalizou a tendência dos programas de geração de trabalho e renda às necessidades atuais da população trabalhadora, porém não respondeu aos objetivos esperado. Diante disto, questiona-se o que faltou para que o Programa apresentasse resultados satisfatórios?

Além dos fatores já apresentados, como a questão do planejamento, demandas originadas pelo próprio grupo beneficiado, financiamento dos empreendimentos, faltou maior clareza sobre a temática e, sobretudo, a relação da política implementada com a dinâmica econômica da sociedade, como elemento fundamental a esse processo. Isto porque, programas sociais como o Bolsa Trabalho correspondem a um quadro de políticas públicas específicas que irão atuar sobre os danos e consequências nefastas das políticas básicas, como a política econômica, com o objetivo de atenuá-los. Mas, se a própria política básica é excludente e não permite mudanças no quadro social que gerou as políticas específicas, portanto, terão impactos reduzidos sobre a situação que intervir.

Se partirmos desta análise para a compreensão da economia solidária como estratégia de política pública de geração de trabalho e renda no combate a

pobreza e a exclusão social, concluiremos que ela, na verdade, cumpre basicamente o objetivo de investir em recursos humanos, ou seja, apenas promove a qualificação profissional como meio de inserção do sujeito no mercado de trabalho, mas não proporciona de forma efetiva essa inserção, tão pouco a mudança que se busca. Uma vez que, a pobreza e a exclusão social são problemas originados de uma política econômica que continua a ser praticada.

Destarte, observou-se ainda que faltou ao Programa, no que tange o eixo de empreendimentos coletivos, articulação da proposta da economia solidária com a proposta de desenvolvimento do Estado e o compromisso em fomentar e ampliar o debate sobre o trabalho com base coletiva e solidária.

Vale lembrar que a proposta de um novo desenvolvimento para o Estado voltava-se, principalmente, à implantação de grandes projetos na região, os quais atendem as necessidades de reprodução do capital, indo de encontro aos princípios defendidos pela economia solidária que caminha na direção da construção de uma sociedade justa, baseada em critérios de equidade social e acesso justo as riquezas socialmente produzidas.

Por se tratar de uma modalidade produtiva que tem o homem como sujeito e finalidade da atividade econômica, além de ser ambientalmente sustentável e socialmente justa, pode-se considerar a economia solidária um importante instrumento para o desenvolvimento local e, conseqüentemente, das comunidades e populações carentes, principalmente se articulada às outras políticas de governo, no entanto esta perspectiva não foi incorporada a proposta do governo que implementou o Programa Bolsa Trabalho.

Diante do exposto, ressalta-se a importância da articulação e integração entre diferentes políticas: educação, trabalho, segurança pública, assistência social, etc., para a conformação de um novo quadro social, político e econômico da sociedade, livre de qualquer forma de exclusão social e, onde os trabalhadores a partir do acesso ao mercado de trabalho de forma justa e sem o processo de exploração possam construir uma nova condição de vida.

Como bem assinalou França (2008, p. 33) “por resultados positivos não se considera apenas e nem principalmente os resultados econômicos”, afirmativa que leva a concluir que o Programa Bolsa Trabalho, embora não tenha apresentado resultados significativos, representou uma experiência importante, pois sinalizou o crescimento de estratégias de trabalho em direção não somente a inclusão

produtiva, mas à apropriação de novos valores, novas possibilidades de inserção e participação do trabalhador no processo produtivo e, principalmente, contribuiu para que jovens de baixa renda tivessem acesso a uma oportunidade de se inserir no mercado de trabalho de forma alternativa ao sistema de assalariamento capitalista.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

AMORIM, Brunu Marcus F. & ARAÚJO, Herton Ellery. **Economia solidária no Brasil: novas formas de relação de trabalho.** In: IPEA – Mercado de Trabalho 24. Ago. 2004

ARAÚJO, Herton Ellery & SILVA, Frederico A. Barbosa. **Economia solidária: um novo paradigma de política pública.** In: Notas Técnicas IPEA – Mercado de Trabalho: Conjuntura e análise 28, set. 2005

ARROYO, João Cláudio Tupinambá. **A inserção de empreendimentos da EPS no emergente aglomerado da moda em Belém/PA.** UNAMA, 2008. (Dissertação de Mestrado)

AZEREDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira.** São Paulo: ABET, 1998

BAPTISTA, Dulce Maria Tourinho. **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio.** São Paulo: Veras, 1999

BARBOSA, Alexandre de Freitas; MORETTO, Amilton. **Políticas de emprego e proteção social.** São Paulo: ABET, 1998.

BARBOSA, Maria da Glória Pereira & FIALHO NASCIMENTO, Nádia Socorro. **O Programa Bolsa Trabalho no Pará: uma experiência de política pública de trabalho, emprego e renda.** Artigo publicado em 2010

BARBOSA, Maria José de Souza. **A economia solidária como estratégia de desenvolvimento local: A experiência dos trabalhadores no Baixo Tocantins – PA/Brasil.** Texto apresentado no contexto do projeto de Cooperação entre a Universidade de Alicante – Espanha e a Universidade Federal do Pará – Brasil. 2009 (mimeo)

_____. & EID, Farid. **Política pública de transferência de renda, inclusão produtiva e economia solidária: análise da experiência do Programa Bolsa Trabalho no Estado do Pará.** 2009 (mimeo)

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. **A Economia Solidária: Estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho.** In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e YASBECK, Maria Carmelita (orgs). Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo. São Paulo: Cortez, 2006

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

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** – 9 ed. – São Paulo: Cortez, 2011

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. (orgs) **Metodologia de Avaliação em políticas públicas: uma experiência em educação profissional.** São Paulo: Cortez, 2007

BERTUCCI, Ademar de Andrade & SILVA, Roberto Marinho Alves da (orgs). **Vinte anos de economia popular solidária: trajetória da Cáritas Brasileira dos PACs à EPS.** Brasília: Cáritas Brasileira, 2003

BERTUCCI, Jonas de Oliveira. **A produção de sentido e a construção social da economia solidária.** Tese de Doutorado. Brasília. UNB, 2010

BOHWIMK, Sharit. **As cooperativas e a emancipação dos marginalizados: estudo de caso de duas cidades na Índia.** Economia Solidária Vol. 2, [200-] (p. 39-61)

BOBBIO, Noberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **DICIONÁRIO DE POLÍTICA.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 13ª ed. 2010

CANCELA, Ana G. Ribeiro & ESPÍNOLA, Bárbara S. Macedo. **Políticas de geração de trabalho e renda e juventude: a economia solidária no Programa Bolsa Trabalho do Estado do Pará.** 2009. Monografia (Especialização em Economia Solidária) – Universidade Federal do Pará, Belém/PA, 2009

CARDOSO Jr., José Celso; JACCOUD, Luciana. **Organização, abrangência e tensões da ação estatal.** In: Questão social e políticas sociais no Brasil Contemporâneo. Luciana Jaccoud (org). Brasília: IPEA, 2005

CARLEIAL, Liana & PAULISTA, Adriane. **Economia Solidária: utopia transformadora ou política de controle social?** Artigo SEP 2008 [1]

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Tradução de Iraci D. Poleti.- Petrópoles, RJ: Vozes, 1998

CORAGGIO, José Luis. **Da economia dos setores populares à economia do trabalho.** In: KRAYCHETE, Gabriel; LARA, Francisco; COSTA, Beatriz (orgs). **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia.** Petrópoles, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: Capina; Salvador: CESE; UCSAL, 2000

CRUZ, Antônio. **Uma contribuição crítica às políticas de apoio à economia solidária.** ITCP/UNICAMP. Campinas, 2002

CUNHA, Gabriela Cavalcanti. **Políticas públicas de economia solidária enquanto ressignificação das relações Estado-sociedade: alguns elementos teóricos e**

empíricos. In: Anais do II Seminário Nacional: Movimentos sociais, participação e democracia. UFSC. Florianópolis, Brasil. Abril/2007

CULTI, Maria Nezilda. **Reflexões sobre o processo de incubação de empreendimentos econômicos solidários e seus limites.** Texto apresentado na Conferência Nacional de Economia Solidária da Rede UNITRABALHO, ocorrida em dezembro de 2002 - São Paulo

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 1981

_____. **“Focalização” de políticas sociais: debate perdido, mais perdido que a “agenda perdida”.** In: Serviço Social e Sociedade. Ano XXIV- n. 76 – novembro de 2003

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **A situação do Trabalho no Brasil.** São Paulo: DIEESE, 2001

_____. **Trajetórias da juventude nos mercados de trabalho metropolitanos: as mudanças na inserção entre 1998 e 2007.** São Paulo: DIEESE, 2008

DRAIBE, Sonia M. **As políticas sociais e o neoliberalismo.** Revista USP, nº 17. São Paulo. Editora da USP, 1993

DOMINGUES JR. Paulo Lourenço. **As ambigüidades e a precarização das políticas de transferência de renda e de trabalho e renda no Brasil.** In: On Line Libertas (Revista da Faculdade de Serviço Social). Universidade Federal de Juiz de Fora. Vol. 4, nº 1, p 60 – 76, jul-dez /2009

EID, Farid. **Descentralização do Estado, Economia Solidária e políticas públicas: construção da cidadania ou reprodução histórica do assistencialismo.** Artigo apresentado e publicado nos Anais do XI FIEALC – Federação Internacional de Estudo sobre América Latina e Caribe, Osaka e Japão, setembro de 2003

_____. **Análise sobre processos de formação de incubadoras universitárias da Unitrabalho e metodologia de incubação de empreendimentos de economia solidária.** Capítulo do livro: Trabalho e Educação – Arquitetos, Abelhas e Outro Tecelões da Economia Popular Solidária. Aparecida - São Paulo: Idéias & Letras, 2004, v. 1.p, 167-188

_____. & CHIARIELLO, Caio Luis. **Organização do trabalho e processo decisório em cooperativas populares e tradicionais: estudo de caso em duas cooperativas paranaense.** Revista de economia, vol. 35, n. 2, (ano 33), p. 61-81, mai/ago. 2009. Editora UFPR

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do estado capitalista: as funções da previdência e assistência sociais.** São Paulo: Cortez, 2007

FERNANDES, Ana Elizabete Simões da Mota. **Cultura de crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90.** São Paulo: Cortez, 2008

FERNANDES, Antônio S. Araújo. **Fundo Municipal de Geração de Emprego e Renda**. Originalmente publicado em: 20 experiências de gestão pública e cidadania. BARBOZA, H. B. & SPINK, Peter (orgs). 1 edição 2002

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. **Terceiro Setor, Economia Social, Economia Popular: traçando fronteiras conceituais**. Bahia Análise e Dados, Salvador, v. 12 n. 1 p. 9-19 junho 2002

_____. **Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação**. Civitas – Revista de Ciências Sociais. Porto Alegre. V. 7. N. 1. Jan-Jun. 2007. P 155-174

FRANÇA, Bárbara Heliodora. Et al. **Guia de economia solidária: ou por que não organizar cooperativas para populações carentes**. 1ª ed. Niterói: EdUFF, 2008

GAIGER, Luiz Inácio Germany. **A Economia Solidária Diante do Modo de Produção Capitalista**. Caderno CRH, Salvador, n 39, jul-dez. 2003, p. 181-211

_____. **A dimensão empreendedora da economia solidária: notas para um debate necessário**. Outra Economia. V. II – Nº 3. Segundo semestre/2008

GADOTTI, Moacir. **Economia Solidária como práxis pedagógica**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009

GOERCK, Caroline. **Serviço Social e experiências de economia popular solidária. Um novo espaço de trabalho aos assistentes sociais**. Revista Virtual Textos e Contextos, n. 5, Nov. 2006

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Mensagem à Assembléia Legislativa do Pará 2009 e 2010**. Disponível em: www.agenciapara.com.br. Acesso em Fevereiro de 2012

INCUBADORA TECNOLÓGICA DE EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS. **Projeto Incubação de Empreendimentos Solidários no Estado do Pará, microrregião de Santarém**. Belém: ITES/UFRA, 2007

_____. **Relatório de Atividades**. Agosto de 2009 a Agosto de 2010. Universidade Federal Rural da Amazônia, 2010

INCUBADORA TECNOLÓGICA DE COOPERATIVAS POPULARES E EMPREENDIMENTOS SOLIDÁRIOS. **Projeto Técnico Incubação de Empreendimentos Solidários no Estado do Pará**. Belém: ITCPE/UFPA, 2007.

_____. **Relatório de Atividades**. Setembro de 2007 a Setembro de 2008. Universidade Federal do Pará, 2008

_____. **Relatório de atividades**. Abril a Junho. Belém: Universidade Federal do Pará, 2009

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil: o estado de uma nação – mercado de trabalho, emprego e informalidade**. Rio de Janeiro: IPEA, 2006

KRAYCHETE, Gabriel. **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. In: KRAYCHETE, Gabriel; LARA, Francisco; COSTA, Beatriz (orgs). **Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia**. Petrópolis, RJ: Vozes; Rio de Janeiro: Capina: Salvador: CESE: UCSAL, 2000

LEITE, Márcia de Paula. **A economia solidária e o trabalho associativo: teorias e realidades**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 24 nº 69 p. 31-51 fevereiro/2009

LOPES, José Rogério. **Mínimos sociais, cidadania e assistência social**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. Ano XIX – Nº 58 – Nov. 1998

MACIEL, Carlos Alberto Batista. **A Assistência Social Como Política Pública: consolidando a cidadania**. In: Congresso Social da Amazônia. Anais... (4. : 2005, Pa.). Centro de Convenções do Centur – Belém – Pará. / Coordenadores: Edval Bernardinho, Carlos Alberto B. Maciel, Pedro Nazareno B. Júnior, Celda Maria Chaves de Souza. Belém: GRT, 2005, p. 77-82

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org); DESLANDES, Suely Ferreira e GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Link Economia Solidária. Disponível em: <http://www.portal.mte.gov.br>. Acesso em: Abril de 2011 e Fevereiro de 2012

MIRANDA, Núbia Cristina A. **Desemprego, Informalidade e Cooperativismo: um estudo da Cooperativa Popular de Empreendedores do Ver-o-Rio/COOPEV**. Trabalho de Conclusão de Curso de Serviço Social. Belém: UFPA, 2007

_____. **Economia Solidária no Estado do Pará: atores, tramas e desafios**. 2009. 156f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, 2009

NASCIMENTO, Claudio. **A autogestão e o “novo cooperativismo”**. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Texto para discussão. Brasília, 2004

PAMPLONA, Leonardo. **Políticas públicas de geração de trabalho e renda: o desafio da atuação do BNDES na economia solidária**. BNDES setorial 30, p. 63-102 [2009]

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Necessidades Humanas: subsídios á crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2002

_____. **Política Social: temas e questões**. – 3 ed. – São Paulo: Cortez, 2011

PINTO, João Roberto Lopes. **Economia Solidária: de volta à arte da associação.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006

POCHMANN, Márcio. **A inserção ocupacional e o emprego dos jovens.** São Paulo: Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET, 1998

_____. **O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século.** São Paulo: Contexto, 2002

_____. **Economia Solidária no Brasil: Possibilidades e Limites.** Nota técnica. Boletim do mercado de trabalho: Conjuntura e análise n. 24. IPEA, agosto. 2004

_____. **Nova política de inclusão socioeconômica.** In: Pobreza e Desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2004

_____. **Desenvolvimento, Trabalho e Renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010

_____. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época.** Tradução de Fanny Wrobel. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000

PRAXEDES, Sandra Faé. **Políticas públicas de economia solidária: novas práticas, novas metodologias.** In: Notas Técnicas IPEA – Mercado de Trabalho: Conjuntura e análise 39, mai. 2009

SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO EMPREGO E RENDA (SETER-PA). **Programa Bolsa Trabalho.** Belém-Pa, 2007

_____. Núcleo de Planejamento. **Programa Bolsa Trabalho.** Belém/PA, 2010

SINGER, PAUL. **Introdução à Economia Solidária.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. **Globalização e desemprego: Diagnóstico e alternativas.** São Paulo: Contexto, 2003.

_____. **A recente ressurreição da economia solidária no Brasil.** Economia Solidária Vol. 2, [200]- (p. 4-37).

_____. **Introdução.** In: GADOTTI, Moacir. **Economia Solidária como práxis pedagógica.** São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

SILVA e SILVA, Maria Ozanira da (coord.). **O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí.** São Paulo: Cortez; Terezina: Editora Gráfica da UFPI, 2008

_____. YASBECK, Maria Carmelita (orgs). **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. e GIOVANNI, Geraldo di (orgs). **A política Social Brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2008.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; FALCÃO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. – 2 ed. São Paulo: Cortez, 1991.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. **Vida urbana e gestão da Pobreza**. São Paulo: Cortez, 1998

_____. **Gestão intergovernamental para o enfrentamento da exclusão social no Brasil**. In: Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social. Brasília: UNESCO, 2004.

STAEVIE, Pedro M. **Políticas públicas e economia solidária: considerações e divergências sobre a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária**. Rev. Políticas Públicas São Luis, v. 13, n.1, p. 81-88, jan/jun 2009

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez, 2002.

TAUILE, José Ricardo. **Do socialismo de mercado à economia solidária**. Rev. Econ. Contemp., Rio de Janeiro: 107-122, jan/jun. 2002.

YASBECK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

APÊNDICES



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

**ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA COORDENADORES DO PROGRAMA BOLSA
TRABALHO**

Nome: _____

Profissão: _____

- 1) O Programa Bolsa Trabalho tinha como proposta a “qualificação social e profissional”, em que consistia essa qualificação e de que modo foi trabalhada?
- 2) De que forma foi trabalhada a seleção dos bolsistas?
- 3) O processo de formação do bolsista em empreendedor solidário foi realizado com um conjunto de profissionais de diversas áreas, qual a importância do trabalho interdisciplinar?
- 4) Como o (a) Sr (a) analisa a geração de trabalho e renda a partir da perspectiva da economia solidária? Seria um caminho eficaz de inclusão social? Por quê?
- 5) Para o (a) Sr (a) o Programa Bolsa Trabalho seria possível sem o apoio pecuniário aos beneficiários? Por quê?
- 6) Quais as principais dificuldades e desafios encontrados para a implementação do Programa?
- 7) Como o (a) Sr (a) analisa o resultado do Programa em relação aos seus objetivos? Por quê?



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

**ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA TÉCNICOS DO PROGRAMA BOLSA
TRABALHO**

Nome: _____

Profissão: _____

- 1) Como se deu a formação dos bolsistas?
- 2) Quais as limitações observadas no processo de formação profissional dos bolsistas?
- 3) Para o (a) Sr (a) a formação profissional pela qual os bolsistas passaram, os deixou preparados para atuar no mercado de forma autônoma, sem assessoria das Incubadoras Universitárias? Por quê?
- 4) Havia realmente interesse por parte dos jovens na modalidade de Formação de empreendimentos coletivos/solidários? Eles estavam nessa modalidade por opção ou pela falta desta?
- 5) Quais perspectivas os jovens tinham em relação à economia solidária?
- 6) Certamente ocorreram desistências de bolsistas, para o (a) Sr (a) o que ocasionou tais desistências?
- 7) Para o (a) Sr (a) o Programa Bolsa Trabalho proporcionou algum impacto à vida de seus beneficiários? Em que sentido?

ANEXOS

