

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA – UFJF
FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

JULIANA MACÁRIO DE OLIVEIRA

OS LIMITES DA INSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS DE ECONOMIA
SOLIDÁRIA NO GOVERNO DO PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA
BRASILEIRA (PSDB) EM MINAS GERAIS - 2008 A 2013

JUIZ DE FORA

2015

JULIANA MACÁRIO DE OLIVEIRA

**OS LIMITES DA INSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS DE ECONOMIA
SOLIDÁRIA NO GOVERNO DO PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA
BRASILEIRA (PSDB) EM MINAS GERAIS - 2008 A 2013**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Área de Concentração “Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social”, da Faculdade de Serviço Social, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Orientadora: Profa. Ana Livia de Souza Coimbra

JUIZ DE FORA

2015

Juliana Macário de Oliveira

**OS LIMITES DA INSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS DE ECONOMIA
SOLIDÁRIA NO GOVERNO DO PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA
BRASILEIRA (PSDB) EM MINAS GERAIS - 2008 A 2014**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Área de Concentração “Questão Social, Território, Política Social e Serviço Social”, da Faculdade de Serviço Social, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

Aprovada em 28 de setembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Ana Livia de Souza Coimbra (Orientadora)
Universidade Federal de Juiz de Fora

Profa. Dra. Rosângela Nair de Carvalho Barbosa
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Leila Baumgratz Delgado
Universidade Federal de Juiz de Fora

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Macario de Oliveira, Juliana.

Os limites da institucionalidade das políticas de economia solidária no governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) em Minas Gerais - 2008 a 2013 / Juliana Macario de Oliveira. -- 2015.
308 p. : il.

Orientadora: Ana Livia Souza Coimbra
Dissertação (mestrado acadêmico) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, 2015.

1. Política Social. 2. Economia Solidária. 3. Conselhos de Direito. I. Souza Coimbra, Ana Livia, orient. II. Título.

Afinal, há é que ter paciência, dar tempo ao tempo,
já devíamos ter aprendido, e de uma vez para
sempre, que o destino tem de fazer muitos rodeios
para chegar a qualquer parte.

Guimarães Rosa

AGRADECIMENTOS

Essa dissertação foi fruto de um trabalho coletivo de apoio e compreensão, sem os quais não teria sido possível desde o princípio.

À Deus por ter me mantido firme no propósito de ir até o fim.

Aos meus pais, Eva e Sebastião, apoio incondicional sempre em tudo o que eu quis e também a que eu não quis fazer, liberdade para ser quem eu sou de forma plena e por tantas vezes conflitiva, compreensão para perceber minhas limitações e para que eu sempre lutasse para superá-las.

Aos meus irmãos Orlando, Jaílson, Davi e Daniel que se colocaram ao meu lado sempre com uma palavra amiga e de incentivo.

Às minhas cunhadas queridas Monalisa, Tatiane, Fernanda e Edivânea pelo apoio e estímulo. Aos meus sobrinhos Pedro, Larissa, Olívia e Henrique pelos momentos de afeto e alegria.

Às primas Alice, Joyce e Raíra pelo apoio incondicional.

Aos amigos cuja presença nas diversas fases nada disso seria possível. À Bianca, minha companheira de trabalho e de angústias da economia solidária, pela energia que movimenta todos ao seu redor, pela generosidade, pelo carinho, pela acolhida e pela amizade. À Gicele Brites, Mila, Bianca, Jaque, Dinei, Flavinha, Snupim e Clarice pelo apoio, carinho e compreensão nos momentos de ausência.

À minha querida irmã Raquel, minha contra face e minha cúmplice. Sua amizade, atenção e carinho se fizeram indispensáveis ao longo da minha trajetória nessa dissertação e na vida. Obrigada pela amizade, pela paciência, pelo carinho e pelo apoio incondicional acreditando sempre quando tantas vezes eu duvidei. Ao amigo Maurício que dispôs seu tempo, ideias e as companhias felinas.

À Geralda, por ter acreditado e apostado em mim desde o início.

À Coopdef e à equipe do projeto de apicultura pelo carinho e compreensão.

Ao meu companheiro Elisandro por ter se postado sempre ao meu lado, seu amor me fortalece.

Aos amigos da turma de mestrado, foi um prazer ter passado por esse processo de aprendizagem ao lado de vocês. Em especial agradeço ao Marcos, meu “gêmeo”, amigo de todas as horas, salvador dos momentos de angústia, espero que estejamos presentes na vida um do outro ainda por diversos momentos.

À Sabrina, amiga e companheira de estágio em docência, você foi fundamental.

Á Jane, Hudson Adriana, Zilda, equipe da Sedese, conselheiros do CEEPS pela disponibilidade e amizade.

Ás professoras Rosangela Nair de Carvalho Barbosa e Leila Baumgratz pelas contribuições valiosas no momento de qualificação ás quais procuramos incorporar nesse texto final e na disponibilidade de fazer parte desse processo.

Á minha orientadora Ana Livia de Souza Coimbra pelas várias oportunidades que me ofereceu profissional e academicamente, referência que sempre me norteia como militante, como mulher, como profissional, como mãe e como amiga. Tem sido uma experiência maravilhosa caminhar ao seu lado, ainda que por trajetos diferentes e que espero se inter cruzem por diversas vezes. A você todo meu carinho e admiração!

RESUMO

O desenvolvimento de políticas públicas na área da economia solidária constitui-se como um fenômeno relativamente recente na trajetória das políticas sociais brasileiras, notadamente nos anos 2000. Materializadas em iniciativas governamentais em âmbito estadual e municipal, foram motivadas pela criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) no governo Luis Ignácio Lula da Silva. Em Minas Gerais, a política de economia solidária surge no lastro dessas experiências, animada pela criação de uma lei específica ao seu fomento. Essa dissertação de mestrado tem por objetivo analisar o processo de institucionalização da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária, desenvolvida pelo Governo do Estado de Minas Gerais, no período de 2008-2014, buscando compreender as determinações da realidade social na qual essa política surge e se institucionaliza, o tratamento conferido a mesma pelo Estado, a participação dos atores envolvidos nesse debate, pertencentes ao Conselho Estadual de Economia Solidária (CEEPS), as ações formuladas a partir disso, sua implementação, os conflitos e interesses divergentes que as determinam. Para isso, realizamos pesquisa de caráter documental e empírica, pautada em investigação da Lei nº 15.028/2004, atas do CEEPS no período de 2009 a 2014, entrevistas com conselheiros do CEEPS. Nesse estudo, depreendemos tratar-se a política estadual de economia solidária de Minas Gerais uma política restritiva, fragmentária e residual que, ao desenvolver-se sob a hegemonia neoliberal adotada pela contrarreforma administrativa do governo mineiro do Partido da Social Democracia Brasileira, é alvo de uma "confluência perversa" que mitiga e restringe suas potencialidades, mas que uma vez percebidas trazem a possibilidade de serem redirecionadas para o fortalecimento do trabalho autogestionário pelos atores que dele participam.

Palavras-chave: Política Social, Economia Solidária, Conselhos de Direito.

ABSTRACT

The development of public policies in the area of solidarity economy was established as a relatively recent phenomenon in the history of Brazilian social policies, especially in the 2000s. Materialized in governmental initiatives of Brazilian states and municipalities, the actions of solidarity economy were motivated by the creation of the National Secretariat for Solidarity Economy (SENAES) in the Ministry of Labor and Employment (MTE) in management of President Luis Ignacio Lula da Silva. In Minas Gerais, the solidarity economy policy appears in the ballast of these experiences, encouraged by the creation of a specific law to its development. This dissertation in master level aims to analyze the process of institutionalization of State Policy of Development of Popular Solidarity Economy, designed by the State of Minas Gerais in the period 2008-2014, in order to understand the provisions of the social reality in which this policy arises and is institutionalized, the treatment given to it by the State, the participation of actors involved in this debate, belonging to the State Council for Solidarity Economy (CEEPS), the actions elaborated from that, its implementation, conflict and divergent interests that determine them. To do so, we perform documentary and empirical research study, based on investigation of Law No. 15,028 / 2004, the writing record of CEEPS' meetings from 2009 to 2014 and interviews with CEEPS' counselors. In this study, we inferred that the state policy of solidarity economy of Minas Gerais is restrictive, fragmentary and residual, and that, for the reason of have been developed under the neoliberal hegemony adopted by administrative reformation of the Minas Gerais government, in the management of Party of Brazilian Social Democracy, is the target of a "perverse confluence" which mitigates and restricts its potential, but, once perceived, bring the possibility of being redirected to the strengthening of self-managed work by the individuals who participate of it.

Keywords: Social Policy, Solidarity Economy, Law Councils.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
CAPITULO I – A QUESTÃO SOCIAL E AS POLITICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: CONTORNOS DE UMA DISCUSSÃO.....	21
1.1 O Surgimento da Questão Social e da Política Social	22
1.2 Os Desdobramentos da Questão Social nas Políticas Sociais no Século XX.....	33
1.3. A Emergência do Neoliberalismo e a Crise do Estado Providência.....	42
1.4. A trajetória da questão social e da politica social no Brasil.....	50
1.4.1. Bases do desenvolvimento capitalista brasileiro.....	52
1.4.2. Ciclo da industrialização nacional.....	56
1.4.3. Da expansão de capitais no governo autocrático à crise na democracia.....	63
1.4.3.1. Os espaços conselhistas.....	70
1.4.4. Da democracia a ascensão neoliberal do final do século XX.....	76
1.4.5. Os governos “populares” sob o manto neoliberal.....	91
CAPITULO II – A POLÍTICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL.....	98
2.1. As políticas públicas de trabalho e renda no Brasil	101
2.2. A Secretaria Nacional de Economia Solidária: a incorporação da política de economia solidária.....	109
2.3. A economia solidária como uma outra forma de desenvolvimento.....	119
2.4. Os termos da teoria crítica.....	122
2.5. Breve caracterização de Minas Gerais e o contexto de criação da política de economia solidária em seus marcos.....	129
2.6. A economia solidária em Minas Gerais.....	142
CAPITULO III – A POLÍTICA ESTADUAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA EM MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA.....	158
3.1. Sobre a metodologia utilizada.....	158
3.2. Aspectos normativos e instrumentais da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária de Minas Gerais.....	170
3.3. O orçamento público da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária: o percurso e os percalços.....	204
3.4.O Conselho Estadual de Economia Popular Solidária: o difícil exercício do controle social...	239
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	292
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	304
ANEXOS.....	318

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADS	Agência de Desenvolvimento Solidário da CUT
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução do Desenvolvimento
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CETER	Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Renda
CEEPS	Conselho Estadual de Economia Popular Solidária
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária
CONAES	Conferência Nacional de Economia Solidária
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DATA	Diretoria de Apoio ao Trabalhador Autônomo
DPA	Diretoria de Promoção do Associativismo
DAIEFA	Diretoria de Apoio para Incubação de Empreendimentos Formais e Autogestionados
DAIPAGE	Diretoria de Apoio a Inclusão Produtiva e de Atenção a Grupos Especiais
DGPM	Diretoria de Gestão de Programas de Microcrédito
DRT	Diretoria Regional de Trabalho
EAF	Entidade de Assessoria e Fomento
EES	Empreendimento Econômico Solidário
EMATER	Empresa Mineira de Assistência Técnica e Rural
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FBES	Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FMEPS	Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária
FSM	Fórum Social Mundial
IAPB	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários
IAPC	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IAPI	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ITCP	Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares
INTECOOP	Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Federal de Juiz de Fora
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego

MST	Movimento dos Sem Terra
NIP	Núcleo de Inclusão Produtiva
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
OCEMG	Organização das Cooperativas de Estado de Minas Gerais
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PEFEPS	Política Estadual de Fomento a Economia Popular Solidária
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PMDI	Programa Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PT	Partido dos Trabalhadores
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PROGER	Programa de Geração de Trabalho e Renda
PRONAF	Programa Nacional da Agricultura Familiar
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SEAPA	Secretaria de Estado de Agropecuária e Abastecimento
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio as Micro e Pequenas Empresas
SECTES	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia
SEDE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEDESE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SETE	Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SEPTER	Superintendência da Política de Trabalho, Emprego e Renda
SGRE	Superintendência de Geração de Renda e Empreendedorismo
SIES	Sistema de Informação de Economia Solidária
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SNCJS	Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário
SRTE	Superintendência Regional de Trabalho e Emprego
SUBTER	Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda
UAI	Unidade de Atendimento Integrado

INTRODUÇÃO

As políticas públicas de economia solidária são fenômeno relativamente recente na trajetória das políticas públicas brasileiras. Suas primeiras iniciativas surgem a partir da década de 1990, mesmo período em que se generalizam as experiências que tem na chamada economia solidária uma forma de geração de trabalho e renda. O contexto de surgimento dessas iniciativas é demarcado por uma crise estrutural que poucos sinais vêm dando de arrefecimento e que atinge de forma paradoxal os países de inserção periférica na divisão internacional do trabalho, particularmente o Brasil. Seus efeitos têm levado ao desmonte das poucas e incipientes estruturas que poderiam viabilizar a universalização de direitos, atuando, ao final, em favor de políticas compensatórias e fragmentárias. Esse campo tem se configurado como a “nova geração de políticas sociais” baseadas em um estado minimalista, de contornos neoliberais que direciona suas ações a garantia de extração de mais valor pela via da desregulamentação de direitos (BARBOSA, 2007, p. 236).

Nesse campo regressivo, as ações de economia solidária ganham azo, motivadas pela responsabilização individual dos atores sociais em encontrar nas franjas do mercado capitalista as condições para sua reprodução, desonerando Estado e capital do ônus da desigualdade social.

Por isso mesmo, a retórica do grande capital (vocalizada na ideologia neoliberal) acerca da necessidade de redução das funções estatais é falsa e mistificadora porque oculta o seu objetivo real: *o Estado mínimo que defende equivale a um Estado máximo para o capital*. O capital não pode prescindir do Estado, como tão bem demonstrou Mézários na ofensiva desatada pelo capital a partir dos anos 70, não se trata de “diminuir” o Estado, mas de amputar as funções democrático-reguladoras que a pressão das organizações de operários e de trabalhadores conseguiu inscrever no Estado burguês até a sexta década do século passado (NETTO, 2007, p.146, *grifos do autor*).

Antagonicamente, ao mesmo tempo em que sofre toda sorte de constrangimentos que a situação do desemprego a circunscreve, moldam-se pequenos grupos coletivos organizados por sistema de autogestão, empunhando outras formas de socialização das relações de trabalho baseados na ajuda mútua, na cooperação e nas diversas formas de compartilhar, buscando o benefício coletivo. A expansão desses empreendimentos, no âmbito das experiências populares e coletivas, criam as condições para a formação de um movimento social organizado, que extrapola os limites comunitários, alcança a esfera pública e luta pelo reconhecimento e acesso a direitos vinculados ao trabalho.

A partir de 2003, com a eleição presidencial de Luís Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, a economia solidária é institucionalizada como política pública, compondo o repertório de ações da Política de Trabalho e Emprego. Essa última, além de promover a política do assalariamento pelo estatuto da Carteira de Trabalho, passa a incorporar a promoção de ações de geração de renda realizada de forma autônoma pelos trabalhadores dispostos no chamado “mercado informal”. A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), logo no início do governo Lula, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) estabelece esse marco e passa a referenciar as diversas políticas que foram surgindo nos governos municipais e estaduais.

Do ponto da constituição das bases para a política de economia solidária, um fato importante é a criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES)¹, concomitantemente a criação da SENAES. O FBES² passou a contribuir para socialização dos princípios e construiu um espaço político importante para o direcionamento da política, visto sua capilaridade em território nacional que levava, inclusive, a um expressivo foco de pressão da sociedade civil junto ao poder executivo na proposição de ações da economia solidária.

Essa conjuntura nacional deve ser considerada para compreendermos a criação de uma Lei Estadual de Fomento a Economia Solidária em Minas Gerais, no ano de 2004. A institucionalização da política de economia solidária mineira se desenvolve por força da intensa mobilização dos atores sociais envolvidos na sua articulação, organizados em torno do Fórum Mineiro de Economia Solidária (FMEPS) e com estreita atuação junto ao poder legislativo.

Uma das particularidades da política de economia solidária em Minas Gerais é o fato de sua criação ter ocorrido sob a égide do governo do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Nos demais estados, como no Acre, Amapá, Pará, Bahia, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe, Paraná, Espírito Santo, Mato Grosso, a quase totalidade das experiências se desenvolveu sob a sigla do Partido dos Trabalhadores – PT. Em nossa avaliação, esse é um dos motivos que nos permitem explicar o fato da política ter sido sancionada em 2004 (após um intenso processo de mobilização no país) e somente

¹ À criação da SENAES e do FBES antecedeu uma forte organização do movimento social articulado por meio da realização do Fórum Social Mundial e de ações nacionais e internacionais. A esse respeito ver Barbosa (2007), Costa (2013), Cunha (2012), Santos (2010), Ronconi (2008).

² O Fórum Brasileiro de Economia Solidária é a instância nacional responsável pela animação e organização dos sujeitos envolvidos com a economia solidária, composto por entidades de apoio e assessoria, empreendimentos de economia solidária e gestores públicos. Disponível em www.febs.org.br.

regulamentada após um interregno de quatro anos sob um expressivo esforço do movimento social organizado em Minas Gerais. Em 2008, a política estadual de economia solidária é regulamentada, passando a contar com a criação de um Conselho e recursos financeiros para a execução de suas ações.

A incorporação da economia solidária como premissa para a realização de ações de geração de trabalho e renda relaciona-se a um cenário complexo de mudanças sobre os sentidos e formas do trabalho e, principalmente, sobre a questão dos direitos sociais. Nesse sentido, nos instou compreender o processo de institucionalização da política estadual à partir do marco formal legal criado para sua materialização, dos recursos destinados à sua execução e do papel exercido pelo Conselho no exercício de controle social das ações públicas.

Tal interesse de estudo tem uma vinculação direta com nossa experiência acadêmica e profissional. O universo da economia solidária fez parte de nossa trajetória desde o ano de 2003, primeiramente como estudante de graduação, de pós-graduação, como assessora numa Incubadora Universitária de Cooperativas Populares e mais adiante gestora da política no Estado de Minas Gerais.

Com formação em Administração com Habilitação em Cooperativas pela Universidade Federal de Viçosa, iniciamos nossa vida profissional ao retornar a Juiz de Fora para fazer um curso de pós-graduação em “Gestão Pública de Políticas Sociais” na Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Naquela ocasião, tivemos conhecimento do trabalho realizado pela Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (Intecoop/UFJF), sob a coordenação da docente que hoje nos orienta nessa dissertação. Ao nos aproximar daquela estrutura universitária, nosso interesse era o de nos aperfeiçoar no segmento para o qual nossa formação acadêmica se direcionava, as cooperativas. Por meio de processo seletivo para a seleção de vagas de bolsistas de pós-graduação, ingressamos na Intecoop/UFJF em 2004.

Inicialmente, o trabalho desenvolvido abrangia a assessoria técnica ao processo organizativo dos empreendimentos de economia solidária e, principalmente, o trabalho de incentivo a mobilização e articulação do movimento social em nível municipal, regional e estadual. Na ocasião, organizamos o I Primeiro Seminário de Economia Solidária da Zona da Mata Mineira, que deu origem ao Fórum Regional de Economia Solidária da Zona da Mata Mineira, instância na qual exerci o cargo de secretaria executiva e, por meio da qual, nos aproximamos do FMEPS atuando na animação e mobilização dos atores envolvidos em atividades como cursos de formação, feiras, plenárias e conferências. Naquele período, o

FMEPS andava as voltas com a formulação Lei Estadual nº 15.028/2004, que instituiu a Política de Economia Solidária do Estado de Minas Gerais. Nela, como assessora técnica da Intecoop/UFJF tivemos participação ativa, seja enviando contribuições para a modificações/alterações no texto, seja na mobilização dos atores da região para participação nas plenárias públicas de discussão da lei.

Em 2006, fomos convidados a continuar na Intecoop/UFJF, agora assumindo o cargo de assessora técnica. Atuamos na elaboração e acompanhamento de projetos direcionados as Agencias de Fomento e Estado, além dos trabalhos já desenvolvidos com o movimento de economia solidária. Em 2008, tivemos a oportunidade de acompanhar ainda, a regulamentação da lei nº 15.028/2004 e a constituição do Conselho Estadual de Economia Solidária (CEEPS).

Por ocasião desse trabalho, tivemos a oportunidade de, em 2009, sermos convidadas pelo movimento mineiro de economia solidária para ocupar o cargo de diretora na Diretoria de Promoção do Associativismo (DPA) e secretária executiva do CEEPS no último terço da gestão Aécio Neves e começo da gestão Antônio Anastasia, ambos do PSDB, cargo que exercemos até outubro de 2012.

Aquele convite foi marcado com uma série de questões, que procuraremos esclarecer ao longo deste trabalho, para explicar a relação do movimento organizado de economia solidária e a conformação da estrutura governamental de execução da política.

Pela exposição sintética de nossa trajetória em sua relação com a economia solidária no Estado de Minas Gerais, percebem-se a multiplicidade de espaços que vivenciamos e vínculos que construímos. Passamos pela universidade, pelo movimento social, pelo Estado. Fomos estudantes, militantes, assessora e gestora. Esse complexo de determinações direcionou, portanto, nosso olhar sobre a proposta de estudo que apresentamos ao Programa de Pós Graduação em Serviço Social da UFJF.

Nosso objetivo foi se construindo e escolhemos analisar os limites da institucionalidade da política estadual de economia solidária, no período de 2008-2014. A proposta é buscar compreender os processos pelos quais essa política se institucionalizou a partir da criação da Lei Estadual de Economia Solidária; destinação de orçamento específico para a economia solidária no Planejamento Plurianual (PPA) do Estado; criação do Conselho Estadual de Economia Solidária; criação de equipe específica para planejamento e execução das ações da área; os desafios na efetividade das ações implementadas em nível estadual, sob a particularidade da gestão PSDB.

A escolha do Estado de Minas Gerais como objeto de estudo se deve a três motivos. O primeiro se relaciona ao fato do Estado ter sido o primeiro da Federação a contar com legislação específica por meio da qual a política se desenvolveu, o que lhe confere campo fértil e importante de estudo, dado seu ineditismo. O segundo leva em consideração que Minas Gerais carrega a particularidade de ser um dos poucos governos não administrados pelo Partido dos Trabalhadores a contar com a Economia Solidária como tema de políticas e ações públicas. Os caminhos seguidos se diferenciam de outras experiências, incluindo a Política Federal. Por isso, a experiência pode lançar luz em elementos importantes para o entendimento da política social, dos atores sociais envolvidos e a burocracia estatal. E, terceiro, nossa participação ativa no movimento a partir de lugares diversos (e até mesmo díspares), o que nos permite, em nossa concepção, um olhar que pretendemos apurado sobre os processos estabelecidos.

Esse último motivo de escolha para nosso estudo nos trouxe importantes desafios na elaboração da dissertação. Durante todo o seu desenvolvimento, foi de nós exigido um grande esforço de reflexão, tão necessário para separar o papel de militante do de pesquisadora, garantindo o distanciamento necessário para desvelar a essência dos fenômenos que estudávamos. Não obstante, a análise foi impregnada de elementos de nossa vivência profissional e pessoal, o que temos clareza que definiu o percurso escolhido para a análise e redundou em um material denso e permeado, também, por nossa prática profissional.

Sob outra perspectiva é possível observar que a economia solidária, como possibilidade de inserção social, a nós se apresentou tanto do ponto de vista do movimento social quanto da gestão pública. Visões em muitos momentos conflituosas e com objetivos distintos. A experiência na Coordenação de um programa específico com essa temática nos fez perceber tensões e pouca abertura para mudanças na política governamental de trabalho. Embora o debate e o envolvimento de diferentes atores (como o Poder Legislativo na proposição do orçamento estadual e o Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária) fossem intensos, a implementação e a decisão sobre os programas seguiam uma lógica instável e fragilizada. Fatores como a alta rotatividade de chefias, como secretários, subsecretários e superintendentes e o pouco entendimento sobre o tema contribuía para que a realização dos programas fosse tímida. Acresce-se a isso que o diálogo com o movimento social em prol da economia solidária sempre foi muito constante, porém, os encaminhamentos acordados não necessariamente eram implementados.

Essas questões despertaram nosso interesse pela análise da política de economia

solidária, a fim de compreender como ela se desenvolve, as relações que engendra em seu processo, como os atores que dela participam, sejam beneficiários ou gestores públicos, percebem sua implementação e efetividade dos resultados dessa política.

A experiência de estudo no Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFJF tem possibilitado um processo reflexivo intenso que, ao mesmo tempo em que desperta novos campos e perspectivas, também gera angústias e ansiedades frutos de um intenso movimento de apreensão do conhecimento através do método dialético.

Nessa perspectiva, as orientações e indicações recebidas no processo de qualificação da dissertação determinaram o percurso que aqui apresentamos. No primeiro capítulo, temos como intuito apresentar o quadro analítico no qual se inscrevem as políticas sociais no capitalismo contemporâneo como resposta às refrações da questão social³, refuncionalizada e complexificada pela intrincada trama social operada pelo processo de exploração capitalista. Estabelecer os nexos causais que determinam a trama social requer considerar a base histórica sobre a qual as mesmas se desenvolvem. Isso implica tomar como ponto de partida a gênese da questão social e seu aspecto corolário ao modo de produção capitalista que tem na exploração do trabalho seu ponto nodal. Partindo dessa perspectiva, é possível identificar no desenvolvimento do sistema capitalista algumas particularidades históricas que contribuem para o redimensionamento da questão social e as respostas operadas no âmbito do Estado ao seu enfrentamento.

Compreendemos que ao apresentar os contornos dessa discussão é possível estabelecer o contexto em que se desenvolvem a questão social e as políticas sociais no Brasil, marcadas fortemente pelo viés conservador que caracterizam as ações de caráter clientelista e patrimonialista do Estado às demandas da classe trabalhadora. Alicerçado em um desenvolvimento tardio e dependente e sem operar as revoluções clássicas que marcaram a consolidação dos vários estágios de desenvolvimento capitalista em outras paragens, o capitalismo brasileiro não rompeu com as formas econômico-sociais-históricas no desenvolvimento do capitalista clássico, apenas as refuncionalizou e as integrou a sua dinâmica de conciliação com atraso, por meio de processos de revolução passiva que marcadamente contribuíram na formação da classe trabalhadora brasileira.

No segundo capítulo, apresentamos as políticas de trabalho e geração de renda, uma

³A expressão questão social enquanto categoria teórica data de meados do século XIX, fase de emersão do capitalismo industrial nos países centrais. A utilização dessa categoria historicamente criada surge, como sinaliza Netto (2001, p.42), “[...] para dar conta do fenômeno mais evidente da Europa Ocidental que experimentava os impactos da primeira onda industrializante, iniciada na Inglaterra no último quartel do século XVIII: tratava-se do fenômeno do pauperismo.”

vez que é nela que economia solidária se inscreve. O intuito dessa apresentação foi o de situar o *locus* que a mesma ocupa na estrutura governamental e de que forma isso interfere nas suas ações. Posteriormente, procedemos a um estudo sobre a teoria crítica da Economia Solidária como forma de apreender algumas mediações necessárias a análise da experiência.

Consideramos haver uma relação intrínseca entre as políticas de trabalho e geração de renda e as de economia solidária, isto porque, em uma perspectiva de análise da totalidade social, as ações do campo da economia solidária inscrevem-se no contexto da relação Estado, sociedade e da luta de classes que caracterizam o modo de produção capitalista não sendo, portanto, possível a criação de outra sociedade ou forma de produção que não esteja inscrita sob esses marcos e não sofra dela os seus efeitos. Apresentamos, ainda, o perfil do estado de Minas Gerais e a forma como se desenvolve o movimento de economia solidária em sua contextualidade sócio histórica, a fim de compreender as particularidades assumidas pela política em solo mineiro.

No terceiro capítulo realizamos pesquisa de caráter documental e outra empírica por meio do uso de roteiro semiestruturado junto aos conselheiros do CEEPS. Nossa perspectiva analítica foi orientada pelas indicações apontadas por Boschetti (2009), que se dividiram em três eixos:

- O primeiro voltou-se para a apreensão das normas e diretrizes que determinam a natureza da Política Estadual de Economia Solidária em Minas Gerais, através de análise da lei nº 15.028/2004, o decreto lei nº 44.989/2008. Nosso intuito foi o de avaliar quais as respostas dadas pela mesma aos problemas ou as demandas que a suscitaram; sua abrangência e capacidade de atendimento; articulação e complementaridade com outras políticas, revelando em que medida há contraditoriedade ou não entre “as determinações legais e a operacionalização da política social. Em outros termos, verificar até que ponto os conceitos fundantes das normas legais são estruturadores da política social” (BOSCHETTI, 2009, p. 10).

- O segundo procurou desvelar os recursos financeiros destinados a política, sua natureza, origem e destinação, utilizando, para isso, a análise de atas de reuniões e documentos oficiais produzidos. Avaliamos que tal procedimento nos possibilitou analisar sua processualidade e evolução em uma perspectiva histórica.

- O terceiro buscou compreender as relações sociais estabelecidas no âmbito do exercício da participação, gestão e controle social da política. Por meio de entrevistas, com o uso de roteiro semiestruturado, abordamos os representantes da sociedade civil e do governo

estadual com assento no CEEPS. Em nosso entendimento o Conselho se constitui como *locus* privilegiado de mediação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento e proposição da política pública.

Pelo inicialmente exposto, podemos afirmar que um conjunto de determinações instigou a necessidade de nossa reflexão sobre a economia solidária em nível de uma pesquisa de Mestrado. Trata-se aqui de situá-la no rol de reflexões que buscam analisar criticamente a economia solidária.

Nossa tentativa é a de elaborar um estudo que traga elementos para a reflexão dos limites da economia solidária no que se refere a sua constituição como uma política. Importante também destacar que esse estudo se inscreve em um contexto de ampliação do debate sobre as políticas públicas de economia solidária como forma de institucionalização da informalidade pelo Estado. Isso requer considerar que, por meio da adoção da cultura empreendedora, é atribuída aos indivíduos a responsabilidade pela garantia das suas condições de sobrevivência, retirando ao Estado suas obrigações na garantia de trabalho formal e protegido, por um lado, e por outro do reconhecimento do Estado de outras formas de trabalho que não aquele tradicionalmente regido pela relação salarial e sob a qual é necessário criar as condições de sua sustentabilidade. Portanto, um campo contraditório e complexo.

Sabemos que a política de economia solidária surge em um contexto de alto índice de desemprego, como consequência, também de pobreza, aliado a uma política de proteção social baseada no assalariamento que não atinge um contingente expressivo de trabalhadores que buscam no mercado informal os meios para sua sobrevivência.

Isso sendo considerado é possível que tenhamos uma leitura sobre o quão perene ou não é uma política e, nesse caso, quão circunstancial ela é e como isso rebate nos atores que dela dependem.

A política de economia solidária, seja ela federal, estadual ou municipal, apresenta como singularidade o fato de, nos mais diversos contextos em que tenha se apresentado, ser uma proposição do movimento social organizado. Ainda que ela venha ao encontro da pauta neoliberal de regressão de direitos, principalmente aqueles relativos ao assalariamento e de transferência de responsabilidades coletivas ao indivíduo, na formação da “confluência perversa” de que nos fala Barbosa (2007), ela tem como característica distintiva o fato de ter se introduzido na agenda pública pela demanda e organização de trabalhadores que querem ter o direito ao trabalho associado reconhecido.

Acreditamos que, ao analisar a política, o orçamento destinado a mesma e proceder a uma auto qualificação da participação dos conselheiros nesse espaço, correlacionando aspectos que possam levar a compreensão da real dimensão e efetividade da política, estaremos cumprindo com o nosso objetivo. Pretendemos ainda contribuir para reflexão crítica dos atores envolvidos, possibilitando a definição de novas estratégias para a política de economia solidária que possa promover a garantia e ampliação de direitos a partir do aprofundamento da participação como instrumento de efetivação da democracia, inclusive na disputa por fundo público.

CAPITULO I – A QUESTÃO SOCIAL E AS POLITICAS SOCIAIS NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO: CONTORNOS DE UMA DISCUSSÃO

Neste capítulo, partimos da análise sobre a questão social, suas particularidades socioeconômicas e históricas no desenvolvimento do modo de produção capitalista apontando para transformações fundamentais nas relações de trabalho, na forma de organização dos trabalhadores como possível proposta de enfrentamento as determinações impostas pelo capital, no contexto da totalidade social que se complexifica no processo de acumulação capitalista (NETTO, 1992, 2001, 2012; IAMAMOTO, 2001, 2007, 2012).

Estabelecer os nexos causais que determinam os fenômenos que analisamos, requer destacar a base histórica sobre a qual os mesmos se desenvolvem. Isso implica tomar como ponto de partida a gênese da questão social e seu aspecto corolário ao modo de produção capitalista, que tem na exploração do trabalho seu ponto nodal. Partindo dessa perspectiva é possível identificar no desenvolvimento do sistema capitalista algumas particularidades históricas que contribuem para o redimensionamento da questão social e as respostas operadas no âmbito do Estado ao seu enfrentamento, na forma de políticas sociais (NETO, 2001).

Compreendemos que ao apresentar os contornos dessa discussão é possível estabelecer o contexto em que se desenvolvem a questão social e as políticas sociais no Brasil, marcadas fortemente pelo viés conservador que caracterizam as ações de caráter clientelista e patrimonialista do Estado as demandas da classe trabalhadora. Alicerçado em um desenvolvimento tardio e dependente e sem operar as revoluções clássicas que marcaram a consolidação dos vários estágios de desenvolvimento capitalista em outras paragens, o capitalismo brasileiro não rompeu com as formas socioeconômicas históricas no desenvolvimento capitalista clássico, apenas refuncionalizou e integrou a sua dinâmica de conciliação com atraso através de processos de revolução passiva que marcadamente contribuíram na formação da subjetividade da classe trabalhadora brasileira (SOUZA FILHO, 2011; SANTOS, 2012).

A opção por apresentar esse quadro mais geral de referências tem como propósito orientar a abordagem da inscrição das políticas de economia solidária que ganham status de ação pública a partir dos anos 1990 e que se configuram como uma modalidade política de tipo novo na área de trabalho, emprego e renda. Compreender o amplo complexo de determinações da realidade social, no qual as políticas sociais surgem e se institucionalizam, o tratamento dado pelo Estado as mesmas, a participação dos atores e o conflito de interesses

divergentes que as funcionalizam no amplo espectro da trama social operada pelo processo de exploração capitalista em sua fase atual é tarefa que nos propomos nesse capítulo.

1.1. O Surgimento da Questão Social e da Política Social

O surgimento da questão social é marcado pelas relações sociais e de produção que se estabelecem no sistema capitalista. Baseado na intrincada relação que coloca em lados opostos a classe detentora de capital e a classe trabalhadora, opera na contradição que se estabelece entre a riqueza socialmente produzida e sua apropriação privada. A propriedade privada dos meios de produção caracteriza esse sistema, aprofundando desigualdades e deixando à margem uma parcela significativa da população. Esse processo de destituição, determinado pela constituição das relações de produção e reprodução social capitalistas num determinado momento histórico, aprofundados pelos primeiros impactos da revolução industrial e da urbanização, são os marcos nos quais se funda a questão social no capitalismo.

As políticas sociais, como formas de enfrentamento às manifestações da questão social, são respostas do Estado às demandas da classe trabalhadora organizada, num processo intenso pelo reconhecimento de direitos. A questão social dessa forma pode ser observada a partir das respostas dadas a ela no processo histórico de desenvolvimento das relações sociais no modo de produção capitalista, no qual, é preciso destacar o importante papel desempenhado pelos atores sociais, uma vez que são eles os agentes responsáveis pelo enfrentamento e aprofundamento de tal questão e também pelas mudanças operadas nesse processo.

A produção sobre essa temática, inscrita no vasto universo da teoria social, confere uma também variada gama de explicações e origens, sobre as quais diferentes propostas a seu enfrentamento são formuladas.

Para a análise que aqui se pretende empreender, refutamos qualquer matriz de pensamento que tome a questão social como uma “novidade” surgida a partir do esgotamento dos padrões de regulação do Estado de Bem Estar Social decorrentes da crise capitalista sob a qual nos encontramos, ainda sob seus efeitos, ou aquelas que a tomam como problema individual, fruto da inadaptabilidade dos atores á ordem social estabelecida (NETTO, 1992, 2001, 2012; IAMAMOTO, 2001, 2007, 2012).

A tendência à naturalização da questão social como efeito menor do progresso civilizacional promovido pelo modo de produção capitalista obscurece os processos sócio históricos que determinam as desigualdades sociais a ela atinentes, retirando a

responsabilidade do mercado e do Estado pela sua produção, além de impossibilitar ações coletivas para seu enfrentamento.

Estendemos essa compreensão também à análise das políticas sociais⁴ no âmbito do sistema capitalista de produção, que são o espaço de articulação da ampla, complexa e contraditória relação entre Estado e sociedade sob as imposições da lei geral de acumulação capitalista. Por um lado, reflexo do tensionamento pela manutenção da apropriação privada da riqueza socialmente produzida, e, por outro, da conquista e reconhecimento de direitos.

É esta lei geral do processo de acumulação do capital, mediada por relações sociais específicas, que produz e reproduz as desigualdades sociais, sendo, portanto a ela indissociável. Ao optar por essa abordagem conceitual da questão social destacamos as contribuições de Marilda Villela Iamamoto e José Paulo Netto, no campo da teoria crítica marxista do pensamento do Serviço Social brasileiro, bem como autores que se filiam ao pensamento crítico.

Para Iamamoto e Netto a questão social tem origem relativamente recente, datando do primeiro terço do século XIX. Ela nomina o fenômeno da pauperização vivenciada de forma massiva, pelo conjunto da população, como decorrência dos primeiros efeitos da instauração do capitalismo.

Nesse marco foi possível observar pela primeira vez, segundo Netto (2001), que a pobreza crescia proporcionalmente ao aumento da capacidade social de produção de riquezas, gerando um impasse para o que era considerado até então o marco da miséria – a escassez. Ora, findado o que lhe deu origem, era de se esperar que as condições de vida da população melhorassem e o “progresso” das forças produtivas assim o fez crer. Entretanto, não foi o que de fato se realizou, gerando a contradição fundamental do sistema capitalista naquele momento – a produção da riqueza social é coletiva, mas sua apropriação é privada.

Netto (2001) ressalta que a exploração, embora potencializada pelo regime do capital, não é uma característica distintiva desse regime, tendo sido precedida historicamente nos períodos anteriores. Marx descreve esse processo inicial que cria as condições sociais para que o capital possa se constituir como relação social, resultado de um longo processo histórico, ao qual denominou “acumulação primitiva”. Nessa acepção,

⁴ Para pensar as políticas sociais sem incorrer em reducionismos, é preciso levar em consideração o rico complexo de determinações que perpassam a realidade sócio histórica em sua dimensão multicausal compreendendo os aspectos políticos, econômicos e culturais envolvidos no processo de correlação de forças. Procuramos evitar, desta maneira, o risco de uma abordagem tecnicista e superdimensionadora de dados e instrumentos quantitativos de análise, por um lado; de abordagens que se valem de perspectivas unidimensionais priorizando as determinações econômicas ou políticas, por outro, e; ainda, daquelas enclausuradas em modelos formalistas e historicamente comparados. (BHERING e BOSCHETTI, 2006, p.26)

[..] a separação do trabalhador da propriedade das condições de seu trabalho, um processo que transforma, por um lado, os meios sociais de subsistência e de produção em capital, por outro, os produtores diretos em trabalhadores assalariados. A assim chamada acumulação primitiva é, portanto, nada mais do que o processo histórico de separação entre produtor e meio de produção. Ele aparece como 'primitivo' porque constitui a pré-história do capital e do modo de produção que lhe corresponde. (MARX, 1988, Capítulo XXIV, p.152.)

Essa distinção, através da qual os trabalhadores foram separados das condições para a sua reprodução independente, sendo a partir de então forçados a se apresentarem no mercado como possuidores da única mercadoria que lhes restou, ou seja, a força dos seus braços, transformados assim em vendedores de trabalho, ou que possuem tempo de trabalho disponível para ser utilizado em condições que não mais lhes pertencem, foi um dos componentes principais que possibilitaram o surgimento do capitalismo.

Dinheiro e mercadoria, desde o princípio, são tão pouco capital quanto os meios de produção e de subsistência. Eles requerem sua transformação em capital. Mas essa transformação mesma só pode realizar-se em determinadas circunstâncias, que se reduzem ao seguinte: duas espécies bem diferentes de possuidores de mercadorias têm de defrontar-se e entrar em contato; de um lado, possuidores de dinheiro, meios de produção e meios de subsistência, que se propõem a valorizar a soma-valor que possuem mediante compra de força de trabalho alheia; do outro, trabalhadores livres, vendedores da própria força de trabalho e, portanto, vendedores de trabalho. Trabalhadores livres no duplo sentido, porque não pertencem diretamente aos meios de produção, como os escravos, os servos etc., nem os meios de produção lhe pertencem, como, por exemplo, o camponês economicamente autônomo etc., estando, pelo contrário, livres, soltos e desprovidos deles. Com essa polarização do mercado estão dadas as condições fundamentais da produção capitalista. **A relação capital pressupõe a separação entre os trabalhadores e a propriedade das condições da realização do trabalho.**(MARX, 1988, Capítulo XXIV, p.252. grifos nossos)

A dinâmica social que permitiu “arrancar” aos trabalhadores a posse dos meios de produção e, conseqüentemente, as condições de sua reprodução, foi um processo marcado por opressão e violência, não encontrando nos atores uma passividade que os levou a essa condição de expropriados de seus meios de vida, ou de sua condição humana. Marx recupera historicamente essas manifestações que impulsionam o processo de transformação de grandes massas humanas em “proletários livres”, que, após libertos dos regimes de servidão, são expropriados das condições de trabalho e separados relativamente aos meios que lhes poderia garantir a produção independente dos meios de vida.⁵

⁵“O roubo dos bens da Igreja, a fraudulenta alienação dos domínios do Estado, o furto da propriedade comunal, a transformação usurpadora e executada com terrorismo inescrupuloso da propriedade feudal e canônica em propriedade privada moderna, foram outros tantos métodos idílicos da acumulação primitiva. Eles conquistaram

Fontes (2010, p. 44) compreende que o trabalho livre é o *locus* de realização da expropriação, determinante para que o capitalismo crie e amplie as condições sociais que lhe dão sustentação. Essa pretensa liberdade é real quando a venda da força de trabalho se “naturaliza” como única fonte e último recurso ao qual os seres humanos podem lançar mão para suprirem suas necessidades essenciais e, “ilusória” quando o mercado passa a determinar quem é ou não o trabalhador produtivo, uma vez que o resultado da sua produção não é mais direcionado à suprir as necessidades sociais e sim à economia, dimensão fetichizada que subsumi as relações sociais, como determinação fundamental na “produção do valor, sob qualquer forma.”

Para a autora, a complexificada relação capital-trabalho “envolve toda a vida social” e demanda para a realização do mais-valor não somente a exploração do trabalhador livre, mas sua reprodução constante e generalizada aprofundando, através de um processo histórico, sua subordinação. Ou seja, não basta expropriar ao trabalhador sua condição humana, a força de seus braços, seu tempo, há que separá-lo das condições sociais de produção e ao mesmo tempo ampliar sua oferta através de “disponibilização crescente da população mundial ao capital. A expropriação massiva é, portanto, condição social inicial, meio e resultado da exploração capitalista” (FONTES, 2009, p.217).

Era necessário, em um primeiro momento, desconstruir as relações sociais do campo que compunham o sistema agrário tradicional, o que, de acordo com Hobsbawm (2002), viria a se efetivar a partir da transformação da terra em mercadoria, e da grande massa da população rural em algo próximo a trabalhadores assalariados.

Pois o velho sistema tradicional, embora ineficaz e opressor, era também um sistema de considerável certeza social e, num nível bastante miserável, de alguma segurança econômica, para não mencionarmos que era consagrado pelo costume e tradição. As fomes periódicas, o peso do trabalho que faziam os homens se tornarem velhos aos 40 anos de idade e as mulheres aos 30, eram atos de deus; só se transformaram em atos pelo quais os homens eram considerados responsáveis em tempos de miséria anormal ou de revolução. A evolução legal, do ponto de vista do camponês, não deu [...] nada exceto alguns direitos legais, mas lhe tomou bastante, por exemplo, na Prússia, a emancipação deu-lhe 2/3 ou metade da terra que ele já cultivava e a liberação do trabalho forçado e de outras obrigações; mas formalmente lhe tomou: sua possibilidade de reivindicar assistência do senhor feudal em tempos de colheita ruim ou de praga do gado. [...] Para o camponês pobre parecia uma troca nitidamente desfavorável. [...] Além disso, a introdução do liberalismo na terra foi uma espécie de bombardeio silencioso que destruiu a estrutura social em que sempre habitaram os camponeses, não deixando nada

o campo para a agricultura capitalista, incorporaram a base fundiária ao capital e criaram para a indústria urbana a oferta necessária de um proletário livre como os pássaros.”(MARX, 1983. p. 264-5).

intacto, exceto os ricos: solidão chamada liberdade. (HOBSBAWM, 2002, p. 111).

Essa fase caracterizada por Marx como “pré-história do capital” pode ser considerada também como a pré-história da questão social, ou a história das transformações que possibilitaram a emergência de conflitos até então desconhecidos, quando uma massa de camponeses passa abruptamente a condição de assalariados. Depreende-se daí que “nada do processo que o originou pode ser considerado como 'natural', e que todos os fenômenos que se encontram na gênese da questão social e da sua reprodução têm causalidades sociais que foram, ao longo do tempo, sofrendo tentativas de naturalização” (SANTOS, 2012, p. 34).

Em primeiro lugar, cabe destacar a violência envolta no processo de expulsão dos camponeses das terras, retirando-lhes a capacidade de reprodução social independente. O Estado, nesse caso, assume para si a tarefa de expropriar os meios de produção aos produtores independentes, obrigando-os a se dirigirem para os territórios com concentração fabril. Nessas cidades, em processo acelerado de urbanização, os trabalhadores se defrontaram com as primeiras medidas de controle e punição visando transformá-los em assalariados (FONTES, 2010).

Neste ponto, o processo de constituição do modo de produção capitalista já havia ultrapassado aquela fase inicial, a da acumulação primitiva, quando o capital apenas subordinou (subsumiu) formalmente os anteriores modos de produção, ao se apropriar dos meios de trabalho existentes e retirar aos trabalhadores as condições de produção autônoma dos meios de vida. Esse processo, que Marx chamou também de subsunção formal, transformou em mercadoria os antigos produtores independentes de valores de uso, tornando-os dependentes economicamente dos proprietários dos meios de produção.

É apenas na sua condição de possuidor das condições de trabalho que, neste caso, o comprador faz com que o vendedor caia sob a sua dependência econômica; não existe nenhuma relação política, fixada socialmente, de hegemonia e subordinação. (MARX, s/d, p.94)

A efetivação dessa relação de subordinação formal do trabalho ao capital, entre os proprietários dos meios de produção e compradores de força de trabalho alheia, por um lado, e os trabalhadores agora vendedores da mercadoria tempo de trabalho, por outro, é “condição e premissa da subsunção real”, quando o capital consegue fixar sua “hegemonia e dominação”. Vale dizer que este processo que expandiu o assalariamento, subordinou os trabalhadores e estabeleceu a hegemonia do capital sobre as condições de trabalho, longe de ser isento de

coação, exigiu o desenvolvimento de novas formas de vigilância e direção⁶ dos processos de trabalho (ibid., p.96).

Com o desenvolvimento do modo de produção capitalista, o processo de trabalho, na sua forma geral, “condição universal do metabolismo entre o homem e a natureza, condição natural eterna da vida humana”, como o definiu Marx (s/d), sofre transformações específicas resultantes desse modo de produção, do seu impulso à autovalorização permanente, ampliando-se nesse movimento o controle do capital sobre o processo de trabalho.

No seu processo de constituição enquanto modo de produção dominante, as transformações operadas pelo sistema capitalista, relativamente ao sistema social precedente, resultaram em um impacto profundo nas condições de vida dos trabalhadores. Ao se apropriar dos meios de produção, o capital constituiu a relação assalariada como única possibilidade de sobrevivência para aqueles que só dispunham da força dos seus braços. O capital usurpou, dessa maneira, a possibilidade de autonomia aos trabalhadores nos processos de produção e reprodução da vida social.

Marx chamou a atenção para isso, ao afirmar que deixam de ser livres aqueles que precisam pedir permissão para viver, ou que dependem de outrem para terem garantida a sua existência. Nos “Manuscritos Econômicos Filosóficos”, afirma:

Um *ser* só se considera autônomo, quando é senhor de si mesmo, e só é senhor de si, quando deve a si mesmo seu modo de *existência*. Um homem que vive graças a outro, se considera a si mesmo um ser dependente. Vivo, no entanto, totalmente por graça de outro, quando lhe devo não só a manutenção de minha vida, como também o fato de que ele, além disso, *criou* minha vida, é a *fonte* de minha vida; e minha vida tem necessariamente o fundamento, fora de si mesma, quando não é minha criação. A *criação* é, por isso, uma representação muito difícil de eliminar da consciência do povo. O ser-por-si-mesmo da natureza e do homem é *incompreensível*, porque contradiz todos os fatos *tangíveis* da vida prática. (MARX, 1987, p.180, grifos do autor)

⁶No processo de industrialização, era necessário que o trabalhador aprendesse a trabalhar de uma maneira adequada à fábrica, em um ritmo regular de trabalho diário ininterrupto, em completa oposição aos altos e baixos provocados pelas diferentes estações no trabalho agrícola ou da intermitência autocontrolada do artesão independente. Foi preciso fazer com que o controle do tempo passasse a ser regido, pela cadência da fábrica. Necessitava-se igualmente aprender a responder aos incentivos monetários para dissolver o processo de trabalho artesanal e assegurar a disciplina da força de trabalho. Nesse sentido, o século XIX e o começo do século XX foram marcados por iniciativas para aumentar o controle sobre o trabalho, transferindo o local de produção da casa para a fábrica. As manufaturas se manifestavam assim, como invenções sociais para quebrar essa autonomia dos produtores, ou do controle do tempo pelos produtores, e aumentar a supervisão direta dos capitalistas. A disciplina no espaço da produção traça um cotidiano de trabalho que contradiz o argumento ideológico da liberdade das relações contratuais. Guarda uma dimensão que é opressiva, vigilante, pautada em regulamentos internos que têm incidência sobre a própria distribuição dos indivíduos no espaço de produção, de modo a impedir sua livre circulação, fixando-os junto às máquinas e coibindo toda a forma de articulação espontânea. HOBBSAWM, E. J. **A Era das Revoluções** (1789-1848). 16. ed. São Paulo. Paz e Terra, 2002.

A perda da autonomia significou igualmente uma mudança radical nas condições de trabalho no interior das unidades produtivas. Com o uso da maquinaria foi possível tornar o assalariamento condição vital para o sistema tornando a força muscular obsoleta para o funcionamento das máquinas e ampliando a inscrição de trabalhadores através do ingresso de mulheres e crianças no universo fabril, tornando mais heterogênea a força de trabalho.

É sob tais condições que se gestam o surgimento da pauperização que marca aquela quadra histórica. Um grande contingente populacional desempregado, que ocupava desordenadamente as cidades, estava completamente exposto, nos dizeres de Netto (2001, p. 43-44), à “fome, penúria, desamparo”.

Com a concentração da riqueza socialmente produzida cria-se uma população excedentária empobrecida, que serve aos propósitos do capitalismo na medida em que atua como força reguladora, disciplinadora dos salários, transferindo aos trabalhadores os riscos da produção. Esses atores que orbitam o sistema formam o exército industrial de reserva que agrega tanto os trabalhadores aptos ao trabalho, mas destituídos da possibilidade de concretizá-lo, quanto os considerados inaptos.

Essa massa de destituídos da riqueza socialmente produzida inicia sua eversão social na medida em que reclama para si o papel de sujeito histórico ativo no processo de luta de classes, que vai da passagem da tomada de consciência de “classe em si” a “classe para si”⁷ tencionando pelo reconhecimento de direitos sociais e políticos. Netto (2001) situa nesse intercurso – a possibilidade real de subversão da ordem burguesa - a mudança que se opera na designação do pauperismo pela questão social. A revolução de 1848⁸ se torna um momento decisivo nesse sentido, pois não só resultou na ascensão da classe burguesa, como de todo o aparato ideo cultural que lhe deu sustentação – em especial aquele de cunho conservador que “naturalizava” a questão social como face indissociável ao desenvolvimento da sociedade capitalista e, portanto, alvo de ações pontuais para seu enfrentamento. O autor chama atenção

⁷ A classe em si é aqui compreendida como um agrupamento de sujeitos que possuem interesses e identidades comuns, propiciado pelas relações de produção que se estabelecem quando da reunião de um coletivo de trabalhadores no mesmo espaço físico, obedecendo aos mesmos comandos e experimentando as mesmas condições impostas pelo processo produtivo. A passagem da classe para si não se dá de forma mecânica, mas é fruto de um processo de reflexão e de consciência sobre o lugar ocupado pelos sujeitos no modo de produção capitalista, sua participação na distribuição das riquezas socialmente produzidas, reivindicando para si o reconhecimento através de um projeto revolucionário que demanda uma organização para a luta e disputa coletiva. Para aprofundamento temático conferir: MARX, K. Miséria da filosofia. São Paulo: Livraria Exposição do Livro, s/d.

⁸ O ano de 1848 é considerado como um “divisor de águas”, pois consagrou definitivamente o fim do “ciclo progressista da ação de classe da burguesia [...] trazendo á luz o caráter antagônico dos interesses das classes fundamentais. [...] Desta dissolução efetiva do conjunto problemático, designado pela expressão “questão social”, seria função da subversão completa da ordem burguesa, num processo do qual estaria excluída qualquer colaboração de classes”. (NETTO, 2012, p. 204-205)

para o fato de que, ao analisar a questão social é preciso fazer as mediações com o processo onde se gesta a explicitação dos interesses antagônicos entre capital e trabalho.

O lastro conservador das interpretações acerca da questão social se instaurou por volta da segunda metade do século XIX como um processo ostensivo de encobrir a existência da luta operária. O pensamento conservador que passou a permear as análises sobre a questão social desvinculou a complexidade das relações sociais dos aspectos econômicos, levou a questão social a ser considerada somente no âmbito da circulação/distribuição, sublimando a relação de exploração do processo produtivo (NETTO, 2012).

Essa separação entre o econômico e o social é funcional na medida em que preserva a estrutura social e, sobretudo, a propriedade privada dos meios de produção, tratando a questão social e suas manifestações por meio de ações moralizadoras e compensatórias. A dissociação entre a questão social e estrutura, no âmbito ideológico do ideário reformista, transforma o sentido e a compreensão da realidade social naturalizando aspectos considerados “inelimináveis á ordem social”.

Pelo exposto é que Fontes (2010, p. 45) assevera, que as expropriações, longe de se encerrarem quando se ultrapassa a sua primeira ordem, a originária, que se deu através da expulsão das massas camponesas no processo de cercamento dos campos, não se atém a mesma e nem à condição de "acumulação produtiva" como um episódio demarcado no tempo e superado pela modernização das forças produtivas, pois essa suposição leva á crer que no amadurecimento do capitalismo, "desapareceriam as expropriações *bárbaras* de sua origem, sob uma azeitadíssima expansão da exploração salarial, configurando uma sociedade massivamente juridicizada sob a forma do contrato salarial e *civilizada*". O que se tem é um recrudescimento das expropriações e uma constatação de que esse é um "processo permanente, condição da constituição e expansão da base social capitalista e que, longe de se estabilizar, aprofunda-se e generaliza-se com a expansão capitalista."

Nesse sentido é que podem ser observadas, de acordo com Iamamoto (2001) duas “armadilhas” na análise da questão social, quando desvinculadas de sua gênese e suas expressões multifacetadas, não levando em conta toda contraditoriedade dos processos sociais que a engendram, na dimensão da totalidade que as criam e as transformam. A primeira, típica da ótica liberal, enfoca a questão social como um problema individual, resultado da dificuldade que cada sujeito ou família tem para adaptar-se ao sistema, perdendo a dimensão coletiva de suas determinações, incorrendo na “pulverização e fragmentação” da questão social que desresponsabiliza o Estado e a sociedade de classes pela produção das

desigualdades sociais. A segunda é: “aprisionar a análise em um discurso genérico, que trata a questão social de forma unívoca e indiferenciada apartada de suas particularidades, [...] ao se desconsiderar suas expressões específicas, que desafiam a “pesquisa concreta de situações concretas (como violência, trabalho infantil, violação de direitos, etc.)”. (p.18)

Esse processo tem como resultado claro esvaziar o sentido de classe, moralizar a questão social retirando a historicidade de seu movimento com a realidade. Nesse sentido, conforme aponta Netto (2001), em um primeiro momento as reivindicações das classes subalternas e o trato da questão social encontraram resistências, políticas principalmente, que vão sofrendo modificações à medida que se complexificam as relações sociais de produção. As configurações econômicas, políticas e sociais gestadas na ordem monopólica, possibilitaram o surgimento de condições objetivas para que a questão social se tornasse alvo de institucionalização via políticas sociais. Cabe salientar, entretanto, que isso não significou um movimento unilateral, conforme Yamamoto (2001, p.17) “[...] foram as lutas sociais que romperam o domínio privado nas relações entre capital e trabalho, extrapolando a questão social para a esfera pública, exigindo a interferência do Estado para o reconhecimento e a legalização de direitos e deveres dos atores sociais envolvidos”.⁹

Como respostas às formas de organização dos trabalhadores e suas lutas por direitos, o Estado respondeu com repressão, tanto através de leis altamente coercitivas, quanto pela imposição ao trabalho forçado. Assim, o Estado, como mecanismo de dominação através do qual uma classe se sobrepõe a outra pela detenção dos meios de produção - que garantem sua superioridade econômica em detrimento a outra, de acordo com Engels (2008), nasce como necessidade de refrear os antagonismos de classes, no meio mesmo do conflito entre essas classes, fazendo com que, via de regra o Estado da classe mais poderosa e economicamente dominante se torne dominante também politicamente, adquirindo um novo instrumento para manter subjugada a classe oprimida, através de sua exploração. Para o autor

[...] da mesma forma que o Estado antigo foi em primeiro lugar o Estado dos possuidores de escravos para manter subjugados esses escravos, assim também o Estado feudal foi o órgão da nobreza para manter submetidos os camponeses, servos ou dependentes; e o Estado representativo moderno é o instrumento para a exploração do trabalho assalariado pelo capital. (ibid., p.

⁹ Cf. Coutinho (1997). O autor, discorre historicamente sobre o surgimento dos direitos no mundo moderno, sendo os direitos sociais os últimos a serem conquistados. Esse processo não ocorre ao acaso, mas se explica exatamente porque são esses direitos que repercutem diretamente na riqueza socialmente produzida e privadamente apropriada. Isso porque os direitos sociais, viabilizados através das políticas sociais, inscreve uma agenda de bens e serviços a serem destinados a população em geral.

No contexto amplo de complexificação da sociedade capitalista, o Estado, desde o período da acumulação primitiva, ganha uma abordagem racional do exercício do poder político, naquele momento, tido como mediador capaz de controlar as paixões dos homens em seu intenso desejo por obtenção de vantagens materiais. Essa concepção de Estado tem em Adam Smith seu principal ideólogo. Os pilares de seu pensamento fundam-se na crença de que os indivíduos, na busca por ganhos materiais, são orientados por sentimentos morais e por um senso de dever, o que assegura a ausência da guerra de todos contra todos. A coesão social se originaria da sociedade civil, com a mão invisível do mercado e o cimento ético dos sentimentos morais individuais, fundados na perfectibilidade humana. Não há contradição, para ele, entre acumulação de riqueza e coesão social (BHERING e BOSCHETTI, 2006).

Esse raciocínio se torna hegemônico na medida em que a sociedade burguesa se consolida. O Estado passa a ter no mercado o principal regulador das relações sociais, assegurando através de uma “mão invisível” o acesso aos bens e serviços socialmente produzidos. Os indivíduos atomizados como meros vendedores de sua força de trabalho, devem agir em seu próprio interesse econômico e através do mérito individual solucionar seus problemas no âmbito da família e do mercado cabendo a cada um potencializar suas capacidades supostamente naturais. O Estado deve se incumbir na garantia da propriedade privada, da liberdade individual e do livre mercado. Assim, a pobreza se reveste de naturalidade, sendo ineliminável da ordem do capital em uma compreensão das relações sociais baseadas na teoria darwiniana de seleção natural. Para Bhering e Boschetti (2006, p. 56)

[...] o predomínio do mercado como supremo regulador das relações sociais, contudo, só pode se realizar na condição de uma suposta ausência da intervenção estatal. O papel do Estado, uma espécie de mal necessário na perspectiva do liberalismo, resume-se a fornecer a base legal com a qual o mercado pode melhor maximizar os 'benefícios aos homens'.

Com o estabelecimento dos Estados-nação na Europa Ocidental do final do século XIX, o Estado começa a assumir algumas responsabilidades para manter a ordem social e punir a “vagabundagem” através da caridade privada, ações filantrópicas e legislações estatais. As autoras apontam que a resolução ao problema do pauperismo pautava-se no ideário liberal-conservador que a tratava como problema individual que deveria ser amenizado através do dever moral e cristão de ajuda aos mais pobres, revestindo-se de um

viés caritativo e confessional. Essas iniciativas passavam ao largo da perspectiva do direito e tinham como objetivo maior disciplinar o trabalhador, regular os salários obrigando o trabalhador expropriado a aceitar qualquer trabalho e forma de remuneração.

Essas indicações nos servem para apontar características importantes que revelam o processo de emergência da questão social e as formas que esta adquiriu inicialmente, ainda sob o signo do liberalismo. Ao mesmo tempo, temos aí assinaladas as determinações que provocaram o surgimento das primeiras políticas sociais para o enfrentamento à questão social que emergiu com processo de industrialização e correspondente acumulação de capital. Sob esse enfoque, surgem as políticas sociais baseadas na lógica dos seguros sociais implementada por Bismarck na Alemanha de 1883. Ali eram previstos a garantia estatal de pagamento de renda em situações de incapacidade para o trabalho (idade, enfermidades, acidentes de trabalho) com a exigência de contribuição compulsória de empregados e empregadores, destinados, entretanto a algumas categorias profissionais e como seguro municipal para socorro aos pobres. Claro está que o objetivo não era a garantia de direitos *per si* e sim enfrentar o movimento operário e impedir o avanço da socialdemocracia. A política social assumia o papel de servir pró-ativamente ao sistema capitalista, assegurando direitos sociais aos que dele participavam (BHERING E BOSCHETTI, 2006).

Nesse período, se eram extremamente baixos os salários e precárias as condições de trabalho, com elevadas jornadas e riscos de acidentes e doenças, escassas eram as medidas protetivas aos trabalhadores e suas famílias, que dependiam inteiramente da sua inserção no mercado para a conquista dos meios de vida.

Apenas ao final do século XIX vão surgir as primeiras iniciativas estatais oferecendo medidas compensatórias às questões sociais decorrentes da industrialização, como o pauperismo, as doenças ocupacionais e o desemprego. Afora essas medidas embrionárias e pontuais, os trabalhadores estavam atores ao auxílio de instituições filantrópicas e caritativas.

Será, portanto no início do século XX que a questão social vai se traduzir em políticas sociais de proteção ao trabalho, quando o movimento operário reúne as condições necessárias ao seu processo de auto-organização e luta por melhores condições de trabalho e de vida, como veremos a seguir.

1.2. Os Desdobramentos da Questão Social nas Políticas Sociais no Século XX

Na passagem do século XIX ao século XX, o sistema capitalista passa pelo processo cíclico que determina uma reconfiguração constante do pacto de hegemonia e dominação

burguesa caracterizando o estágio imperialista e o papel decisivo dos monopólios e do capital financeiro. É possível verificar, neste período, o papel central que passa a ocupar o processo de concentração e monopolização do capital. Fontes (2010, p. 105) busca em Lenin (1975) importantes considerações a respeito desse período e que estão diametralmente ligadas: a primeira refere-se ao crescimento e expansão dos monopólios e o impacto direto operado nas relações sociais; a outra às guerras imperialistas perpetradas pelas potências mundiais na busca pelo controle de territórios. Essas transformações ampliaram o escopo capitalista rumo ao imperialismo dos monopólios e rebateram na luta de classes através de uma série de determinações apontadas pela autora, cujo conteúdo destacamos a seguir:

- fim do capitalismo concorrencial, com a transformação da luta concorrencial e anárquica que opunha os capitalistas numa organização de enormes empresas “combinadas”, que centralizavam e controlavam diversos ramos técnicos da produção, impulsionavam a ciência e intensificavam a socialização do processo produtivo. A constituição dos monopólios é o primeiro traço distintivo do imperialismo;

- a fusão entre capitais industriais e capitais bancários dava origem ao capital financeiro e a uma oligarquia financeira, sob predomínio do capital bancário, estreitamente ligados aos Estados. Inaugurava-se uma nova função dos bancos: a de centralizar num único organismo os recursos de miríades de capitalistas dispersos, convertendo-os em “capitalistas coletivos”, cujo controle e manipulação do crédito permitiam expandir ou estrangular determinados setores da produção. Esses aspectos demarcam a “união pessoal” dos bancos das grandes empresas industriais e comerciais, a fusão de umas e de outras pela aquisição de ações, pela entrada dos diretores de banco nos conselhos de controle (ou de administração) das empresas industriais e comerciais e vice-versa;

- o processo de concentração monopólica agudizava a separação entre a propriedade do capital e suas formas de gerência;

- o predomínio da exportação de capitais sobre a exportação de bens aprofundava o desenvolvimento desigual em prol de um punhado de países;

- assinalava a tendência a uma unificação nacional (carregado de tendências nacionalistas) dos países dominantes, facilitada pelos lucros advindos da expansão colonial e visando a assegurá-la; essa unificação se traduzia em corrupção de estratos superiores operários (aristocracia operária);

- insistia nas contradições do processo de monopolização: utilização crescente de relações pessoais (associação entre industriais, banqueiros e Estados) em lugar da

concorrência ou da luta política; intensificação da concorrência entre países; expansão de trabalhadores técnicos e da produção científica, mas bloqueio a certos avanços tecnológicos que poderiam melhorar as condições reais de existência; excedentes de capitais não se destinavam a melhoria real (como o desenvolvimento da então atrasadíssima agricultura), mas ao enriquecimento de um punhado de oligarcas e de países (FONTES, 2010, p. 106-107).

Nesse transcurso, o capital financeiro passa a ter um papel central na partilha do mundo lutando por novos territórios, seja através do uso da força (com o uso de aparato paramilitar) ou da dominação econômica (reduzindo os países à condição de devedores e tributários, ampliando a submissão inclusive para o espectro político através da perda total de independência dos países). Tal fato modifica profundamente as relações estabelecidas entre os grupos capitalistas que ampliam a dimensão da disputa dos territórios para garantir a concentração ampliada de capitais. Esse intento, nos dizeres de Lenin (*apud* Fontes, 2010, p. 113) ocorre via mudanças qualitativas nas relações sociais, por meio da imposição de “novas – e mais perversas – formas econômicas, sociais, políticas e ideológicas de caráter mundial”.

De acordo com Ianni (1996), este momento dá origem a uma nova configuração entre países dominantes e dominados, fundamentado nos pressupostos de vantagens comparativas entre nações, algumas possuindo capacidade de produzir e comercializar seus bens e serviços, enquanto outras teriam restritas suas possibilidades de expansão. De outro lado, há outra noção teórica antagônica, que identifica a estratificação e hierarquização da economia mundial como não associada à simples noção de vantagem comparativa na produção e comercialização de bens, serviços e informação, mas produto da lógica intrínseca de funcionamento do sistema econômico e social.

Segundo o autor, para esta perspectiva a correlação de forças entre as distintas nações engendraria a geografia mundial da geração e absorção de riqueza e de criação e destruição de postos de trabalho, havendo possibilidades de manifestação de múltiplas formas de dominação de uma nação por outra, através da dimensão política, militar, econômica e cultural.

Duas ênfases distintas podem ser destacadas no campo de interpretação das assimetrias na divisão da renda e dos postos de trabalho no mundo. A primeira interpretação dá mais ênfase ao elemento externo, ou seja, ao próprio funcionamento das relações internacionais articulado por laços de dominação e dependência, o que possibilita, para algumas nações, a imposição a outras de seus próprios interesses. Assim, a subordinação das nações decorre da natureza concentradora dos poderes político-militar, financeiro e

tecnológico durante a dinâmica do desenvolvimento capitalista.

A essas determinações, segundo Coutinho (1984) somaram-se a crescente socialização do trabalho e das forças produtivas, o que possibilitou à organização e ampliação do movimento operário e em consequência a “participação das massas na vida política” (p. 54). Esse efeito contraditório do sistema capitalista acompanha não só as relações de produção, ou a esfera econômica propriamente dita, ela se amplia à esfera política, socializando a participação ao tempo em que os aparelhos de poder são apropriados individualmente. Essa é a tônica da democracia no capitalismo que se configura como, nos dizeres de Berlinguer (*apud* Coutinho, 1984, p. 19) “terreno no qual o adversário de classe é obrigado a retroceder”.

Diante de todo um processo que vai se moldando, construindo uma nova subjetividade e identidade que permite a criação de consciência e atitude a partir do que é experimentado de forma concreta, os trabalhadores vão, ainda que sob traços de resignação e alienação, forjando novas formas de resistência e de superação à exploração que o sistema de produção capitalista os submete. O sistema fabril se torna o palco no qual os trabalhadores podem exercitar os conflitos e enfrentamentos necessários à reivindicação de direitos.

A combinação de abundância, miséria e insatisfação que foram a tônica do processo de transição para o modo de produção capitalista, também se conformaram como o caldo que possibilitou as revoluções sociais ocorridas naquela quadra histórica. Essas revoluções aconteceram tanto de forma espontânea, fruto mesmo das condições de penúria sob a qual estavam submetidas as populações carentes, quanto como “febres de coalisão” que foram orquestradas por um grupo de trabalhadores já ciosos de seu papel como sujeito histórico, sendo capazes de, inclusive, transformar regimes políticos, como os observados nas revoluções de 1848 e nos movimentos na Grã-Bretanha (HOBSBAWM, 2002).

Nesse momento é possível, de acordo com as formulações de Thompson (1989), perceber uma efervescência em torno da organização política da sociedade impulsionada, principalmente, por trabalhadores que dedicavam sua experiência e recursos ao processo de instrução e auto-organização. Nesse intercurso, por compartilharem das mesmas insatisfações e agruras dos trabalhadores pobres, se reúnem pequenos comerciantes, pequena burguesia e operários especializados expressando, cada um à sua forma, seu descontentamento.

As condições de pauperização que acometem a população também vão dando margem, no interior da própria classe trabalhadora, de ações de ajuda mútua e de socorro, que possibilitam a associação de pequenos grupos em sociedades para apoio a viúvas, órfãos e deficientes, para o provimento de contingencialidades como doenças e funerais e desproteção

trabalhista, caso de cobertura ao desemprego e ainda de fundos para realização de greves. Essas sociedades agem, a um só tempo, como providência e beneficência, cumprindo funções de proteção social, ainda que limitadas a categorias profissionais específicas, Essas sociedades acabam se tornando “bastiões” de resistência em uma etapa na qual as organizações sindicais eram fortemente reprimidas (DEMOUSTIER, 2006).

No que se refere aos trabalhadores, a luta pelo controle do processo de trabalho torna-se o foco principal de resistência. A compreensão de que a riqueza socialmente produzida é apropriada individualmente pelos capitalistas, segundo Rago (1985) é que confere ao operariado a capacidade de aprofundar sua crítica. No confronto que se estabelece entre as classes, o operariado forja a sua organização, resultando desde a destruição de instrumentos de trabalho á organização de greves coletivas que extrapolam a esfera local e se projetam internacionalmente. Em um movimento ascendente, a luta do operariado principia pelo cartismo, passando pela organização de sindicatos e culminando, naquilo que pode ser considerado como o ápice de sua organização e elevação da “consciência de classe”: os partidos políticos de massa como foi o caso dos partidos socialdemocratas europeus, do trabalhismo inglês e da Associação Internacional dos Trabalhadores (ibid.).

Diante deste quadro Coutinho (1984) nos ajuda a pensar a democracia como valor universal no qual a classe trabalhadora pode intervir na vida política. Como valor universal o autor compreende aquele que ontologicamente atinge a todos os homens, como consequência do processo de socialização do trabalho e como resposta às carências de socialização da participação política, e que sob determinações históricas “se tornam universais na medida em que se explicitam em formas econômico sociais diferentes” (ibid., p. 24).

Assim, sob os regimes democráticos, ainda que dominados pela burguesia, a sociedade se complexifica através da organização de organismos populares de massa, principalmente os sindicatos, associações e partidos, criando os denominados “atores políticos coletivos”. O autor chama atenção para o fato de que esse sujeito não foi previsto pela teoria liberal clássica, que inclusive condenou e criminalizou sua existência, entretanto ele foi fruto do próprio processo de socialização das forças produtivas na particularidade do capitalismo monopólico de Estado. Ou seja, a criação das bases materiais de sua existência se situa na reunião, em um mesmo espaço, de um agrupamento de pessoas que vivenciavam as mesmas carências físicas e políticas. Ao reunirem esforços para a reivindicação de melhorias, entre as quais a redução de jornada de trabalho, a classe trabalhadora ganha tempo livre para se organizar criando as instituições que complexificam a sociedade – as associações, sindicatos e

partidos de massa – que reivindicam para si o direito à auto-organização. (ibid., p. 27)

É preciso demarcar aqui que os institutos democráticos, tal qual os conhecemos hoje, são todos resultado das lutas da classe operária e que na medida em que o capitalismo socializa a produção, aumenta o número de grupos que se organizam pela reivindicação de seus interesses, entre eles a própria burguesia, através da utilização de aparato ideocultural no qual se busca o consenso de outros grupos na construção de hegemonia.

Com esse processo, deixa de existir uma situação típica dos primeiros Estados liberais: por um lado, indivíduos atomizados, puramente privados, lutando por seus interesses econômicos imediatos; por outro, os aparelhos estatais como único representante de um pretense interesse “público”, de uma suposta vontade geral. Surge uma complexa rede de organizações, de sujeitos políticos coletivos. (COUTINHO, 1984, p. 29)

Esses atores organizados conquistarão aquilo que é considerado como o momento decisivo para determinar a amplitude das conquistas dos trabalhadores: a vitória do movimento comunista em 1917 na Rússia e o processo posterior de consolidação da revolução. Em outras palavras, diante da existência de um modo de produção distinto do capitalista, difundido pela Revolução Russa de 1917 e que posteriormente iria atingir 1/3 de toda população mundial, esteve em curso uma estratégia de desenvolvimento anti-sistêmica, o que distinguia do quadro de relações internacionais que predominava até então, de possibilidade de crescimento econômico somente pró-sistêmico (COUTINHO, 1984).

O surgimento das primeiras iniciativas de política social apenas ocorreu no marco do modo de produção capitalista, no processo de industrialização e urbanização objetivado pela Revolução Industrial. Foi a emergência das lutas de classe originadas nessas condições sócio históricas que exigiram formas de intervenção estatal. Essas primeiras iniciativas - embora sob o predomínio da lei da necessidade que as tinham como um paliativo que, no limite, estimulavam o ócio e o desperdício - determinaram o reconhecimento público de que a incapacidade para o trabalho devia-se a contingências que deveriam ser protegidas.

Esses pressupostos podem ser observados de formas mais ou menos generalizadas em diferentes países, resguardadas as particularidades sócio históricas inerentes às formas de intervenção estatal que se desenvolveram em contextos determinados, de acordo com a correlação de forças existentes. Interessa aqui reafirmar que é na mobilização e organização da classe trabalhadora que se ampliam os direitos sociais e, em um processo dialético amplia-se também o papel do Estado. Assim as ações do Estado tornam-se mais abrangentes, planejadas e sistematizadas, avançando para a incorporação do atendimento de necessidades sociais reivindicadas pelos trabalhadores e não apenas para atender a pobreza extrema.

Conforme Behring e Boschetti (2006), ao longo do século XX foram várias as crises experimentadas pelo capitalismo, dadas as suas características estruturais, nenhuma delas se compara à crise de 1929, que marcou uma mudança substantiva no cunho das políticas sociais nos países capitalistas da Europa Ocidental, momento de ampliação de instituições e práticas estatais intervencionistas. Crise que teve início no sistema financeiro externo, em meio ao pânico gerado na Bolsa de Valores de Nova York, este período ficou conhecido como a Grande Depressão. Sendo o desemprego e a estagnação da produção, consequências nefastas para os países a esta época.

Nesse contexto, as autoras indicam que há uma tendência na queda da taxa de lucros em relação ao conjunto do capital. O emprego e a produtividade se estagnam, gerando grande ociosidade entre a massa de trabalhadores. Configura-se com isso, um grande acúmulo de capitais e escassez de lucros, ampliando o desemprego e conseqüentemente, a queda no consumo.

Posteriormente, os efeitos da Segunda Guerra Mundial consolidaram a necessidade de regulação estatal para seu enfrentamento. As ações, que originaram as chamadas políticas keynesianas, tiveram o objetivo de criar o pleno emprego e crescimento econômico num mercado capitalista liberal e a instituição de serviços e políticas sociais com intuito de criar-se demanda e ampliar o mercado de consumo, além do amplo acordo entre capital e trabalho.

As políticas sociais segundo Behring e Boschetti (2006), generalizaram-se lentamente durante o período de incidência da depressão econômica, que se estendeu de 1914 a 1939. A crise de 1929 deixou claro que novas modalidades de intervenção estatal eram necessárias, deslocando a atuação do Estado do pensamento liberal, restrito em suas funções sociais e econômicas, responsabilizando-se apenas pela garantia dos chamados direitos naturais – aqueles que orbitavam na esfera dos direitos políticos e civis. Movimento que tornou o Estado permeável a demandas das classes trabalhadoras organizadas que conseguiram algumas respostas para atender a seus interesses e reivindicações imediatas.

Neste cenário para Behring e Boschetti (2006, p. 63)

[...] não existe uma polaridade irreconciliável entre Estado liberal e Estado social [...]. Houve sim uma mudança profunda na perspectiva do Estado, que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações socialdemocratas num novo contexto socioeconômico e da luta de classes. (...) Não se trata, então, de estabelecer uma linha evolutiva linear (...), mas sim chamar atenção para o fato de que ambos têm um ponto em comum: o reconhecimento de direitos sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo.

Transcorrida a Segunda Guerra Mundial o capitalismo conhece seu período de expansão, denominado “anos dourados” (HOBSBAWM, 1995; POLANYI, 2000) fase em que apresentou resultados econômicos favoráveis, e quando a intervenção sistemática do Estado impôs uma regulação que reduziu os impactos das constantes crises anteriores. O tratamento progressista e democrático dado aos efeitos perversos da questão social se fundamentou sobre um pacto social estabelecido pela socialdemocracia que possibilitou o surgimento de políticas de caráter redistributivo.

Época definida por um processo de pleno emprego na sociedade capitalista, correspondendo a um momento histórico em que a economia mundial operava de forma intensa com crescimento explosivo, revestindo-se de uma áurea de eficiência. Sob essas condições chegou-se a aventar a possibilidade de que os frutos do que era socialmente produzido poderia ser distribuído ao conjunto da sociedade de forma equitativa, ainda que em uma perspectiva futura. A possibilidade, de acordo com Mattoso (1996, p. 28) de “[...] conciliar a propriedade privada dos meios de produção com o planejamento, com uma gestão mais democrática da economia e com uma intensa elevação do padrão de vida”, finalmente se mostrava mais factível posto que nos países de capitalismo avançado

[...] generalizou-se a conformação de normas de trabalho e emprego relativamente padronizadas (labour standards), aumentaram-se diferentes formas de defesa ou segurança do trabalho (labour security) e deslocaram-se partes do custo de reprodução da força de trabalho para o Estado, através de políticas destinadas aos transportes urbanos, habitação, saneamento urbanização, educação, saúde, etc (ibid., p. 29).

Esse conjunto ampliado de “intervenções” estatais em forma de políticas públicas caracterizou o processo de constituição do *Welfare State* que se generalizou de forma mais ou menos intensa no pós Segunda Guerra Mundial como forma de atendimento às necessidades de reprodução e acumulação do capital. Dessa forma, o Estado se expandia, estendendo a uma população anteriormente não atendida, como os incapacitados, mulheres, idosos, entre outros, bens e serviços públicos destinados a aumentar a produtividade dos trabalhadores, rebaixando os custos de reprodução da força de trabalho (principalmente para o capital) garantindo a um só tempo tanto o pseudo atendimento às reivindicações da classe trabalhadora organizada, quanto às necessidades de reprodução do capital em um processo de “conciliação de classes” mecanismo garantidor de consenso e coesão sociais (ARRETICHE, 1995).

O *welfare state* fundamentava-se no equilíbrio econômico através da interferência do Estado, agindo como agente regulador externo que pudesse interferir em variáveis

econômicas com o fito de garantir o estímulo ao consumo por meio de regulação da moeda e incentivo ao empréstimo. Essa maior atuação do estado opera entre o liberalismo e o socialismo, pois ao mesmo tempo em que assegura a extração de mais valor através do crescimento econômico por via do pleno emprego, garante também o rebaixamento do custo da força de trabalho por meio das políticas sociais redistributivas.

Behring e Boschetti (2006) acrescentam que a intervenção estatal fundava-se em dois grandes eixos: a política de pleno emprego, a partir da geração de empregos diretos na produção e serviços públicos e; a redução da desigualdade social por via dos chamados salários indiretos, aumentando a renda dos trabalhadores e outros segmentos por meios dos serviços públicos, dentre eles a política social.

A origem explicativa que determinou uma nova dinâmica de regulação social encontra respaldo nas profundas transformações operadas na organização do trabalho. A introdução de novas tecnologias de produção e de gestão leva ao desenvolvimento da empresa moderna e á adoção do “movimento de gerência científica” que se constitui como a aplicação de técnicas sistematizadas de organização e gestão do trabalho. Esse modelo se dissemina rapidamente pelas unidades industriais capitaneado por seus principais ideólogos: Frederick Taylor e em seguida Henry Ford. O binômio keynesianismo/fordismo se constituiu como pilares do processo de acumulação acelerada do capital no período posterior a 1945, baseado no aumento do consumo, das altas taxas de lucro, na elevação do padrão de vida das massas no capitalismo central e pleno emprego, e um alto grau de internacionalização do capital sob o comando dos EUA.

Arretche (1995) em estudo realizado sobre as várias teorias explicativas á respeito da origem e expansão dos sistemas de proteção social identifica correntes analíticas distintas que ora situam sua emergência e consolidação em critérios puramente econômicos e ligados á necessidade de acumulação e legitimação do capital pelo Estado, ora a razões de ordem política e institucional motivadas pela crescente organização e pressão dos trabalhadores e pela disseminação da democracia como sistema político. Recorrendo a uma análise comparativa Esping-Andersen (1991) irá caracterizar três diferentes regimes distributivos de serviços sociais nos países de capitalismo avançado:

[...] o *welfare state* ‘liberal’, em que predominam a assistência aos comprovadamente pobres, reduzidas transferências universais ou planos modestos de previdência social. Os benefícios atingem principalmente uma clientela de baixa renda, em geral da classe trabalhadora, ou dependente do Estado, [...] A consequência é que esse tipo de regime minimiza os efeitos da desmercadorização. [...] Os exemplos arquetipos deste modelo são os Estados

Unidos, Canadá e a Austrália. Um segundo tipo de regime agrupa nações como a Áustria, a França, a Alemanha e a Itália. Aqui o legado histórico do corporativismo estatal foi ampliado para atender a nova estrutura de classe “pós-industrial”. Nestes *welfare states* conservadores e fortemente “corporativistas”, a obsessão liberal com a mercadorização e a eficiência do mercado nunca foi marcante, por isso, a concessão de direitos sociais não chegou a ser uma questão seriamente controvertida. Um terceiro e evidentemente o menor grupo de países com o mesmo regime compõe-se de nações onde os princípios de universalismo e desmercadorização dos direitos sociais estenderam-se também às novas classes médias. Podemos chamá-lo de regime ‘socialdemocrata’ pois, nestas nações, a socialdemocracia foi claramente a força dominante por trás da reforma social (ibid., p. 108-109).

Independentemente da tentativa de se levantar modelos, deve-se ter em foco que o Estado manifesta a materialização de interesses diversos. Nesse sentido, Netto (1992) alerta para o fato de que o reconhecimento pelo Estado de direitos das classes subalternas não retira seu caráter de “comitê executivo da burguesia”, uma vez que, no jogo democrático tensionado pelos conflitos societários e pelas exigências da ordem monopólica, ele refuncionaliza as expressões da questão social, tornando-as objeto de ação interventiva e contínua do Estado via políticas sociais, na medida em que esses se valem ao interesse maior de perpetuar e garantir a maximização dos lucros. Assim explicita o autor,

[...] através da política social o Estado burguês no capitalismo monopolista procura administrar as expressões da “questão social” de forma a atender às demandas da ordem monopólica conformando, pela adesão que recebe de categorias e setores cujas demandas incorpora, sistemas de consenso variáveis, mas operantes (p. 26-27).

Este fenômeno pode ser associado ao conceito de revolução passiva, revolução-restauração ou transformismo elaborado por Gramsci. O conceito gramsciano de revolução passiva pressupõe o fortalecimento do Estado em favor das forças hegemônicas e a prática do transformismo como uma modalidade de desenvolvimento histórico.

Gramsci (1977) concebe o Estado como uma “unidade histórica das classes dirigentes” através da qual a transformação capitalista é possível pelo estabelecimento de acordos nos quais os interesses da classe dirigente são priorizados. Sob a dialética do consentimento *versus* coerção o Estado se fortalece excluindo dos processos decisórios as classes subalternizadas através do uso dos aparelhos repressivos e da intervenção econômica. O Estado, para o autor, representa o conjunto das atividades práticas e teóricas através das quais a classe dirigente justifica e mantém o seu domínio, mas consegue obter consentimento ativo dos governados. Desta forma, Gramsci o qualifica como instituição feita de “força e consenso, de dominação e hegemonia, de violência e de civilização” (ibid., p. 991).

Na visão gramsciana, o aparelho estatal “quando quer iniciar uma ação pouco popular cria, preventivamente, a opinião pública adequada, ou seja, organiza e centraliza certos elementos da sociedade civil” se antecipando a ele, em um processo em que procura garantir sua legitimidade através da criação de hegemonia, assim “opera segundo um plano, pressiona, incita, solicita e pune” (ibid., p. 28). Para tanto a classe dominante utiliza meios não violentos, contribuindo para reforçar o conformismo, apostando na desestruturação das lutas das classes subalternas, reduzindo-as a interesses meramente econômico corporativos, através do que o autor denomina como “educar o consenso.” Ao assimilar em seu interior as diversas franjas de classe, o Estado burguês amplia seu campo de ação, equalizando as classes juridicamente, no sentido de evitar que a ordem seja colocada em perigo.

O transformismo, enquanto “revolução–passiva”, isto é, uma mudança sem transformações radicais, demonstra a fragilidade dos movimentos de massa que, historicamente, não conseguem consolidar-se em torno de um programa para comprometer radicalmente os seus representantes, os quais atuam conforme interesses específicos.

Neste sentido o processo de atuação do Estado para Gramsci produz “transformismo” ao pressupor o fortalecimento do Estado em favor das forças hegemônicas e a prática do transformismo como modalidade de desenvolvimento histórico, que atua na exclusão das massas populares desse processo. Demonstrando que um dos espaços de expressão da dominação constitui-se, sem dúvida, no próprio Estado (SIMIONATTO, 2009).

Esse processo irá demarcar de forma decisiva o período seguinte, no qual os pressupostos de um Estado de Bem Estar Social começam a ruir sob a grande crise estrutural, vivenciada pelo sistema capitalista á partir da década de 1970 e que coloca em cheque a universalidade e efetividade das políticas sociais e o caráter social que o Estado assumiu revelando sua verdadeira faceta.

1.3. A crise do Estado de Bem Estar Social e a emergência do neoliberalismo

Á partir da década de 1960 o capitalismo monopolista encerra o pacto que determinou sua “onda longa expansiva” (MANDEL, 1982), fundamentado no pleno emprego e na perspectiva socialdemocrata das políticas sociais, dando entrada em um “*continuum* depressivo” (MESZÁROS, 2009) que demarca um arrefecimento nas condições de vida da classe trabalhadora, impondo renovadas formas de exploração em função das quedas nas taxas de lucro do capital. Esse processo lastreia seus efeitos até hoje e ganha projeção á partir de 1970 quando tornam persistentes a elevação dos índices de desemprego e pobreza, trazendo

consequências nefastas tanto para os países de capitalismo maduro quanto nos situados nas franjas do sistema.

Mandel (1990) irá classificar a crise como intrínseca ao sistema capitalista e nessa condição ela se estrutura em duas fases: a de crescimento, na qual se operam pequenas recessões no âmbito de um longo período de expansão e; as de estagnação, onde se observam pequenos espasmos de crescimento em um ciclo de crise profunda. Como já enunciado por Marx (1983) o impulso vital do capital é o de promover sua autovalorização e a acumulação máxima de lucro. Quando na possibilidade de baixo estímulo a esses pressupostos há a necessidade de toda uma reorganização ou reestruturação que permita o retorno aos patamares anteriores, no caso da crise de 1970 houve, para Mandel (1990) uma crise de superprodução agravada pela internacionalização do capital, pela inovação tecnológica poupadora de mão de obra, por uma classe trabalhadora organizada e atuante, pela deflagração de um processo inflacionário que pudesse estimular a demanda global e pela inabilidade das medidas anticíclicas keynesianas de evitar a estagnação econômica.

Esse é o mote para a extrema inflexão pela qual passa o Estado, como agente mediador de crises e pelas análises da questão social. Com a crise, se esfacelam as bases sobre as quais se erigiram o Estado de Bem Estar Social ou o Estado Providência, uma “nova pobreza” é produzida rapidamente, não sendo possível relegá-la como subproduto da periferia capitalista, ela aspira a ares de novidade. De acordo com Netto (2012, p.207-208)

o que se seguiu é conhecido (trata-se do que se denominou “a restauração do capital”) [...] a conjunção “globalização/neoliberalismo” veio para demonstrar aos desavisados que o capital não tem nenhum “compromisso social” – o seu esforço para romper com qualquer regulação política democrática, extra-mercado, da economia tem sido coroado de êxito. Erodio-se o fundamento do *Welfare State* em vários países e a resultante macroscópica-social saltou à vista: o capitalismo “globalizado”, “transnacional”, “pós-fordista”, desvestiu a pele de cordeiro – e a intelectualidade acadêmica, a mesma que em boa parcela considera Marx o criador de um “paradigma em crise”, descobriu a “nova pobreza”, os “excluídos”, etc. – em suma, descobriu a *nova* “questão social”. (Grifos do autor)

A resposta capitalista a esse quadro recessivo se ampara no ressurgimento do ideário conservador de fundo liberal, que reatualiza o mercado como agente regulador e rechaça qualquer traço do trato social empreendido anteriormente. Pregando o “Estado Mínimo” como forma de dinamizar o aparelho estatal obsoleto através do binômio globalização/neoliberalismo, operou-se um intenso processo de restauração do capital.

No que tange às exigências imediatas do grande capital, o projeto/processo restaurador, viu-se resumido no tríplice mote da “flexibilização” (da produção, das relações de trabalho), “desregulamentação” (das relações comerciais e dos circuitos financeiros) e da “privatização” (do patrimônio estatal). Se esta última transferiu ao grande capital parcelas expressivas de riquezas públicas, especial mas não exclusivamente nos países periféricos, a “desregulamentação” liquidou as proteções comercial-alfandegárias dos Estados mais débeis e ofereceu ao capital especulativo-financeiro a mais radical liberdade de movimento, propiciando, entre outras consequências, os chamados “ataques especulativos” contra economias nacionais. (NETTO, 2012, p. 209).

A difusão da ideologia neoliberal¹⁰, a despeito de promover o Estado como responsável pelas agruras impostas pela crise, alcançou a hegemonia ao difundir uma cultura ante-estatal baseada na incapacidade do Estado de responder aos problemas que a nova organização social impunha. A modernização, e todo aparato ideo-cultural que o embasam, tem por pressuposto liquidar o padrão regulatório transferindo á sociedade civil, agora liberada das amarras do Estado “opressor”, o que era antes responsabilidade estatal, através da livre organização em entidades do Terceiro Setor¹¹ – aquele privado, porém público – envolto em bandeiras como a “solidariedade”, “cidadania” e “responsabilidade social”. Esse ideário tem como objetivo máximo minimizar os conflitos pelo reconhecimento de direitos sociais e demandas democráticas construindo novos espaços de articulação de demandas mais voltadas ao reconhecimento de direitos civis, impondo, através de um amplo processo de criação de consensos, a prioridade do singular sobre o coletivo, desqualificando qualquer ação que promova uma esfera pública universalizadora.

É importante destacar que a lógica financeira do mercado oligopolizado marca profundamente a configuração mundial, caucionado estava na financeirização que, segundo Iamamoto (2001), cria o “fetichismo do mercado financeiro”, no qual, as finanças se reproduzem por si só, não sendo fruto da retenção de lucros e dos salários criados na produção – extração de mais valia e valorização da indústria, serviços, setor energético, grande agricultura com intervenção política e apoio efetivo dos Estados intervenientes. Através da criação de grandes corporações transnacionais e organismos multilaterais – determinadores de um “receituário”

¹⁰ Ideologia que se difundiu à partir dos anos 1970, em contraposição à doutrina keynesiana que fundamentou o Estado de Bem Estar Social ou Estado Providência. Prega a redução do papel do Estado no funcionamento do setor privado e da sociedade, viabilizando o bom funcionamento do livre-mercado, baseado na reestruturação produtiva no mundo do trabalho e globalização. Ganhou projeção mundial nos governos de Margaret Thatcher, no Reino Unido, no anos de 1979 a 1990 e Ronald Regan, nos EUA, de 1981 a 1989. Para uma análise mais detalhada acerca do neoliberalismo vide Paula (2005) in: **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**, cap.I

¹¹ Trataremos desse assunto mais adiante. Para uma conceituação crítica sobre o significado de Terceiro Setor conf. Montañó (2002) in: **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**.

econômico homogeneizante que pregava, entre outras coisas, a subsunção total ao mercado financeiro transnacional, como parte de um processo de “modernização conservadora”, na qual os países periféricos “interessados” em adentrar o mundo da globalização, deveriam aderir, ainda que sob pena de perderem sua autonomia e identidade nacionais.

O processo de mundialização do capital traz em seu bojo as contradições inerentes ao sistema de produção capitalista, mas em países de desenvolvimento tardo burguês sua dinâmica se faz mais cruel e opressiva, senão vamos aos fatos expostos por Iamamoto (2007): a liberalização e desregulamentação dos mercados financeiros, necessários á dinâmica de crescimento do capitalismo, teve na dívida pública seu principal protagonista. Recursos financeiros oriundos da produção, arrecadados pelos mecanismos fiscais, por meio da dívida pública, tornam-se cativos das finanças em que se apropriam do estado, paralisando-o.

Esse processo desenvolveu-se em uma segunda etapa em que “[...] os mercados das bolsas de valores (compra e venda de ações) ocupam o cenário econômico, com a compra de ações dos grupos industriais pelas instituições financeiras, que apostam na lucratividade futura dessas empresas” (IAMAMOTO, 2012, p. 118). As instituições financeiras passam, assim a monopolizar a tecnologia elevando seu nível de exigência quanto á produtividade, penalizando o trabalho através de sua intensificação, formas de remuneração flexíveis, técnicas de gestão mais eficazes na extração máxima de lucratividade. Depreende-se que

[...] o peso recai sobre o aumento do desemprego estrutural e o conseqüente retrocesso do poder sindical, cuja desarticulação foi parte de uma estratégia política ultraliberal, como condição de viabilizar o rebaixamento salarial e estimular a competitividade entre os trabalhadores (Anderson, 1995). Amplia-se o alargamento da jornada de trabalho acoplada à intensificação do trabalho, estimulada pelas formas participativas de gestão voltadas a capturar o consentimento passivo do trabalhador às estratégias de elevação da produtividade e de rentabilidade empresarial. A redução do trabalho protegido tem no seu verso a expansão do trabalho precário, temporário, subcontratado, com perda de direitos e ampliação da rotatividade da mão-de-obra. (IAMAMOTO, 2012, p. 118)

As transformações estão cingidas a profundas modificações nas relações sociais, que apresentam inúmeras mudanças na superfície, por isso a dificuldade de avaliar sua real capacidade de transformação de estruturas.

O andamento da acumulação de capital promove as coerências impostas a processos, lógicas e dinâmicas muito diversas e variadas. O processo de articulação, abertura e integração de mercados recondiciona as economias sectárias, forçando à convergência e à reacomodação de suas estruturas. Quando acelera o processo interativo, acirra-se a

concorrência inter e intra territorial. Os mercados localizados passam a ser expostos à pluralidade das formas superiores de capitais estrangeiros. Na esteira da incorporação, multiplicam-se as interdependências e as complementaridades regionais, que podem acarretar o aumento tanto das potencialidades quanto de suas vulnerabilidades.

Estas são questões atinentes aos processos de integração e polarização, que derivam da própria natureza desigual do desenvolvimento capitalista. Por meio de medidas de caráter extremamente recessivas o capital recuperou sua lucratividade ao custo de derrotas expressivas das classes trabalhadoras que vivenciam, desde os anos 1970: a perda progressiva de seus postos de trabalho, de que as estatísticas, de órgãos vinculados à própria burguesia capitalista, são exemplares; intensificação da exploração do trabalho através da compressão dos salários daqueles que mantiveram seus postos, aumentando a pauperização relativa e absoluta expressas no fosso cada vez mais profundo da concentração de renda; e por fim, aos ataques promovidos aos sistemas públicos de seguridade social que se prestam a custear os serviços da dívida e redistribuir pelo conjunto da sociedade os custos de exploração capitalista, desonerando seus únicos beneficiários (NETTO, 1992, p. 27).

No que tange ao modo de produção capitalista, a reestruturação produtiva junto ao neoliberalismo impõe novas condições ao conjunto da classe trabalhadora. Isto porque os vínculos de trabalho se tornam instáveis, já que a polivalência e multifuncionalidade requerem um novo perfil de trabalhador. Multiplicam-se, com isso, as novas modalidades de contratação, com o discurso da necessidade de flexibilização das relações salariais, com o surgimento de novas formas de contrato por tempo determinado, a terceirização das operações intensivas em mão de obra, as formas de subcontratação etc. O controle direto é substituído por metas em ritmo alargado e limitado apenas pela capacidade física. O trabalho fragmentado dá lugar às equipes com a adoção de princípios como “autonomia” e “liberdade” para o trabalhador nos espaços de trabalho.

Esse contexto se encontra fortemente associado à desestabilização das instituições que regulavam as relações sociais na empresa e na sociedade, e que se caracterizavam como pilares do *Welfare State*. A proteção social que antes assegurava um amplo consenso sobre o pacto fordista começa a ruir por força do enfraquecimento nas dinâmicas de negociação coletiva para reivindicação de direitos dos trabalhadores e impacta diretamente na organização sindical. Para Lojkine (1999, p. 132), esse processo, atinge a capacidade de mobilização coletiva comprometendo sua capacidade de regulação através da “queda do ‘estado social’ e dos procedimentos de negociação coletiva”.

Para que esse processo tenha condições de se viabilizar o capital cria novas estratégias no sentido de esvaziar os sindicatos e aumentar o exército industrial de reserva que se transforma em uma massa de trabalhadores amorfa, alijada das condições de resistência e enfrentamento.

A internacionalização do capital permite o rompimento definitivo com os estados nacionais fazendo com que não haja fronteiras para sua mobilidade na busca pela extração de mais valor ao redor do globo, levando a, nos termos de Harvey (1998), “compressão do espaço-tempo”. Esse processo se expressa inclusive na possibilidade de produção em diversas unidades dispersas ao redor do mundo, sempre em busca de melhores condições para a exploração da força de trabalho, onde quer que esta esteja.

A união entre o capital produtivo e financeiro implicava a necessidade de extrapolar qualquer fronteira que pudesse se interpor à expansão das condições de reprodução ampliada e extração de mais valor e isso implicava desterritorializar plantas industriais transferindo a países terceiros parte do processo produtivo, o que atendia a dois objetivos precípuos: fragmentar e segmentar a classe trabalhadora em um processo de clivagem sob a qual a subsunção formal se transformava em real e; conforme, Fontes (2010), “encapsular” a força de trabalho no âmbito dos territórios nacionais restringindo a luta por direitos a esses espaços.

A subjetividade do trabalho é, nessa esteira, profundamente modificada uma vez que com a adoção do trabalho parcial, terceirizado e subcontratado erodem-se as bases que estabeleciam o proletariado fabril como aquele passível de proteção, ao qual se estendiam os direitos de cidadania e de participação na vida social. Sob o trabalho tipicamente fabril orientado pelo fordismo/taylorismo recaía uma distinção entre a elaboração e execução que se capturava a “subjetividade operária à lógica do capital” o fazia no sentido essencialmente formal (ANTUNES & ALVES, 2004).

O que a multinacionalização do capital operou no processo de reestruturação produtiva foi não só a expropriação do saber operário, mas a incorporação de variáveis psicológicas à racionalidade da produção capitalista exigindo nesse processo a participação ativa e engajada do trabalhador. Nesse sentido um processo de dissociação e de alienação se aprofunda, pois de acordo com Antunes e Alves (2004) a classe trabalhadora se complexifica não só no que tange à multiplicidade dos tipos de vínculo como fundamentalmente “[...] pela redução dos níveis hierárquicos no interior das empresas, a subjetividade que emerge na fábrica ou nas esferas produtivas de ponta tende a ser a expressão de uma *existência inautêntica* e estranhada [...] (ibid., pg. 12, grifo dos autores).

Segundo os autores o estranhamento/alienação, pelo qual o trabalhador é completamente apartado dos meios e frutos do seu trabalho acrescido pelo sentimento de falta de pertencimento, condição intrínseca ao desemprego e informalidade, promove um processo profundo de desumanização ou de invalidação social enquanto sujeito. Nessa acepção, as transformações operadas pelo conjunto de fatores que a crise de 1970 trouxe quais sejam: mundialização e financeirização do capital, refuncionalização do papel do Estado com a adoção da ideologia neoliberal, reestruturação produtiva e alterações no mundo do trabalho; irão provocar inúmeras argumentações a respeito da perda da centralidade do trabalho como elemento capaz de promover a estruturação da sociedade e do trabalhador como protagonista das mudanças sociais.

A tese, bastante difundida do “fim da história” no qual diante á hegemonia capitalista não seria possível outras formas de organização da vida social retirando aos trabalhadores seu papel de sujeito histórico revolucionário, encontra limites o próprio sistema capitalista como sociedade produtora de mercadorias calcada na extração de trabalho vivo como condição de extração de mais valor. Embora a intensificação tecnológica leve á crença de que a maquinaria poderia substituir por completo a força de trabalho, o trabalho vivo “[...] enquanto criador de valor de uso, de formas úteis, forma de intercâmbio entre o ser social e a natureza, não parece conceber-se, no universo da sociabilidade humana, a extinção do trabalho social”, nos termos de Antunes (1997, p. 187).

Dessa forma, para o autor, embora as tendências em curso na esfera produtiva caminhem em direção à desqualificação ou a subproletarização do trabalho, não descaracterizam o fato de que os produtos criados permanecem sendo mercadoria, resultado da interação entre trabalho vivo e trabalho morto.

No que tange aos movimentos sociais, observa-se ainda um deslocamento das lutas do campo do trabalho para a esfera dos direitos civis, como anteriormente mencionado, reforçando a tese da perda da centralidade do trabalho. Esses movimentos, entretanto, antes de apontar para uma superação dos antagonismos de classe reforçam-na uma vez que as segregações e espoliações geradas pelo deslocamento de capitais entre os países, de acordo com Fontes (2010), promove uma concorrência entre os próprios trabalhadores, na qual o capital procura “aliar ‘sua’ classe trabalhadora contra as demais” fazendo-a competir e repudiar não só “os trabalhadores estrangeiros que desconhecia” como aqueles até então mantidos á margem por questões de gênero, etnia, geração. Ademais uma procura incessante por descolar as demais lutas e reivindicações do contexto de luta de classes reforçou o

“encapsulamento” dos vários movimentos nos estritos limites das “[...] fronteiras nacionais, minorando-as por um lado e exacerbando-as de outro, deslocando-as de um a outro grupo social, interna e externamente (ibid., pg. 181). A estratégia usada para manter essa restrição mesmo com os avanços tecnológicos e com o alto poder de comunicação foi o uso intensivo e abusivo do aparelho repressivo e coercitivo do Estado através da criminalização dos movimentos sociais, da prisão de líderes desses movimentos e até mesmo de sua eliminação aberta.

A autora reforça ainda que a forma como os EUA, como país imperialista “modelo” teria lidado com as lutas antissegregacionistas, antissexistas e até mesmo das de caráter ambiental convertendo em “lição política” a ser estendida como receituário a outros países a contenção da “organização de grupos segmentados” no âmbito do “[...] *estrito terreno da defesa de uma etnia ou cultura específica* [...] atuou, de forma muito eficaz, no abandono de um referencial comum, efetivamente universal para o âmbito de reivindicação de políticas pontuais reforçando a perspectiva do encapsulamento na defesa singular de cada caso específico (ibid., pg.182, grifo da autora) . Dessa forma, o capitalismo, apoiado na perda do referencial revolucionário socialista que polarizou o mundo até os anos 1980 e que representou um pêndulo importante para as conquistas sociais de forma geral, refuncionaliza seu avanço predatório sobre o trabalho, não encontrando qualquer barreira impeditiva em seu propósito pela “[...] *pura propriedade de recursos sociais de produção* (ibid., pg. 155, grifo da autora).

Nesse cenário a *velha questão social* metamorfoseia-se, assumindo novas roupagens. Ela evidencia hoje a imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações que o sustentam. Crescem as desigualdades e afirmam-se as lutas no dia a dia contra as mesmas – na sua maioria silenciadas pelos meios de comunicação – no âmbito do trabalho, do acesso a direitos e serviços no atendimento às necessidades básicas dos cidadãos, das diferenças étnico-raciais, religiosas, de gênero, etc. A globalização do capital globaliza também a questão social, atingindo não apenas os países pobres que lideram o *ranking* mundial das desigualdades, mas espalhando-se aos recantos mais sagrados do capitalismo mundial, sob formas particulares e distintas segundo as características nacionais. (IAMAMOTO, 2001, p.21)

É possível inferir, portanto, que é a partir deste processo, que expressa a própria relação Estado/sociedade no modo que produção capitalista, exposta aqui pelos autores referenciados, que ainda que haja alterações nas relações de trabalho e de intervenção do Estado, há permanências que determinam a inviabilidade de se estar diante tanto da perda da centralidade do trabalho quanto de uma nova questão social. Trata-se antes de novas expressões dadas às manifestações tradicionais da questão social que se manifestam em dinâmicas societárias específicas da ordem capitalista. Segundo Netto (2001, p. 48) opera de

forma a pôr e repor os corolários dessa exploração que constitui medularmente este modo de produção: a cada novo estágio de seu desenvolvimento, ela instaura expressões sócio humanas diferenciadas e mais complexas, correspondentes à intensificação da exploração que é sua razão de ser.

Objetivamente o período que se vivencia na atualidade é o de crise do capitalismo enquanto possibilidade, donde autores ligados á teoria marxista, nos trazem, através de intenso exercício reflexivo sobre os fatos acima arrolados, de que nos encontramos diante ao esaurimento das possibilidades civilizatórias sob o capitalismo.

A dimensão bárbara inscreve-se no fundamento do modo de produção capitalista desde a sua gênese, mas combinou-se em escala diferencial, ao longo da explicitação das suas possibilidades, com a dimensão civilizatória de que era originalmente portador. Quando tais possibilidades se explicitam plenamente – vale dizer, quando o sistema subsumido planetária e totalmente ao capital chega à sua curva descendente e objetiva a sua crise estrutural, expressando-se na efetividade do tardo-capitalismo –, a dimensão civilizatória se esgota e o sistema se revela como barbárie, *torna-se* bárbaro. Este é o estágio atual da ordem do capital. (NETTO, 2012, pg. 19, grifos do autor)

Dessa forma, faz-se necessário compreender os aspectos multicausais expressos no processo de exploração de onde se origina a questão social e a radicalidade de suas expressões contemporâneas, tomando as características particulares que assume no Brasil como base para a compreensão de como se desenvolvem as políticas sociais nesse contexto. Acreditamos que esse levantamento nos servirá de base para uma melhor apreensão de como são gestadas as políticas de economia solidária inscritas no campo do trabalho e geração de renda – objeto do nosso estudo - e que se configuram como alternativas às novas dinâmicas do trabalho e do processo de exploração capitalista.

1.4. A trajetória da questão social e da política social no Brasil

As formas gerais assumidas pelo desenvolvimento do processo de acumulação capitalista em escala mundial afetam e determinam algumas das dinâmicas que se processaram na periferia do capitalismo e que somadas ás particularidades sócio históricos, irão influenciar de forma contundente a formação do Estado, dos movimentos de massa e das políticas sociais. Assim se faz mister recuperar as singularidades estabelecidas na formação social, econômica e política brasileira no processo de desenvolvimento tardio que marca a consolidação do sistema capitalista entre nós.

Desta forma, optamos por delinear o percurso histórico das concepções teóricas que

possam apoiar na compreensão da forma como se constituiu e desenvolveu a questão social e o caminho trilhado pelas políticas sociais em resposta às suas expressões no sistema capitalista brasileiro, tendo como componentes o desenvolvimento desigual, combinado e dependente, a manutenção e refuncionalização de pacto de poder entre as frações de classe dominante e a constante preservação da exclusão das classes populares (SOUZA FILHO, 2011).

À partir desses contornos, utilizaremos como demarcação para a reconstituição desse processo de inscrição o período de 1930 a 1960 em que se gestam as primeiras iniciativas de ações públicas voltadas à proteção do trabalho, ainda que restrita a certas categorias profissionais, e ao amparo aos mais pobres de forma caritativa e fragmentada. Nesse intercurso, são apontadas as bases do desenvolvimento capitalista brasileiro que se fundamenta por forte presença de um Estado autoritário, capaz de impulsionar as mudanças necessárias, impondo seu pacto de dominação conservador que manteve sempre inabalável a estrutura de poder, deixando de fora parcelas expressivas da população no processo de participação política.

O período seguinte situará os anos de 1960 a 1980 em que a industrialização pesada se consolida e se intensifica a urbanização. O crescimento e a pujança do período desenvolvimentista dá lugar à crise e ao intenso movimento pela redemocratização do país, baseado na falência do estado autocrático em garantir melhorias nas condições de vida da massa trabalhadora ao passo em que transfere aos capitais, parcela significativa da riqueza socialmente produzida. A transferência do fundo público ao mercado de capitais marca o processo de financeirização que atinge de forma incisiva os países periféricos, pautado ideologicamente pelo neoliberalismo que cresce de forma exponencial no mundo enquanto no Brasil se inicia um ensaio de Estado de Bem Estar Social já condenado pelas circunstâncias externas desde a possibilidade de seu nascimento.

Materializado na Constituição de 1988 que cria as bases para uma democracia inclusiva e portadora de direitos sociais de caráter universalista, as políticas sociais e todo o amplo espectro que lhe dá materialidade, sofrerá um forte impacto nos anos 1990 que solidificará o neoliberalismo entre nós sob os auspícios de uma inserção subordinada ao circuito financeiro internacional. Os anos 2000 serão abordados ainda, como um aprofundamento das mudanças operadas no período anterior sob o agravante de sua condução se dar por meio de um governo “popular”, oriundo do movimento dos trabalhadores, levando ao quadro atual de extrema retração dos direitos sociais e aprofundamento das desigualdades.

A apresentação desse quadro, em nosso entender, possibilitará uma melhor compreensão sobre o surgimento das políticas públicas de economia solidária que serão abordadas no capítulo subsequente.

1.4.1. Bases do desenvolvimento capitalista brasileiro

Ao nos voltarmos aos contornos assumidos pelo desenvolvimento capitalista no Brasil, à luz das particularidades de nossa formação sócio histórica, rica em contraditoriedades que nos exigem uma leitura a partir da totalidade social no qual está inscrita e da qual é indissociável, retomamos nos argumentos de Yamamoto (2001, p. 11) a questão social e sua vinculação ao modo de produção capitalista, ao afirmar que

[...] o regime capitalista de produção é tanto um processo de produção das condições materiais da vida humana, quanto um processo que se desenvolve sob relações sócio-histórico-econômicas de produção específicas. Em sua dinâmica produz e reproduz seus expoentes: suas condições materiais de existência, as relações sociais contraditórias e formas sociais através das quais se expressam. Existe, pois uma indissociável relação entre a *produção dos bens materiais e a forma econômico-social em que é realizada, isto é, a totalidade das relações entre os homens em uma sociedade historicamente particular*, regulada pelo desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social. (Grifos da autora)

Nesse sentido a questão social no Brasil se reveste de particularidades históricas próprias ao desenvolvimento das relações sociais de produção que aqui se estabeleceram tendo como características centrais: o desenvolvimento tardio e dependente marcado pela modernização conservadora; o caráter extremamente exploratório das relações coloniais e do regime escravista que marcou profundamente a classe trabalhadora influenciando em seu processo organizativo; o processo de revolução passiva sob o qual, de acordo com Souza Filho (2011) o capitalismo brasileiro se desenvolveu sem efetuar o rompimento com formas econômico-sócio-históricas do desenvolvimento capitalista clássico. Um aspecto fundamental e sob o qual iremos focar nossa análise da questão social e políticas sociais no Brasil centra-se na profunda desigualdade e antagonismos que a constituem.

Cardoso ao tratar da formação da sociedade salarial no Brasil vai apresentar elementos constitutivos de nossa sociabilidade, amplamente fundamentados na desigualdade social. Para o autor,

A desigualdade em suas múltiplas dimensões é uma das condições estruturantes da sociabilidade brasileira, talvez a mais importante delas. Indivíduos, grupos e classes sociais encontram-se dispostos em um espaço social de posições vazado por disparidades profundas de oportunidades de

vida, isto é, de determinantes *ex-ante* das *chances de acesso* à renda, bens, serviços, status social e recursos de poder, chances cujos parâmetros mais gerais se constroem antes mesmo do nascimento no curso das histórias de vida das famílias e classes sociais. A disparidade manifesta-se *ex post* de várias maneiras: na distribuição efetiva dos frutos do trabalho social, seja pelo mercado ou Estado, recompensas estatutárias, mecanismos relativamente anônimos e automáticos de perpetuação do *status quo*, recursos de poder e possibilidades de mudar de situação. (Cardoso, 2010, p. 15-16.)

Em torno desse signo se desenvolveu o capitalismo brasileiro refuncionalizando pactos de poder e comprometendo de forma severa toda vida social que se erigiu no país mesmo com a morosa e extensa transição do trabalho escravo ao trabalho livre. Se constituindo como estrutural à nossa formação social a desigualdade foi se refuncionalizando ao longo do tempo, aprofundando-se e se complexificando, criando e recriando no imaginário social alguns *statements* que marcaram de forma profunda a forma como a classe trabalhadora foi e continua sendo tratada pelo estado e pelo capital: com extrema violência e repressão dos aparelhos coercitivos do Estado ou através de mecanismos de controle social privatizados com a conivência do primeiro; pela disseminação do medo “do outro”, da possibilidade de sua sublevação, de sua inclusão não subordinada no arranjo civilizatório; do mito largamente difundido, na busca pela criação de consensos, da passividade do povo brasileiro em especial aqueles submetidos à pobreza e escravidão que aceitavam de forma dócil e subserviente o patrimonialismo e o mando, avessos eram aos conflitos e à ação coletiva (CARDOSO, 2008). Além disso,

[...] a escravidão deixou marcas muito profundas no imaginário e nas práticas sociais posteriores, operando como uma espécie de lastro do qual as gerações sucessivas tiveram grande dificuldade de se livrar. Em torno dela construíram-se uma ética do trabalho degradado, uma imagem depreciativa do povo ou do elemento nacional, uma indiferença moral das elites quanto às carências da maioria e uma hierarquia social de grande rigidez, vazada por enormes desigualdades. Esse conjunto de heranças conformou o ambiente que acolheu o trabalho livre no final do século XIX e no início do século XX, ditando-lhe os parâmetros mais gerais de reprodução. (ibid., p.2.)

Pochmann (2011, p. 19), distingue entre as principais características assumidas pela evolução das relações de trabalho no Brasil, a marca da desigualdade, na longa transição da sociedade agrária e a rápida e incompleta passagem à sociedade urbano-industrial, onde a “convivência do anacronismo no uso do trabalho forçado com condições de vida extremamente precárias, limitadas pela produtividade nacional praticamente estagnada por longo período” seria a primeira delas.

Ianni (1992, p. 22), nos relata, que no período em tela

Predominaram a economia primária exportadora, a política de governadores manejados pelo Governo Federal e o patrimonialismo em assuntos privados e públicos. O liberalismo econômico prevalecia nas relações econômicas externas, nas quais sobressaía a Inglaterra. Nas relações internas, entre setores dominantes e assalariados, predominava o patrimonialismo. Um patrimonialismo que compreendia tanto o patriarcalismo da casa-grande e do sobrado como a mais brutal violência contra os movimentos populares no campo e na cidade. A repressão posta em prática em Canudos, na Revolta da Vacina, no Contestado em outros movimentos sociais revelavam algumas das possibilidades mais extremas de uma república simultaneamente liberal e patrimonial.

Os mercados regionais de trabalho assalariado, no caso brasileiro, foram fundados na abundância da oferta de mão de obra. Há, na história brasileira, episódios significativos relacionados à migração. O resultado disso foi a constituição de uma grande oferta de trabalhadores, acima da necessidade do capital existente no período em todo o país.

O fenômeno do êxodo rural foi resultado da opção por um modelo de industrialização em um país em que não foram realizadas as reformas sociais básicas. Isto gerou efeitos significativos nas trajetórias individuais e coletivas com a posterior retração da economia, menores para aqueles que, no período de expansão, conseguiram algum tipo de inclusão e “estabelecimento” nas cidades, e maior entre os que continuaram chegando mesmo após este período.

Este movimento migratório, presente na gênese do mercado de trabalho no Brasil, é intensificado no período de 1930, quando da constituição do mercado nacional de trabalho estimulada pela grande migração interna do campo para a cidade, com os trabalhadores submetidos a heterogêneas condições. A distinção entre assalariado formal e informal constitui a mais simples identificação da desregulamentação, conjuntamente à ampla presença de baixos salários e de grande quantidade de trabalhadores autônomos que conformam o padrão de sociedade salarial incompleta.

A sociabilidade do trabalhador é afetada nesse processo, pois ele acaba reproduzindo, em suas novas relações como trabalhador assalariado urbano, o caráter super exploratório e sem direitos, vivenciado no meio rural, onde é possível depreender que a tradição escravista brasileira junto à falta de vivência de relações de trabalho livre no passado, marca de forma profunda a organização da classe operária (SANTOS, 2012, p. 139).

Santos (ibid.) assevera ainda que é preciso compreender essa conformação dentro da dinâmica em que essas relações se estabeleceram que combinavam três características: modernização conservadora, revolução passiva e um Estado intervencionista e autoritário.

A modernização conservadora, segundo a autora, pode ser caracterizada pelo

desenvolvimento do capitalismo brasileiro, que ao contrário do processo vivenciado nos países cêntricos, não rompe com as formas econômicas, sociais e históricas necessárias ao revolucionamento das forças produtivas como ocorre no capitalismo clássico. Antes ele apenas as refuncionaliza, integrando-a à sua dinâmica de conciliação com atraso. O sistema colonial está na origem desse atraso e é a base de constituição das classes sociais e o padrão produtivo do latifúndio de monocultura extensiva para exportação. Esses fatores determinam o lugar que Brasil ocupará na divisão internacional do trabalho capitalista.

Dessa forma, a valorização da terra torna-se essencial para a garantia e manutenção da produção, a concentração fundiária – através da constituição de latifúndios, somada ao trabalho escravo – conforma-se como fonte de extração de mais valia absoluta que criava uma disponibilidade de capital para o processo de industrialização. A empresa colonial se realiza sob a lógica capitalista comercial que, no contexto mundial, se encontrava na fase da cooperação para manufatura, fazendo do Brasil um mero exportador de matéria-prima. Essas foram as bases para que o país, através da produção mercantil com formas pré-capitalistas de exploração do trabalho para acumulação primitiva, cumprisse sua função de subalternidade. Entretanto, a aliança de longo prazo com as oligarquias locais e o protecionismo imperialista fez com que qualquer tentativa de industrialização fracassasse dando margem a que canais não industriais de acumulação primitiva se manifestassem.

Assim é que o Brasil se inscreve no chamado capitalismo tardio, que aglutina economias exportadoras capitalistas sob a conjuntura do capitalismo monopolista dominante mundialmente. Os países, nessa quadra histórica, estavam em disputa por mercados consumidores de bens de produção, além disso, a tecnologia da indústria pesada não estava disponível para os países da periferia mundial, a não ser a da indústria têxtil, não por acaso, as que primeiro se desenvolveram no país.

Assim, considerando as relações sociais que se desenvolvem no modo de produção capitalista que implicam a forma como o Estado direciona e pauta as ações públicas na área econômica, política e social e que irão impactar diretamente no desenvolvimento capitalista brasileiro, podemos afirmar que esse ocorreu sem que houvesse rompimento com as estruturas de poder dominante, mantendo-se uma relação de extrema dependência externa. Esse processo caracterizou-se pelo desenvolvimento dependente e manutenção de formas pré-capitalistas de produção, além de aprofundar cada vez mais a desigualdade e as expressões da questão social, sem a contrapartida de políticas sociais redistributivas e universalizadoras

capazes de ao menos reduzir as condições ásperas enfrentadas pela população brasileira nesse processo.

1.4.2. Ciclo da industrialização nacional

No período de 1930 é importante ressaltar que o país passava por um lento processo de transição à industrialização, modificando a base agroexportadora dominante através da consolidação da substituição de importações de produtos manufaturados pelos produzidos, pela então nascente indústria nacional. Essa transição ocorreu sob uma forte centralização do poder político pelo Estado, naquilo que é conhecido como “Revolução de 1930”. Para Ianni (1996, p. 25) tal fato,

[...] cria condições para o desenvolvimento do *Estado burguês*, como um sistema que engloba instituições políticas e econômicas, bem como padrões e valores sociais e culturais do tipo propriamente burguês. Enquanto manifestação e agente das rupturas estruturais internas e externas, a Revolução implicou na derrota (não se trata propriamente de liquidação) do *Estado oligárquico*. (grifos do autor)

No que tange à socialização política, a modernização conservadora foi realizada por meio da exclusão da massa do povo no direcionamento da vida social, através de um processo de antecipação estratégica das classes dominantes aos movimentos reais ou potenciais das classes subalternas, caracterizando a expressão gramsciana de revolução passiva¹², na qual as classes dominantes operaram “pelo alto” em uma prática de transformismo que assimila as demandas das classes subalternas pelas classes dominantes procurando manter e preservar a ordem com a realização de mudanças pontuais (IAMAMOTO, 2012, p. 132).

Essa forma de controle da correlação de forças se sustenta, de acordo com Santos (2012) em dois fundamentos: o primeiro, ao contrário do que uma apressada apreensão pode supor, não se dá pela aparente fragilidade da sociedade civil. Antes os processos de cooptação e manipulação dos interesses populares indicam o reconhecimento de sua força, exigindo por parte das classes dominantes uma atitude preventiva. O segundo é que embora o caráter restaurador, transformista das soluções “pelo alto” operado pelas classes dominantes desencadeie os processos de revolução passiva, esses não eliminam por completo os efeitos progressistas acionados pelas contradições histórico-concretas que essas mudanças operaram. “Eis a contraditoriedade dos processos de ‘revolução passiva’: restauração e progresso

¹² De acordo com Santos (2012, p 271), “classicamente falando, esse termo designa os processos de constituição da burguesia como classe dominante no capitalismo. Ou seja, realizou-se como autêntico momento de lutas sociais e rupturas na dinâmica sociopolítica e cultural dos países que hoje se consolidaram como “desenvolvidos”, a exemplo da França (1789) e da Inglaterra (1640).

histórico se realizam como dois lados de uma mesma moeda” (ibid., p. 113).

Os processos de revolução passiva no Brasil não são determinados somente pelo seu característico desenvolvimento desigual e combinado¹³, são acrescentados aí o perfil antidemocrático das classes dominantes, amparadas no conservadorismo oligárquico de suas origens que encontra nas limitações à democracia impostas pelo estágio imperialista do capital, as condições ideais para o estabelecimento dos direitos “pelo alto” que retiram às classes subalternas o protagonismo do reconhecimento de seus direitos. Aliado a isso a manipulação eleitoral a partir de fontes clientelistas encontra no aprofundamento das desigualdades sociais um forte aliado que transforma o voto numa mercadoria, transformando bens e serviços básicos em moeda de troca. Esses embora legalmente instituídos como direitos, não são acessados de modo universal, o que faz disso a fonte da cultura do favor e do servilismo. (SANTOS, 2012, p. 116).

Esse traço, aliado a “hipertrofia do Poder Executivo”, nas expressões de Ianni (*apud* Santos, 2012), que após 1930 ampliaram o número de órgãos estatais e a falta de programas partidários com perspectiva nacional dos partidos políticos, atendendo a interesses dos setores oligárquicos e se utilizando de práticas patrimonialistas, revelam a tendência “na política brasileira, de lateralização dessas estruturas em nome dos indivíduos que a compõem” (ibid., p. 118-120). Esses fatores contribuem fundamentalmente para a redução das possibilidades democráticas, legando às massas trabalhadoras o papel de meros observadores em um “divórcio crescente entre o Estado e as classes subalternas” (IAMAMOTO, 2012, p. 132).

O papel do Estado no processo de revolução passiva é central na garantia do transformismo em nome dos interesses da classe burguesa, refuncionalizando o pacto de dominação sobre o qual se erigiu a sociedade capitalista brasileira. Seu papel político, no entanto, vai além da manutenção da exclusão das classes populares, pressupõe um caráter intervencionista na área econômica que dê conta de assumir o papel da frágil burguesia na área de infraestrutura, que exigia altos investimentos, baixa lucratividade, mas, sobretudo garantia a repartição dos custos ao conjunto da sociedade.

A adoção do liberalismo pelo Estado, aqui assume característica peculiar já que, nos países centrais, a ideologia burguesa cumpria o papel de desvencilhar o Estado dos interesses

¹³ Trotsky *apud* Lowy (2010, p. 78) assim denomina o fenômeno: “a desigualdade do ritmo, que é a lei mais geral do processo histórico, manifesta-se com o máximo de vigor e de complexidade nos destinos dos países atrasados. Sob o açoitamento de necessidades exteriores, a vida retardatária é constringida a avançar por saltos. Desta lei universal da desigualdade dos ritmos decorre uma outra lei que, na falta de uma denominação mais apropriada, chamaremos lei do desenvolvimento combinado, no sentido da reaproximação de diversas etapas, da combinação de fases distintas, do amálgama de formas arcaicas com as mais modernas”.

e privilégios instituídos pela sociedade estamental e no Brasil surge como ideologia das classes oligárquicas, ainda antes da instituição do trabalho livre, questionando o estatuto colonial na perspectiva da nacionalização da economia e da política sem que para isso fosse necessário promover qualquer tipo de modificação na estrutura socioeconômica ou ideológica, de forma que era possível a convivência antagônica entre o escravismo/latifúndio e liberalismo.

Ideologicamente, essa convivência harmônica entre o arcaico e o moderno consolida-se quando do trabalho livre e assalariado, pela manutenção da cultura do favor, comum em princípio às relações de produção do meio rural. Essas tomam o meio urbano através de um “pacto em que a solução dos conflitos passa pela negociação individual que resulta na prestação de ‘favores’”. Assim patrões atingem lideranças cujo poder de mobilização passa a ser utilizado para desmobilizar possíveis confrontos, reforçando o “paternalismo” e a “passivização” na organização dos trabalhadores brasileiros, conforme nos aponta Santos (2012, p. 122).

Não obstante, a autora salienta que o liberalismo à brasileira, orientou a modernização conservadora através da ampliação do Estado no desempenho de uma função que caberia à burguesia protagonizar, ao contrário do princípio liberal da “mão invisível do mercado” que pressupõe uma dominância econômica burguesa de tal modo enraizada que dispensa intervenções extra econômicas para o “seu bom andamento” (SANTOS, 2012). Para ela não é este o caso brasileiro. Ao inverso, o liberalismo “de conveniência” constituiu-se com a “privatização” do espaço público “[...] já que os interesses burgueses no Brasil nunca chegaram a se instituir como expressão de “interesses universais”. Sobretudo, foi apoiando-se na força desse Estado ampliado que as classes dominantes forjaram as estruturas especificamente capitalistas do ponto de vista das relações de produção (p. 123).

A autora salienta, ainda, que o Estado brasileiro ganha autonomia nesse processo, compreendendo que a modernização conservadora ou a “revolução burguesa” no Brasil não é resultado da hegemonia exercida pela burguesia industrial, ela é antes fruto de um pacto político de dominação de frações de classe ligadas à oligarquia agrária e ao capital financeiro e industrial tendo como principal função garantir politicamente a manutenção da posição subalterna dos interesses das classes trabalhadoras recorrendo ao transformismo, de um lado, e por outro, o intervencionismo do ponto de vista econômico.

Nesse bojo, foi criada a Lei Eloy Chaves (Decreto nº 4.682 de 1923) que instituiu as primeiras Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs). Embora se tratasse de uma política

compensatória e ainda marcada pelo patrimonialismo, ela se configurou como uma das primeiras iniciativas de intervenção estatal nas políticas sociais.

De forma geral, as principais medidas de proteção social da década de 1930 foram a reestruturação do sistema previdenciário, com a devida manutenção de suas bases corporativas, como forma de atender ao dinamismo político-econômico do início do processo de industrialização brasileiro. Os institutos de aposentadoria e pensões (IAP'S) foram se difundindo e em 1933, foi criado o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Comerciantes (IAPC), o Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Bancários (IAPB), seguido pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI). Cada instituto, no entanto, possuía uma estrutura específica de benefícios e contribuições, o que criava uma grande disparidade entre os níveis qualitativos e quantitativos de proteção social (SANTOS, 1979).

Na sequência de criação desses institutos, adicionalmente foram criados o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, a Carteira de Trabalho, a legislação trabalhista, o Ministério da Educação e Saúde e os Institutos de Aposentadoria e Pensão; promulgação da Constituição Federal de 1934, que aliou ao reformismo econômico os ideais do liberalismo político fundindo o arcaico ao moderno de forma a promover a conciliação de franjas de classe e, finalmente; a imposição da Constituição de 1937, idealizada no modelo corporativo-fascista do Estado Novo (SANTOS, 1979).

Importante destacar nesse período o governo de Getúlio Vargas e o papel conferido a ele como “pai dos pobres”. Devido a uma estratégia de antecipação á luta de classes conferida por seu governo, foi instituída uma nova modalidade de relação com a classe trabalhadora, deixando a questão social de ser tratada como “caso de polícia”.

Uma das intervenções estatais na área das políticas sociais, adotadas no governo de Getúlio foi a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA em 1942. A sua criação teve como objetivo difundir uma cultura ainda presente na assistência social que entrelaça filantropia e benemerência configurando-se como campo propício a disseminação de práticas deletérias ao serviço público como o patrimonialismo, o clientelismo e o favor.

Antunes (2006) confere ao trabalhismo varguista uma combinação de três fatores concomitantes e indissociáveis: dádiva, manipulação e repressão. Com o intuito de politizar a questão social, Vargas trouxe á agenda do estado a figura da classe trabalhadora, tirando-a de forma velada, do espaço exclusivo da criminalização. Este foi o papel central da legislação social e trabalhista criada por seu governo, desde o início dos anos 1930, até a CLT, de 1943. Foram essas concessões na legislação trabalhista que permitiram, segundo o autor, com que o

mito varguista se desenvolvesse.

Por meio de uma arquitetura institucional de cunho fortemente excludente, o governo varguista através de políticas sociais destinadas aos trabalhadores urbanos desenvolve um padrão de cidadania conhecido como cidadania regulada¹⁴ que tendo por base o mercado, reconhece nesses termos, somente aqueles atores que possuem uma carteira de trabalho assinada e pertencem a um sindicato. Esse padrão marca, ainda na atualidade, fortemente a sociabilidade do trabalho no Brasil no qual os atores são reconhecidos pelo lugar ocupacional ao qual pertencem ou não.

A constituição das políticas de emprego no Brasil seguiu os moldes dos países centrais, de acordo com Moretto (2007), no entanto, sua aplicação se deu sobre uma tessitura social completamente diversa posto que, quando de sua criação o grosso populacional do país ainda compunha o meio agrário. A partir da década de 1930, com o acelerado processo de industrialização em curso a economia se dinamiza proporcionando a criação de empregos e postos de trabalho no meio urbano que não encontrou correspondente poder de atração e de possibilidades (irreais) de ascensão e mobilidade sociais no meio rural. O padrão de incorporação da classe trabalhadora, produtor e reproduzidor de desigualdades, é respaldado em uma estrutura inercial que determina a imutabilidade social ao tempo em que, segundo Cardoso (2010) a expectativa de atingir a condição de trabalhador protegido ou portador de direitos sociais é constantemente alimentado tornando-se um dos elementos principais na legitimação da própria desigualdade. No caso do trabalhador rural, sua subjetividade foi desde sempre vilipendiada por um Estado, que se não foi em muitos casos seu algoz direto o foi ao se omitir ou mesmo obstaculizar a necessária tarefa de regular o meio rural. Esses fatos contribuíram sobremaneira para a discriminação entre as atividades urbanas e rurais.

Moretto (2007) destaca que, mesmo no setor urbano o mercado de trabalho nunca se constituiu homogêneo. O grande contingente de pessoas que se deslocaram em busca de trabalho nos centros urbanos não foi totalmente absorvido pelo mercado de trabalho formal.

¹⁴Para compreensão desse termo adotamos aqui a concepção do autor Wanderley Guilherme Santos que em obra intitulada “Cidadania e Justiça” a define como um “conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação social, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do espaço dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei.” (SANTOS, 1979, p. 75)

Para estes trabalhadores restava a informalidade e a realização de pequenas atividades mercantis ou serviços pessoais como o trabalho doméstico. Além dos direitos trabalhistas que os trabalhadores formais possuíam foram criados no Brasil vinculados ao trabalho formal. Ou seja, isto causou mais uma segmentação no mercado de trabalho, agora no âmbito urbano, entre os trabalhadores com carteira assinada e os trabalhadores sem carteira assinada.

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

Nesse mote, Santos (2012), afiança que essas posturas, embora carregadas de paternalismo e do caráter de tutela que a subjaz, demonstram reconhecimento da força social e política da classe trabalhadora. Além do discurso paternalista estimulador da “integração social”, a autora ainda identifica “[...] uma verdadeira “ode” ao espírito “pacífico” do povo brasileiro, responsável por fazer frutificar em nossas terras um governante capaz de antecipar – sem necessidade de lutas, como as ocorridas no “velho mundo” – as medidas voltadas para o bem-estar dos trabalhadores.” (p. 116)

Disso é possível depreender que o capitalismo brasileiro não foi produto da hegemonia do capital industrial, partindo-se da compreensão de que essa hegemonia não teve base na subsunção real do trabalhador á maquinaria, no sentido de derivar das condições e relações específicas de produção. Ela foi antes alicerçada em um Estado corporativo que lança mão de meios coercitivos de controle ideológico das instâncias de organização dos trabalhadores, sob a forma do corporativismo sindical, no qual o governo brasileiro aparelha o sindicato, como forma de garantir as estruturas de dominação política e apropriação econômica (idi.,ibid, p. 124).

Após o interregno do período Vargas o Estado Brasileiro ganha ares, nos dizeres de Imamamoto e Carvalho (*apud* Santos, 2012), de “novo coronel” esvaziando a tensão e os conflitos que envolveram o reconhecimento dos direitos e serviços sócio assistenciais voltados á classe trabalhadora, como se essas fossem benesses. Essa estratégia adotada intencionalmente pelo Estado explica, em parte, a passividade com a qual a classe

trabalhadora recebeu esses “benefícios” encobrendo a forma de cooptação do movimento sindical que absorvido pelos canais institucionais tem sua autonomia organizativa tolhida de qualquer possibilidade de enfrentamento real que pudesse representar a vaga possibilidade de revolução “por baixo”.

O chamado “Estado desenvolvimentista” que opera a partir dos anos 1950, marca o período decisivo da industrialização brasileira, fundamentado pela centralidade da intervenção estatal reunindo: desenvolvimento dependente e combinado, caráter antidemocrático, revolução passiva e modernização conservadora, em contraste com o cenário internacional de dominância do padrão keynesiano de organização do Estado.

A inserção tardia de economias periféricas no processo de industrialização pesada para, Ianni (1965, p. 64) ganha contorno distinto, seja através de unidades de produção nos setores básicos de largas escalas e necessitando de grandes investimentos; seja pelos investimentos nesses setores comportarem longos períodos de maturação e; as indústrias e os conjuntos industriais se desenvolverem com base na eliminação ou diminuição das distâncias físicas que separam a matéria-prima da fábrica e o diretor do operário. Diante a esses elementos, houve um crescente movimento da opinião pública e aumentaram as pressões da burguesia industrial nascente para a proteção e expansão da industrialização. Segundo o autor, a partir de 1948, com a campanha em prol da exploração das jazidas petrolíferas, a industrialização ganhou o apoio das massas trabalhadoras urbanas. A industrialização passou a ser reconhecida não só como necessária, mas também uma condição indispensável ao processo de desenvolvimento.

Nesse momento a industrialização adquire uma relativa autonomia e ritmo próprio, impondo novos problemas às classes e, conseqüentemente, ao Estado. O principal deles é a reintegração do sistema econômico no âmbito interno e externo. Para que a industrialização se instaure e expanda em uma condição plena, é necessário que sua racionalidade se instaure e se expanda em segmentos cada vez mais amplos do sistema global. Ou seja, é necessária a integração de economias locais e regionais à lógica da produção dominante. Segundo Ianni, praticamente todos os estados do Brasil criaram órgãos de planejamento econômico tendo em vista uma rearticulação independente em face dos centros dominantes na região centro-sul e no exterior.

É importante ressaltar que o período de industrialização no Brasil foi marcado por uma dualidade, por um pêndulo que ora balançava para o mercado nacional, ora para uma vinculação com o mercado externo. A primeira estratégia possuía como projeto o

desenvolvimento de um capitalismo estritamente nacional, como única alternativa de progresso econômico e social; e o segundo defendia que a única alternativa de saída do subdesenvolvimento brasileiro era a integração do País ao mercado Internacional.

Entretanto, como a sociedade brasileira não optou – ou não podia optar – por um desenvolvimento econômico autônomo, a industrialização no Brasil foi feita cada vez mais estreita com os capitais externos. De acordo com Fernandes (1987), a burguesia brasileira não conseguiu levar a cabo uma revolução industrial porque sofria com pressões vindas de dentro e de fora, dada sua condição subdesenvolvida e dependente. A oportunidade histórica foi perdida pelo fato de que estava fora de alcance da sociedade brasileira em impedir os ritmos desiguais que havia tomado o desenvolvimento capitalista em âmbito mundial: a periferia se tornou ainda mais atrasada com relação aos países centrais.

1.4.3. Da expansão de capitais à crise no governo autocrático

À partir de 1950, o Brasil adentra a fase capital monopolista sob a qual se incorpora ao capitalismo mundial inaugurando uma realidade histórica irreversível cujo novo padrão de desenvolvimento opera no aprofundamento do fosso que distancia países ricos e pobres. Para Fernandes (1987, p. 274)

[...]sob o capitalismo monopolista, o imperialismo torna-se um imperialismo total. Ele não conhece fronteiras e não tem freios. Opera a partir de dentro e em todas as direções enquistando-se nas culturas e nas sociedades hospedeiras. A norma será: ‘o que é bom para a economia norte-americana é bom para o Brasil.

O desenvolvimento econômico brasileiro orientou-se cada vez mais para o estreitamento da relação entre o capital nacional e internacional, conforme indica Ianni (1965, p. 73)

A industrialização estava sendo encaminhada de maneira a apoiar-se na associação de capitais. Essa tendência se torna dominante no Programa de Metas. O capitalismo é um só. Quando a industrialização se impõe no Brasil, esta se faz em conjugação e no âmbito do capitalismo internacional.

Se nesse período, de acordo com Santos (1986), o país experimentou crescimento econômico, acompanhado de intensa urbanização e capitalização, sofreu significativa reestruturação ocupacional e observou o reordenamento de alguns de seus principais grupos sociais. Em decorrência pode-se observar uma realocação da força de trabalho, tanto pela transformação da economia quanto pelo deslocamento populacional campo/cidade. A economia se moderniza, a sociedade se dinamiza e complexifica, entretanto sob uma

orientação extremamente concentracionista e segregadora cobra um preço alto à população, deixando-a de fora da distribuição da riqueza socialmente produzida, com reduzido acesso aos serviços sociais do Estado. Esse processo aprofunda a desigualdade uma vez que o hiato entre os muito ricos e os muito pobres aumenta consideravelmente.

Embora, de acordo com Santos (2012), seja possível observar um nítido favorecimento ao capital internacional – que, no caso da industrialização pesada brasileira, após o golpe de 1964 conseguiu se aproximar à Segunda Revolução Industrial – o protecionismo foi a tônica que manteve o pacto de dominação das frações burguesas nacionais que, apesar de perpetuar um discurso liberal, deviam seus ganhos materiais á intervenção econômica estatal. Assim é que as

estratégias imperialistas de exportação de capitais, foi reforçada pelo “pacto conservador das elites” nacionais que, tendo em vista preservação conciliatória de vários interesses sempre retardou qualquer tentativa de reforma fiscal. Trata-se de elevadíssimo grau de endividamento externo, sob a forma de dívida pública, para financiar os processos privados de acumulação. (SANTOS, 2012, p. 127)

Além disso, a entrada do país na industrialização pesada, não significou mudança na estrutura fundiária, pautado estava na relação de dominação sobre a qual se erigiu a modernização conservadora. Investiu-se no crescimento da industrialização pesada, mas também na modernização da agroindústria com forte empréstimo e financiamento de capital estrangeiro em uma reedição das bases protecionistas sobre as quais às colônias cabia a exportação de matéria-prima para a pujante indústria dos países cêntricos, em uma espécie de volta ao passado que torna a possibilidade de autonomia tecnológica mais distante. Com a Terceira Revolução Industrial essa tendência se confirma, pois os investimentos produtivos e tecnológicos se concentram somente entre os Estados Unidos da América, Japão e União Europeia. Assim a monocultura para exportação baseada no agronegócio cresce e se torna a base do superávit nacional reafirmando a posição subalterna historicamente ocupada na divisão internacional do trabalho.

Ao longo dos anos 1960 as políticas sociais pouco se desenvolveram principalmente após o golpe de 1964, que recrudescer o caráter coercitivo do Estado, agora de exceção, avançando sobre o trabalho e suas formas organizativas. Esse período de extrema inflexão social, na qual o pouco de liberdade civil experimentado até então foi completamente tolhido, o que se observou foi a legitimação das políticas de corte assistencialista, já operadas pelo Estado, mas ainda não estruturadas e dotadas da racionalidade burocrática a qual o Estado voltará suas atenções nos anos subsequentes. O populismo continuou dando o tom das

medidas sociais adotadas, perpetuando o traço personalista e reprodutor de desigualdades, sob as quais procurava agir nas expressões da questão social de forma cirúrgica e parcelar, afastando definitivamente a massa das decisões em benefício aberto e irrestrito ao capital (NETTO, 2011).

As medidas de proteção social ao trabalho foram sendo implementadas com leniência e eram administradas a conta gotas, sempre que o caldeirão social estivesse em vias de ebulição ou exercendo pressão o suficiente para que alguma ação pública fosse tomada.

Nessa perspectiva, para Moretto (2007), não obstante na Constituição de 1946 constasse a assistência ao trabalhador desempregado, estabilidade e indenização em casos de demissão, havia uma baixa disposição do Estado em fazer cumprir o texto legal. Destarte, a proteção ao trabalhador desempregado atingia somente parcela ínfima da população e o sistema público de emprego mantinha-se oposta ao observado nos países de capitalismo avançado. Em 1966 o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) é criado na perspectiva de permitir uma maior flexibilização das relações de trabalho, facilitando a demissão injustificada através da criação de uma conta vinculada que falaciosamente poderia ser usada para cobrir o período sem emprego ou se constituir como uma espécie de poupança aqueles que á procura de mudança funcional. Uma vez mais essa medida beneficiava tão somente os empregadores que usando o recurso da demissão sem justa causa promoviam uma grande rotatividade de mão-de-obra em um mercado em que sua oferta abundava.

Moretto (2007) nos afiança que em 1967, o seguro desemprego será instituído como um direito do trabalhador, compondo a previdência social, mas ainda carente de normatização que permitisse sua implementação. Nesse interregno, o Sistema Nacional de Emprego (SINE) é criado em 1975, demarcando o momento em que o Estado passa a atuar de forma mais incisiva sobre os efeitos do desemprego. Amparada nos modelos adotados nos países de capitalismo avançado por volta da década de 1950, o SINE compunha o sistema público de emprego através da adoção de medidas acessórias em uma conjuntura de pleno emprego – situação definitivamente não vivenciada no caso brasileiro. Assim, por meio da oferta de cursos que pudessem melhor qualificar os trabalhadores na sua busca por reinserção profissional e intermediar a mão-de-obra, principalmente daqueles com menos chances de conseguir uma (re)colocação no mercado, pretendia-se atuar no ajuste entre a oferta e demanda facilitando a alocação de mão-de-obra à indústria cujo seu uso fosse mais intensivo (Ibid).

Com a crise mundial iniciada nos anos 1970 e que se processa ao longo dos 80, o

padrão protecionista às classes burguesas assentado no Estado desenvolvimentista rui, impactado principalmente pela sua excessiva dependência ao capital financeiro internacional e á onda democratizante que toma o país á partir de 1980. Fruto da crise econômica combinada á do regime ditatorial brasileiro além de intensa movimentação da sociedade civil e sindicatos, fazendo com que fosse necessária uma rearticulação de forças em prol da renovação do pacto de dominação, baseado nessas novas premissas e nas várias orientações das agências multilaterais de financiamento.

Com orientações muito claras sobre a contenção da classe trabalhadora por meio de políticas focalizadas, direcionadas ao atendimento aos mais pobres, as agências multilaterais no uso de suas atribuições neoliberais, dota as políticas de emprego ativas de uma conotação completamente diferente daquelas idealizadas originalmente pela socialdemocracia dos países escandinavos. De um direito considerado “positivo” que visava oportunizar ao trabalhador novas perspectivas no manejo de suas habilidades sob a compreensão de que a situação de desemprego deveria ser protegida e, portanto caberia ao Estado prover as condições dessa proteção, as políticas ativas passam a ser uma medida de controle sob a força de trabalho no sentido de reduzir os gastos com as políticas passivas – o seguro desemprego – transferindo ao trabalhador a responsabilidade pela situação de desemprego posto que a demora em encontrar uma nova vaga não se dá por contingencialidades postas pelo mercado e sim pela tendência ao “ócio” dos próprios trabalhadores. Essa política, de caráter restritivo e seguindo a tônica das políticas sociais brasileiras, era ineficaz e aliada á crise econômica contribuiu para o declínio do regime ditatorial (MORETTO, 2007).

As várias dificuldades decorrentes da crise financeira e econômica mundial, na verdade mais que isso, encerrava uma contradição que tornava a continuidade da autocracia burguesa, no uso da expressão de Netto (2011), insustentável. Se por um lado, foi a maneira pela qual a grande burguesia poderia consolidar o capitalismo e impulsioná-lo nos trilhos da etapa dos monopólios, por outro, ao fazer isso, impulsionou também as contradições deste sistema e as forças que poderiam contestá-lo, tornando insuficiente o recurso à repressão como forma principal de conter as reivindicações.

Para Coutinho (2000) o processo de abertura política passou a ser, nesse contexto, fundamental para a garantia das condições de acumulação, desde que fosse conduzido “pelo alto”, respondendo aos anseios populares, sem que estes assumissem o controle. Tratava-se de buscar, na transição, democrática, restringir o uso da repressão a setores mais radicais e estabelecer estratégias de cooptação aos moderados. Entretanto, em vários momentos, esta

iniciativa da burguesia encontrou resistências junto aos setores populares para realizar seu intento.

O autor destaca:

[...] esse projeto de abertura pelo alto chocou-se com o processo de abertura, sendo frequentemente alterado e mesmo derrotado por ele, ou seja, pela movimentação real da sociedade civil, pela pressão que vinha de baixo para cima (COUTINHO, 2000, p. 91).

Esta pressão começa a ganhar força a partir da segunda metade da década de 1970 e se desenrola no período seguinte apresentando um quadro mais organizado, traduzido no surgimento de novas instâncias organizativas da classe trabalhadora.

Nesse contexto de ampla movimentação social são criadas a Central Única dos Trabalhadores (CUT), Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e o primeiro partido formado pela massa operária o Partido dos Trabalhadores (PT), além de outros tantos que se organizavam em torno de direitos civis ampliando a esfera pública pelo reconhecimento de direitos a uma parcela da população alijada á muito deles.

Os anos 1980 são, portanto, marcados pelo fortalecimento do movimento sindical e dos movimentos sociais de uma forma geral, que contribuíram, dado o quadro de crise política, econômica e social, para adensar o movimento de Diretas Já (1983 – 1984). Conduzido por setores da burguesia – e seus representantes -, que tinham interesse em por fim à ditadura, este movimento foi organizado em torno do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e acabou desembocando no fim do regime militar em 1985.

Este processo de transição foi considerado por Coutinho (2000, p. 93) como sendo de uma “transição fraca”, tendo em vista que, mesmo rompendo com a ditadura, não eliminou os “traços autoritários e excludentes que caracterizaram aquele modo tradicional de se fazer política no Brasil”. Para o autor, o predomínio de processos “pelo alto” caracterizou-se pela presença de: um Executivo forte e em relação aos outros poderes; mecanismos transformistas (marcados pela cooptação e pela manutenção do clientelismo); formas de populismo (reforçando o personalismo na condução da política) e a tutela militar (visualizada no peso das forças armadas).

Esse clima de intensa movimentação política levou à condução de um processo de constituinte que permitiu a promulgação da Constituição Federal de 1988, em um processo de alguns avanços e muitos recuos.

A Constituição Federal de 1988, foi um momento de inflexão no país combinando a um só tempo o atendimento às demandas das classes populares, indignadas que estavam com o

sistema ditatorial instaurado no país em um contexto econômico marcado pelo movimento de fortalecimento das tensões sociais brasileiras frente às intensas repressões do cenário nacional agravado pelos efeitos internacionais da crise.

O contexto internacional, ainda que adverso, não foi capaz de se constituir como uma barreira aos interesses populares, embora não tenha passado ao largo da disputa que opunha interesses consuetudinários na redefinição do Estado opondo projetos políticos distintos que por um lado ansiavam pelo aprofundamento da pauta liberal corporativista com a adoção do neoliberalismo e por outro aspiravam por uma democracia das massas que permitisse o aprofundamento pelo reconhecimento dos direitos à seguridade social, saúde, previdência e assistência social. As ações voltadas à descentralização e à universalização do atendimento e cobertura na saúde, homogeneização dos benefícios previdenciários e à incorporação de diversos segmentos excluídos de atenção da assistência social, foram possibilitadas quando da constituição do orçamento da seguridade social, para além da contribuição tradicional de empregados e empregadores (POCHMANN, 2006).

Entretanto, o caminho para a implementação das conquistas do texto constitucional ainda tinha (e continua tendo) um longo percurso. No plano econômico pouco se avançou nesta década, ao tempo em que continuava o momento de efervescência política e cultural, que levou à quase vitória do PT nas eleições presidenciais de 1989. O que se observou, no entanto, foi uma rearticulação das forças conservadoras que não só conseguiram se manter no poder, como iniciaram o processo de disseminação da adesão ao projeto neoliberal como forma de garantir o retorno ao crescimento e criar obstáculos ao avanço das conquistas sociais observadas ao longo dos anos 1980.

Os desdobramentos do primeiro governo civil após o fim da ditadura, portanto, reforçam a ideia de uma “transição fraca”, nos termos de Coutinho (2000). Embora tenha ocorrido avanços trazidos pela mobilização popular, não se conseguiu alterar o pacto de dominação do poder, permanecendo o direcionamento no amálgama formado pela oligarquia agrária e a burguesia dependente.

O libelo neoliberal ganha força na mistura explosiva da crise financeira e rearticulação do bloco de poder agrário burguês aprofundando a inércia estrutural do Estado vilipendiando seu arcabouço institucional e as poucas conquistas sociais empreendidas até então.

Pochmann (2010), nos alerta contudo que

[...] os constrangimentos e obstáculos à efetiva alteração na gestão e financiamento das políticas sociais reformistas não tardaram a aparecer, cada vez mais fortes e resistentes. Também em relação ao complexo

sociotrabalhistas, os avanços nos direitos sociais e trabalhistas não foram desprezíveis. A Constituição Federal aprovou desde a redução da jornada de trabalho (de 48 para 44 horas semanais) e a garantia de um terço de remuneração a mais no período de férias anual até o direito de greve acompanhado da liberdade e autonomia sindical. Mas as restrições ao crescimento da economia nacional terminaram por impor limitações de acesso aos direitos sociais e trabalhistas. Com a difusão do desemprego e das ocupações precárias, ampliaram-se as vulnerabilidades da população inserida no mercado de trabalho (p. 26).

Em seu conjunto, as formas de gestão do trabalho, a desigualdade de status e a crise no movimento sindical têm impacto profundo dentro e fora das fronteiras cada vez mais fluídas da condição de emprego e desemprego que passam a caracterizar o final deste período.

A década de 1980 é paradigmática no caso brasileiro, pois é reflexo da acumulação capitalista iniciada nos anos 1970 em uma conjuntura internacional de forte recessão econômica devido a: exclusão dos países periféricos do circuito financeiro internacional em um contexto de refluxo do financiamento externo; á um rearranjo do mercado mundial influenciado por uma nova dinâmica do capital financeiro; á reestruturação produtiva no mundo do trabalho e a adoção da flexibilidade de contratos e de teorias organizacionais voltadas á consolidação da produtividade e lucratividade em detrimento das garantias trabalhistas; á globalização e á criação de consenso e hegemonia pela disseminação do ideário neoliberal. Nessa contextualidade sócio histórica o mundo do trabalho sofre toda sorte de mutações tornando-se amplamente vulnerável.

Em meio mesmo a essas contradições destacamos, na Constituição Federal de 1988 a criação dos Conselhos de Direitos como importantes espaços públicos de participação social. Esses atores cumprirão um papel central na condução das políticas sociais e mais adiante será fundamental a compreensão de sua atuação para auxiliar na apreensão do objeto do presente estudo: a política estadual de economia solidária do estado de Minas Gerais.

1.4.3.1. Os Espaços Conselhistas

Os conselhos de direitos tem se constituído como espaços privilegiados de participação popular no exercício da gestão, fiscalização e controle social de políticas públicas, desde sua institucionalização na Constituição Federal de 1988. A criação desses espaços trouxe vários avanços com a ampliação da esfera pública, possibilitando a democratização das relações entre estado e sociedade civil. Focamos, nesse momento, a análise nesses espaços, pois serão eles um importante *lócus* de planejamento e condução das políticas públicas, conforme veremos a seguir.

Os espaços conselhistas são definidos no campo da legalidade institucional, conforme Duriguetto (2012), como aqueles possibilitadores de ampliar o diálogo e a interferência de segmentos organizados da sociedade civil na deliberação, gestão, formulação e fiscalização das políticas e serviços públicos. Sob esse campo compreensivo a inserção desses espaços na esfera pública poderia promover um tensionamento do “[...] padrão centralizador, autoritário e excludente que vem marcando a relação entre as agências estatais e beneficiários das políticas públicas [...]” (TATAGIBA, 2002, p. 47) contribuindo para coibir e superar práticas deletérias que marcam o padrão de gestão do Estado como o clientelismo, patrimonialismo e autoritarismo.

Ao reconhecimento das potencialidades dos conselhos, de acordo com Duriguetto (2012) verificou-se um consenso no qual se reconheceu esses arranjos institucionais como um tipo “novo” de espaço estatal que permitiu o acesso à participação, aprofundando o exercício da luta pela conquista de direitos levando a efetiva ampliação do processo democrático e se constituíram como importante meio para o enfrentamento à desigualdade .

No decorrer dos anos de 1980, houve no Brasil uma proliferação da mobilização social e uma revitalização de manifestações e organizações das classes subalternas em torno da reivindicação de direitos civis, pelo reconhecimento da cidadania e pela abertura de canais institucionais de participação popular. Esse momento de efervescência política se intensifica e ganha visibilidade ao tentar aglutinar esforços para o estabelecimento da nova ordem democrática no país. Nesse processo multiplicam-se movimentos, conselhos populares, fóruns, plenárias e associações reivindicando sua participação na gestão pública (PERDIGÃO, 2010).

De acordo com o autor, esses espaços criam condições objetivas de se efetivar, ao acenar para a possibilidade de rompimento com os traços tradicionais de nossa formação sócio histórica: o trato privado da coisa pública. Nesse sentido ele pode operar pela eliminação definitiva da “sociabilidade marcada por relações de favor e de tutela, pelo clientelismo e pelo uso da coisa pública com fins privados traduzida certamente em corrupção” (ibid., p. 98).

Os traços que conformam nossa particularidade cultural política sempre permearam a esfera estatal tendo efeitos danosos sobre as políticas sociais. As relações personalistas baseadas na cultura do favor, da troca e da benemerência interporam-se às políticas públicas brasileiras perpetuando o patrimonialismo e clientelismo, principalmente na disponibilização de bens e serviços públicos à população. O uso eleitoral das políticas sociais é exemplar

desses casos e faz com que os direitos não sejam reconhecidos como tal, contribuindo para conservar esses traços perniciosos, ainda que de formas mais obscuras, até os tempos atuais (Op. cit.)

Nesse escopo, a novidade constitucional trazida pela institucionalização dos conselhos se configura como a possibilidade concreta de democratizar as relações entre ente público e privado através do exercício da participação que esse espaço proporciona. Assim, ao exigir transparência nas informações, pressionar pela disponibilização de fundo público, fiscalizar gastos, questionar a legitimidade das decisões e definir prioridades de ações, o conselho vai fortalecendo sua atuação, se configurando como força contrária á privatização dos espaços e das políticas públicas e inibindo as práticas clientelistas e autoritárias (DURIGUETTO, SOUZA FILHO, 2014).

De acordo com Coimbra (2001), os conselhos gestores de políticas públicas ocupam esse novo espaço institucional por meio de órgãos colegiados, que podem ser assim dispostos:

- composição numérica paritária ou não-paritária: de acordo com a estrutura de representação;
- natureza deliberativa ou consultiva: de acordo com o poder de decisão;
- de origem legal, baseados em atos do poder executivo ou da organização da sociedade: de acordo com a natureza jurídica (p. 46).

Os conselhos se dividem em três tipos: 1) conselhos de programa que são vinculados a programas governamentais específicos, geralmente associados a ações emergenciais e delimitadas quanto ao seu escopo e clientela; 2) conselhos de políticas que são ligados a políticas públicas mais estruturadas e corporificadas e; 3) conselhos temáticos que não possuem vinculação imediata a uma política ou programa nacional situando-se na esfera municipal ou estadual. (TATAGIBA, 2002, p. 49)

Em relação à composição, os conselhos se dividem entre representantes dos órgãos governamentais, que se fazem representar por meio de agentes públicos que ocupam cargos em órgãos na gestão, geralmente associados á política setorial afim. Os conselheiros da sociedade civil são representados por entidades e instituições, usuários e trabalhadores. O processo de escolha desses representantes geralmente ocorre mediante indicação do gestor signatário da pasta onde a política/programa está vinculado, no caso dos conselheiros governamentais e; por assembleia para os representantes da sociedade civil (TATAGIBA, 2002).

Não obstante os conselhos se constituam como espaços possibilitadores do exercício

democrático e de pressão pela defesa de projetos e demandas das classes subalternas, é preciso problematizar algumas questões referentes às limitações e dificuldades que enfrentam. Um aspecto conjuntural que se constituiu (e constitui) como um entrave se relaciona á adoção da pauta neoliberal do estado no período mesmo em que as forças populares se organizavam em torno da nova constituição.

A possibilidade de materialização dos preceitos constitucionais da Carta de 1988 foi fortemente impactada pela adoção da pauta neoliberal, que na contramão do que propunha a constituição, enunciava a retração do Estado e dos recursos destinados ás políticas sociais, desregulamentação das relações de trabalho, privatizações e orientação do fundo público ao pagamento dos custos do ajuste fiscal. Assim, de uma perspectiva de fortalecimento e universalização das políticas sociais segue-se a adoção de seu anverso propugnado no binômio assistencialização e focalização, conforme adoção da agenda neoliberal (DURIGUETTO, SOUZA FILHO, 2014).

Além da conjuntura regressiva outras são as ordens de problemas enfrentados e que pontuaremos de forma breve aqui. No que diz respeito á paridade, para garantir um equilíbrio entre as representações e equalizar o processo de disputa que os espaços conselhistas encerram, foi estabelecido o princípio da paridade entre as representações. Essa condição, de acordo com Tatagiba (2002), no entanto, tem sido reduzida á sua dimensão numérica o que deixa em segundo plano a dimensão política da discussão sobre paridade.

A paridade por si só não é capaz de garantir equilíbrio ao processo decisório, como indica a autora, há outros elementos na dinâmica de funcionamento dos conselhos que impõe restrições a uma relação mais simétrica entre Estado e sociedade como: a) a dificuldade dos atores, tanto governamentais quanto não-governamentais, em lidar com a pluralidade, b) a relação conselheiro-entidade; e c) a qualificação dos conselheiros para o exercício de suas funções (ibid.).

Os conselhos como estruturas pertencentes ao estado dependem das instâncias governamentais para garantia de suas condições materiais e operacionais. Esse fator é um dos possíveis geradores de dependência da máquina pública e podem ser propiciadores da manutenção da cultura autoritária e clientelista. As intercorrências disso podem ser observadas, de acordo com Duriguetto e Souza Filho (2014) nos vetos governamentais e obstruções das deliberações, manipulação de informações, imposição de discurso tecnocrático, cooptação de conselheiros, entre outros.

No que tange ao campo de representações da sociedade civil os desafios se inserem na tradição das organizações e movimentos sociais e nos desafios que se lhes apresentam no decurso do processo participativo dos conselhos, contribuindo no fortalecimento de interesses e demandas das classes subalternas – no âmbito da sociedade civil – e na intervenção nas políticas sociais no que se relaciona á esfera estatal (DURIGUETTO, SOUZA FILHO, 2014).

A sociedade civil se insere nos conselhos através de normatização legal e geralmente não encontra um campo mobilizatório que lhe dê sustentação ideo política, esse fato contribui para que sua existência se torne mera exigência legal formal.

Nesse caso a paridade se torna um desafio porque a sociedade civil abarca uma heterogeneidade de entidades organizadas sob diferentes formas institucionais, com projetos políticos distintos, que tornam o espaço conselhistas palco de conflitos. Há um processo em disputa no qual cada instituição tensiona por objetivos e significados próprios, seja para auferir recursos para suas respectivas entidades, por políticas específicas ou formas de reivindicação e encaminhamentos de demandas. A disputa por recursos, os distintos projetos políticos que animam a participação, a diversidade na compreensão do que seja participar na formulação das políticas públicas, tudo isso torna o campo da sociedade civil, já heterogeneizado, um campo fragmentado.

Da mesma forma há também interesses diferentes no mesmo espaço de representação que vão desde o atendimento de demandas pontuais, como serviços e recursos voltados às suas próprias entidades, à perspectiva de democratização, em menor frequência. As diferenças ideo políticas da sociedade civil reforçam a paridade como mera questão numérica porque impossibilita a articulação de alianças em torno de projetos comuns (DURIGUETTO, SOUZA FILHO, 2014).

Outra questão, segundo os autores, que se constitui como um desafio para a efetivação dos conselhos como espaços paritários se relaciona aos campos de representação entre conselheiros governamentais e não governamentais que se tornam um impeditivo para a possibilidade de relações mais simétricas. Esse fato reflete a distinção nas condições de acesso a informação, formação, capacitação e disponibilidade de tempo. Os autores lembram ainda que essa condição não elimina o fato de que no campo de representações governamentais também se encontram projetos políticos progressistas (ibid.).

No que se relaciona aos vínculos estabelecidos entre conselheiros e entidades de origem, Tatagiba (2002) chama a atenção para o fato de que, quanto mais forte essa relação maior a possibilidade de ampliação da democracia. Nesse sentido, a pesquisa realizada pela

autora indica para a existência de vínculos frágeis entre os conselheiros governamentais e os segmentos que esses representam. Duriguetto e Souza Filho (2014) identificam um descompasso e um distanciamento entre as posturas e compromissos assumidos pelos representantes governamentais nos conselhos e entre essas e as agências estatais que representam. Essa característica pode ser observada pelas posturas autônomas assumidas pelos conselheiros seja por não conseguirem promover a articulação e o diálogo necessário com o órgão ao qual se vinculam; seja pelo descompromisso da agência estatal que pouca importância confere à participação nos espaços conselhistas. Isso determina que questões aparentemente afetas aos conselheiros da sociedade civil, atinjam também os governamentais, assinalando para a necessidade de ampliação da qualificação, formação e acesso a informação.

No âmbito dos conselheiros não governamentais, também é possível verificar fragilidades do vínculo entre os conselheiros e suas entidades. Segundo Perdigão (2010), de um modo geral, os conselheiros não governamentais têm encontrado pouco respaldo e acompanhamento de suas atividades por parte das entidades que representam. As pautas do conselho nem sempre são discutidas com as entidades, e a posição das entidades nem sempre chega ao conhecimento do conselho, de forma a intervir nas deliberações. Essa situação provoca um efeito dual idêntico ao do setor governamental, ou seja, as entidades, movimentos e ONGs indicam ou elegem seus representantes e então tendem a se afastar do cotidiano dos conselhos. Com isso, os conselheiros acabam emitindo sua própria opinião sobre determinado assunto, resultado do seu acúmulo pessoal ou da sua adesão às propostas defendidas.

Essa inexistência, para o autor, do debate preliminar com as entidades e movimentos de origem tem se constituído como entrave, principalmente no segmento dos usuários que, sem um entendimento prévio das questões, acabam aderindo às posições defendidas por grupos com maior poder de argumentação e influência. Esse distanciamento do conselho com as entidades sociais e com os órgãos da administração pública responsáveis pela execução das políticas, para além dos efeitos negativos, traz ainda, como consequência perversa, a baixa visibilidade dos conselhos.

Concluindo essa temática acerca da representatividade dos conselheiros, é preciso salientar que seria muito difícil, mesmo para os mais bem-intencionados dos governos, ou para a mais participativa das comunidades, fazer-se representar de forma qualificada nos inúmeros conselhos hoje em funcionamento. Ainda de acordo com Tatagiba (2002), a Carta Constitucional de 1988, ao instituir a obrigatoriedade dos conselhos em diversas áreas, acabou

criando uma extensa rede de conselhos. A tentativa de ocupar esses espaços tem levado, muitas vezes, à sobrecarga de trabalho de alguns conselheiros que acabam atuando em diversos conselhos ao mesmo tempo. Conforme abordado anteriormente, o conselho é o lugar de disputa de propostas, não obstante privilegie e construa processos de interlocução e não de confronto.

Nesse sentido, compreendemos que apenas o acesso a informação, aos conceitos e debates produzidos pelas diferentes áreas de saber não são suficientes para garantir uma participação qualificada e permeável aos interesses coletivos. É preciso oferecer, ademais, as condições subjetivas que possam favorecer, a partir de um exercício reflexivo empreendido pelos próprios conselheiros, a reelaboração de sua ação prático-política. Uma das alternativas aventadas nessa direção é a sistematização e socialização das experiências vivenciadas no cotidiano dos conselhos (PERDIGÃO, 2010).

É preciso enfrentar ainda, segundo o autor, com maior determinação, o desafio da qualificação dos conselheiros, especialmente dos representantes da sociedade civil, que precisam incorporar novas habilidades políticas, culturais, éticas e técnicas, no desempenho de seu papel tornando os conselhos efetivos espaços de democratização da coisa pública.

Isto posto, retomamos a trajetória das políticas sociais no capitalismo brasileiro, que sofrem uma extrema inflexão a partir dos anos 1990 que irão afetar consideravelmente no seu direcionamento e orientação, impactando os espaços conselhistas e sua atuação.

1.4.4. Da democracia a ascensão neoliberal do final do século XX

A década de 1990 irrompe portadora de muitas ambiguidades que foram se reatualizando ao longo do tempo, perpetuando de forma mais ou menos intensa, toda a estrutura inercial que demarcou a sociabilidade capitalista brasileira, tão embora a sociedade tenha se tornado mais fluida e mais complexificada. Se a Constituição de 1988 representava a possibilidade de acesso aos bens socialmente produzidos a partir de um Estado de características redistributivas, elevando os padrões de bem estar social ao conjunto de destituídos do capital, conformados historicamente na sociedade brasileira, a implantação do neoliberalismo e toda programática receituada pelas agências multilaterais e pelo Consenso de Washington aos países periféricos, joga por terra a possibilidade de radicalização democrática com efetiva participação dos setores populares.

O primeiro governo após a transição democrática não deixa muitas margens a dúvidas quanto ao seu caráter restritivo e predatório, principalmente no que tange às ações

governamentais voltadas a dirimir os efeitos perversos da crise de acumulação capitalista que legava à população o desemprego aberto e a miséria da informalidade. A iniquidade social, legitimada em um padrão excludente, é pautada na desvalorização do trabalho e no encapsulamento das condições de pobreza que reproduzem-se por sucessivos arranjos políticos e ciclos econômicos sem que para isso seja apresentado qualquer projeto capaz de promover mudanças na estrutura distributiva e social (ANTUNES, 2004). Antes prevaleceram os interesses do bloco hegemônico de poder (ainda que esse também se encontrasse em crise) e do projeto de transnacionalização capitalista que através do condicionamento da economia nacional aos ditames da financeirização comprometem as políticas sociais e econômicas ao pagamento de altas taxas de juros ao capital rentista e à administração da crise do endividamento público.

O ponto gatilho que estabeleceu o flagelo neoliberal no Brasil foi, sem embargo, determinado pela gestão de Fernando Collor de Mello e seu aventurismo bonapartista, na feliz expressão cunhada por Antunes (2004). Considerado um azarão no processo eleitoral que opunha em polos opostos o projeto “desenvolvimentista nacional reformista” e o projeto “neoliberal extremista” a crise de hegemonia pela qual passava a burguesia deixou ainda, correr “por fora” e com expressivas chances de vitória o projeto democrático popular. Foi preciso um forte poder de articulação entre as então fragmentadas frações da classe dominante para, operando através de intenso transformismo, suplantar as aspirações dos movimentos sindicais populares, ainda que não houvesse um consenso em torno do projeto neoliberal (MACIEL, 2011).

O projeto de modernização defendido por Collor era outra das características bonapartistas que, escondidas sobre a necessária incorporação tecnológica e avanços informacionais, organizacionais, culturais, econômicos e ético políticos, encobria um projeto de grande poder de desmonte e destruição porque calcado em elementos que se não favoreciam, de forma imediata, a burguesia, legavam com certeza à miséria, um sem numero de trabalhadores.

A adoção de uma série de medidas impostas aos países periféricos industrializados, pelas agências multilaterais, como a redução dos gastos públicos principalmente aqueles relativos ao funcionalismo, controle do déficit público, estímulo às exportações, cortes deliberados nos direitos sociais e nas conquistas trabalhistas, ganhavam a simpatia das classes burguesas ao passo que no que se referia à abertura comercial e financeira, privatização de estatais e aumento da carga tributária sobre os ganhos do capital a faziam recuar temerosa

pela perda tanto de mercado quanto pela forte dependência ao setor produtivo estatal (ANTUNES, 2004).

Os planos e programas lançados por Collor, logo no início de seu governo, revestiram-se de uma perspectiva messiânica ao anunciarem a resolução das mazelas do país por meio do uso combinado de contenção da inflação com o confisco de poupanças e ativos, reforma monetária, achatamento e arroxio salarial, indexação tributária além de amplo projeto de privatização de estatais iniciando com o complexo siderúrgico e petroquímico à extinção de órgãos públicos e cortes no funcionalismo (MACIEL, 2011).

Se na aparência o Plano Collor buscava o consentimento das massas e das frações de classe que ainda resistiam a seu projeto utilizando de inflamado discurso anti-inflação e corrupção, na essência, ela escondia um projeto mais amplo e ambicioso de reestruturação dos parâmetros de acumulação capitalista em detrimento aos frágeis e incipientes direitos trabalhistas e sociais. Conforme bem esclarecido por Maciel (2011) á partir de análises de Tumolo (2002):

Esta ofensiva tornava-se crucial para os interesses do grande capital monopolista, seja em função da perspectiva de aumento da taxa de mais-valia como forma de reversão da tendência de queda na taxa de lucro motivada pela recessão econômica, seja pela imperiosa necessidade de desencadear o processo de reestruturação produtiva, com a incorporação de novas tecnologias e novas formas de gerenciamento no processo produtivo, baseadas na desregulamentação do mercado de trabalho. A perspectiva governamental de abertura comercial e financeira acirrava ainda mais a pressão pela reestruturação produtiva, diante da possibilidade de ampliação da concorrência externa (p. 102).

Os efeitos esperados pelo plano não lograram efeito esperado mostrando-se desastrosos. A inflação oscilou e retomou seu rumo ascendente, a reestruturação produtiva combinada á desindustrialização que eliminou parte substantiva de segmentos da indústria nacional conformou-se em um quadro dramático aos trabalhadores. O desemprego operava em taxas altas, em resultado aos fatores apontados e acrescido da adoção das novas práticas de gestão, da flexibilização, terceirização e precarização das formas de trabalho sob o imperativo do aumento da produtividade com a diminuição de custos tornando as jornadas de trabalho mais extensas, mais intensificadas e com salários achatados pelo congelamento de preços e salários (ANTUNES, 2004).

O sindicalismo, sob essas condições aviltantes na qual a classe que vive do trabalho é submetida, é direcionado á estratégia, segundo Mattos (2003) do “menos pior” limitando-se a negociações sindicais, agindo defensiva e reativamente na preservação dos postos ainda

existentes. Essa característica determina a perda de seu horizonte de classe, pois de uma postura propositiva e combativa que demarcou a luta sindical dos anos 1970 a 1980, ele passa a assumir o modelo de negociação por empresa, abrindo mão de todo um acúmulo histórico de discussão produzido em precedentes anos, para abraçar acriticamente o modelo negocial, ainda que dessas negociações se extraíam propostas completamente contrárias ao conjunto da classe trabalhadora. A postura assumida pelo movimento sindical se expressa no afastamento de sua base de filiação, na queda do número de greves, descentralização nos processos de negociação através da adoção de uma estrutura centralizada e mais afeita à apologética da modernização cunhada pelo neoliberalismo, cujo objetivo “[...] é fomentar o sindicato por empresa, parceiro do empresariado - por adesão ou por pressão - na busca do aumento da produtividade e da lucratividade” (MATTOS, 2003, p. 63).

Para conformar o caldo que compunha o governo Collor em sua aventura bonapartista ainda é preciso acrescer seu caráter altamente autocrático e centralizador, que para garantir uma “autonomia relativa ante os interesses dominantes” se arroga o direito de tomar medidas impopulares e anticonstitucionais por meio do uso abusivo de expedientes como as medidas provisórias e vetos presidenciais fazendo regredir o incipiente poder parlamentar (ANTUNES, 2004). A prática de balcanização do parlamento com as recorrentes tentativas de apoio das frações de classe mais resistentes – porque não diretamente beneficiadas como era o caso da mídia, do setor de importações e representantes do capital forâneo, além de parcela do movimento sindical identificado como “de resultados” – deu margem a um intrincado esquema de corrupção.

Usando de seu carisma junto às massas que aderiram a seu projeto em um primeiro momento, instadas pelo poder midiático que alçava o então presidente ao cargo de paladino da corrupção e defensor dos “pés descalços”, os planos Collor não foram capazes de extenuar a precariedade social instaurada e nem tão pouco reunir uma base parlamentar de apoio que o pudesse salvar da decadência (MACIEL, 2011). Dessa forma, sumariando os fatos elencados por Antunes (2004), o quadro social que a aventura Collor legou ao país foi de: profunda crise econômica; recessão intensificada; crise social brutal; corrupção compulsiva; desemprego, precarização e desigualdade alarmantes; desequilíbrio e instabilidade política inclusive com concretas possibilidades de fratura institucional (p. 17). Diante a esse quadro o *impeachment* era realidade que se assomava certa dando fim à aventura bonapartista do “Caçador de Marajás”.

A Itamar Franco coube assumir um mandato tampão com a incumbência de

restabelecer a credibilidade política e recuperar a economia contando para isso com amplo apoio político dos setores à esquerda e à direita. Seu governo foi marcado pela ambiguidade de assumir um projeto de modernização conservadora herdado de seu antecessor, assimilando a pauta neoliberal que em tudo favorecia aos proprietários do capital, ao passo que ele próprio, em sua história política, defendia uma postura nacional reformista que acabou por definir um discurso transformista. Assim, conforme nos indica Antunes (2004), “propõe crescimento da economia – como se ela fosse antídoto essencial contra o a miséria – mas intensifica a privatização, fala em combate à fome através de um assistencialismo minguado, mas nem de longe toca no padrão de acumulação que gera uma sociabilidade atravessada pela pauperização absoluta” (p. 21). O compromisso com a governabilidade, com a recomposição das forças políticas e, sobretudo, com a estabilização monetária abre espaço para que Fernando Henrique Cardoso (FHC), então ministro da fazenda, se projetasse no cenário nacional.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, a consolidação do neoliberalismo foi o determinante para a inserção subordinada do Brasil à ordem do capital. Era preciso promover uma reestruturação sistemática do Estado para acomodar as mudanças iniciadas em Collor, mas revestidas por uma aura de racionalidade e eficiência levando a cabo o projeto de modernização conservadora na qual à retirada sistemática de direitos sociais corresponde o atendimento aos pressupostos da acumulação capitalista e o consequente desmonte do Estado em atendimento ao capital privado. Esse é o mote para que se proceda à reforma administrativa gerencial, modelo capaz de promover a passagem da administração pública burocrática – de caráter rígido, patrimonialista, lento e ineficiente aquela flexível descentralizada, mais “permeável” e “comprometida” com as demandas sociais.

Os pressupostos da reforma gerencial bem como a crítica empreendida à mesma serão aqui sumariados por compreendermos, no âmbito desse estudo, se constituírem como importante elemento para a posterior análise de nosso objeto de pesquisa, representando o consolidação do projeto de hegemonia neoliberal. Nesse sentido, o modelo proposto escamoteava-se sob a ideologia da socialdemocracia encobrendo a ortodoxia típica de governos autocráticos, assumindo, sob o véu do compromisso com a modernização e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos, uma série de contradições que procuram ocultar a manutenção do pacto de dominação conservador, a falta de compromisso e responsabilidade com as políticas sociais e com a democracia, retirando da esfera das decisões políticas, econômicas e sociais parcelas expressivas da população.

O principal formulador da reforma gerencial do governo FHC foi o Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira que, segundo Medeiros (2012), propalava a necessidade de uma mudança de paradigma na gestão pública identificando no Estado um dos principais responsáveis pela crise estrutural do capitalismo em seu gigantismo perdulário e ocioso, incapaz de lidar com as exigências da modernidade globalista á qual requeria uma administração pública flexível, ágil, enxuta às demandas sociais e célere no atendimento ao mercado.

Ao afirmar a necessidade de promover uma reforma da burocracia do estado Bresser Pereira (1998) identifica sua causa na crise econômica dos anos 1980 que é, segundo ele, uma crise do Estado em sua incapacidade para garantir governança necessária na condução do sistema econômico, em sua incapacidade de intervir onde essa se mostrar insuficiente e na superação do modelo burocrático clássico que reproduz os padrões autoritários e patrimonialistas do passado.

Entra as formas que a crise do Estado assume, Bresser Pereira (1998, p. 239) distingue as seguintes: crise fiscal; crise do modo de intervenção em função do esgotamento do modelo protecionista de substituição de importações; crise da forma burocrática; crise política.

A associação entre os parâmetros rígidos implementados pelo Decreto Lei nº 200 e a burocracia estatal, conduzidas pelo regime militar foram o mote, junto á uma visão míope da extensão da crise fiscal e do aparelho do Estado , segundo Bresser Pereira (1998), para que se instaurasse no período da transição democrática de 1985, um retorno aos ideais burocráticos de 1930, ao populismo nacionalista de 1950, ou “engessando” a burocracia como fez a Carta Constituinte de 1988 que resultou, combinado aos traços patrimonialistas herdados, em “alto custo e baixa qualidade da administração pública brasileira” (ibid., p. 240)

De acordo com o autor, a Constituição Federal de 1988 e as forças políticas que a viabilizaram, configuram-se como um retrocesso. Elas ignoraram o preceito máximo da necessidade de intervenção na economia através de reformas administrativas que pudessem dar conta dos efeitos da crise fiscal e aumentaram os gastos públicos e os salários, mantendo a política de substituição de importações. Essas medidas foram tomadas como base na tentativa de implantação de um keynesianismo de viés populista que fracassou junto á implementação do Plano Cruzado. A tentativa de ajuste fiscal que se fez a seguir não se viabilizou por não contar com a adesão social necessária. Aqui o autor identifica as práticas do que ele considera como populismo econômico e sobre a qual estão associadas a crise de governabilidade e governança.

Bresser Pereira(1998) considera, ainda, que a CF/88 sacramentou os padrões patrimonialista e populista de rigidez burocrática através da adoção de princípios que privilegiam a centralização e a hierarquização da administração pública direta, expressas na adoção do regime jurídico único de ingresso e tratamento aos servidores públicos independentemente da função que assumem, o que dificultou a abertura de vagas para funcionários antigos e comprometeu a autonomia das autarquias e fundações. Também concedeu privilégios a uma parcela considerável de funcionários em expressa contradição ao princípio burocrático-legal pretendido, consolidando interesses privados sobre os gerais, em uma ótica corporativista fortemente influenciado pelas relações patrimonialistas. Dessa feita, concedeu aposentadorias integrais sem contrapartida de tempo de contribuição, aposentadorias especiais, efetivação de funcionários celetistas de autarquias e fundações em pesado ônus para a previdência reforçando a crise fiscal do Estado.

A seguir, Bresser Pereira (1998, p. 246) reafirma as causas que levaram ao retrocesso burocrático da CF/88, tornando o serviço público, em sua visão, “ineficiente, caro e totalmente separado do mercado de trabalho privado” e apresentando propostas a superação de seus efeitos: “perda de estabilidade do funcionalismo público; compressão das carreiras e indução á gratificação; flexibilização da carreira orientada ao mérito”.

Esses são os pressupostos assumidos para promover a redução da máquina pública e para vincular as conquistas constantes na Constituição de 1988, principalmente aquelas afetas ao fortalecimento de seu quadro funcional, através da adoção de critérios de impessoalidade e mérito, de concurso público, do estabelecimento de plano de carreira, de proteção ao cargo, de controle social, a um retrocesso.

Retomando a necessidade de um novo modelo administrativo capaz de dar conta não só das novas atribuições do Estado, sua complexidade e estrutura, mas principalmente para dar respostas ás demandas dos cidadãos, de acordo com Bresser Pereira (1998, p. 243), são incorporados os novos métodos de gestão das empresas á máquina pública, com centralidade para a descentralização e flexibilização administrativa. O autor aponta como marcos, na edificação da administração pública gerencial: descentralização do ponto de vista político, transferindo-se recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais; descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados em gerentes cada vez mais autônomos; organizações com poucos níveis hierárquicos, ao invés de piramidais; pressuposto da confiança limitada e não a desconfiança total; controle *a posteriori*, ao invés do controle rígido, passo a passo dos

processos administrativos e; administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referenciada.

Para viabilizar a proposta da contrarreforma o autor destaca as três dimensões sob as quais elas se orientam: a institucional-legal por meio da qual se formulam e se modificam as leis, regulamentos e instituições que possam de alguma forma obstaculizar o objetivo da modernização; a cultural, baseada na mudança evolutiva dos valores burocráticos e patrimonialistas para os de eficiência gerenciais e; a da cogestão que permite tornar práticas as propostas gerenciais.

De acordo com essas dimensões o autor propõe a sua divisão em quatro setores, considerando o tipo de propriedade e o tipo de administração pública adequada: o núcleo estratégico do Estado, de propriedade estatal, e administração burocrática; as atividades exclusivas do Estado, de propriedade estatal e administração gerencial; os serviços não exclusivos ou competitivos, de propriedade pública não-estatal e; a produção de bens e serviços para o mercado, de propriedade não-estatal, ambas orientadas pela administração gerencial.

O núcleo estratégico é formado pelo presidente, pelos ministros e suas cúpulas, pelos tribunais federais compostos pelo Supremo Tribunal Federal e Ministério Público e são responsáveis pela formulação e avaliação das leis e políticas públicas. (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 258).

As atividades exclusivas do Estado são aquelas nas quais é exercido o “poder do Estado”, ou seja, o de legislar e tributar. Incluem a polícia, as forças armadas, os órgãos de fiscalização e de regulamentação, e os órgãos responsáveis pelas transferências de recursos, como o Sistema Unificado de Saúde, entre outros.

A proposta apresentada por Bresser Pereira (1998, p. 259) prevê a separação entre formulação e execução das políticas através da criação, no setor de serviços exclusivos do Estado, de “agências autônomas” responsáveis pela execução das políticas mediadas por um instrumento “novo” da administração pública: o contrato de gestão.

Outra figura a compor o quadro dos serviços exclusivos do Estado é a agência reguladora cujo objetivo é regulamentar as atividades públicas prestadas pelas empresas privadas em setores considerados estratégicos e de interesse social. No que se refere às atividades não exclusivas do Estado, Bresser Pereira, as define de acordo com seu poder de absorção pelo mercado, aquelas que não têm condições de competirem no mercado são consideradas públicas não-estatais e isso justifica o fato de que as mesmas sejam autônomas

em relação ao poder do estado e que recebam recursos públicos, mediados pelos contratos de gestão e pelo controle exercido pelo Estado, por conselhos de administração com a participação da sociedade e pelo mercado.

No que tange ao setor de bens e serviços, estabelece que sua produção se orientará pelas regras do mercado através da elaboração de um amplo programa de privatização. Para o autor as empresas seriam mais eficientes se controladas pelo mercado e administradas privadamente e por esse motivo só deve ser estatal a atividade que não puder ser controlada pelo mercado. Ao princípio da subsidiariedade, Bresser Pereira, atribui o papel precípua de regulador e transferidor de recursos do estado moderno.

Para estabelecer a crítica a Bresser Pereira, Behring (2003, p. 197) assevera que ao localizar a crise dos anos 1980 no aparelho do Estado, em sua estrutura e modo de intervenção, ele incorre em uma imprecisão. Para a autora ao proceder a essa análise Bresser expressa uma “visão unilateral e monocausal” ignorando de forma expressa que a crise é reflexo da acumulação capitalista iniciada nos anos 1970 em uma conjuntura internacional de forte recessão econômica devido a: exclusão dos países periféricos do circuito financeiro internacional em um contexto de refluxo do financiamento externo; á um rearranjo do mercado mundial influenciado por uma nova dinâmica do capital financeiro; á reestruturação produtiva no mundo do trabalho e a adoção da flexibilidade de contratos e de teorias organizacionais voltadas á consolidação da produtividade e lucratividade em detrimento das garantias trabalhistas; á globalização e á criação de consenso e hegemonia pela disseminação do ideário neoliberal. Essa perspectiva pinçada da totalidade social na qual a proposta gerencialista se insere, reforça seu caráter pragmático¹⁵ e tenta ganhar consenso através da disseminação de um discurso anti-estatal que associa a coisa pública á leniência, lentidão, burocracia e corrupção.

Para Souza Filho (2004, 2006, 2011) e Nogueira (1998), a sociedade brasileira carrega a herança colonial da exclusão da participação popular nos processos decisórios como um pilar central que orienta a condução da administração pública em seus variados períodos históricos reatualizando, com a incorporação pontual de mecanismos modernizadores de gestão, o pacto de dominação da oligarquia agrária e burguesia industrial. Nesse sentido, o Brasil passa de uma fase a outra do desenvolvimento de seu capitalismo tardio sem a presença das massas populares na definição de projetos, sem passar pelas revoluções clássicas que demarcam e distinguem os diferentes projetos políticos e econômicos em curso.

¹⁵ De acordo com Paula (2005) o pragmatismo se refere á negação ao projeto neoliberal e á tentativa de fazê-la parecer modernizante, incorrendo aí em inconsistências e ambiguidades.

Incorporando o “novo” ao “velho” através de processos de revolução passiva¹⁶, na qual os interesses populares são absorvidos sem que para tanto ocorram rupturas significativas¹⁷ e, permanecendo inalteradas a bases sob a qual se assenta a estrutura de poder e de mando, são formulados projetos de modernização conservadora da administração pública que visam inserir no país a industrialização, sem que para isso, fosse necessário modificar os padrões tradicionais de organização da sociedade e do estado. (NOGUEIRA, 1998, p. 92)

Através do conceito de bifrontalidade, Nogueira (1998, p. 93) define o processo conciliatório sobre o qual se edificou a administração pública brasileira e que resultou em:

[...] um Estado precocemente hipertrofiado e todo multifacetado, cujas diversas camadas constitutivas - superpostas por sedimentação passiva - acabaram por alimentar a formação de uma *macrocefálica bifrontalidade*: ligadas aos múltiplos interesses sociais por inúmeros e muitas vezes invisíveis fios, duas avantajadas cabeças - uma racional-legal, outra patrimonialista - iriam se comunicar e se interpenetrar funcionalmente, em clima de recíproca competição e hostilidade, impedindo a imposição categórica de uma sobre a outra, retirando coordenação do todo e fragilizando o comando sobre as diversas partes do corpo estatal (grifos do autor).

Por essa razão as reformas administrativas anteriores, não lograram resultados esperados, pois ao Estado – permeado pela estrutura patrimonialista, modernização conservadora e revolução passiva, determinados pela incorporação e interferência política dos setores oligárquicos não consegue promover as mudanças necessárias á implementação de projetos reformadores.

Souza Filho (2006, p. 182-183) objeta que não é necessariamente a interferência “de fora” dos setores oligárquicos tradicionais ou a estrutura patrimonialista que interferem na ordem administrativa brasileira, ela é antes fruto de uma “imbricação entre patrimonialismo e burocracia”, assentada nos processos de revolução passiva e negociada, articulados em um pacto de dominação que promove a manutenção do tradicionalismo na cultura administrativa. Nesse sentido, o autor é veemente ao afirmar que:

A dimensão patrimonialista se faz necessária devido ao pacto de dominação existente, portanto, ela é intrínseca à ordem administrativa, tanto quanto a dimensão burocrática, que está se fortalecendo devido ao projeto de industrialização que precisa ser implementado. Sendo assim, a lógica racional-legal não foi “devorada” pelos traços tradicionais da administração,

¹⁶ A esse respeito ver Nogueira (1998) e Souza Filho (2011).

¹⁷ Importante lembrar que revoltas e conflitos existiram, mas foram violentamente coibidos através de braço coercitivo do Estado, a serviço da garantia da ordem da classe dominante e de intenso processo de cooptação das demandas das classes populares, que foram absorvidas aqui e ali na perspectiva de criação de consenso em torno do pacto de dominação vigente a cada fase, para aprofundamento do tema consultar Netto (2011).

não houve “batalha” perdida, mas sim a estruturação de uma ordem administrativa que combina burocracia e patrimonialismo, pois está relacionada a um pacto de dominação que articula interesses das oligarquias com interesses da burguesia industrial emergente. (SOUZA FILHO, 2006, p. 184)

Assim é que, segundo o autor, não se pode perder de vista que o patrimonialismo é o cerne pelo qual se sustentam o pacto de dominação e o projeto de desenvolvimento desigual e combinado empreendido nessas plagas. Negar isso pressupõe, como avaliado em outras oportunidades desse texto, uma tática de empobrecimento da análise e de tentativa de encobrir as contradições que permeiam esse processo. Procedendo dessa forma, o processo de modernização da ordem administrativa se torna simplista, na medida em que eliminando-se o patrimonialismo e o burocratismo da esfera pública é possível proceder às mudanças adequadas na adoção de um aparato racional-legal eficiente em uma lógica evolucionista na qual, da ordem burocrática se avança à gerencial apenas trocando práticas e métodos antigos por técnicas gerenciais modernas e de “comprovada” eficiência no setor privado, conforme quer Bresser Pereira em sua proposta de reforma do estado.

Bhering (2003), utilizando os estudos de Diniz (1996) e Fiori (1997) critica imperativo da governabilidade e governança e da adoção de vários outros termos do vocabulário gerencial que acobertam o teor conservador e neoliberal da proposta de reforma do estado. A governabilidade é um termo que a autora identifica como portador de diferentes significados e, portanto de fácil manipulação no seu uso. Para a compreensão das políticas públicas o conceito ganhou notoriedade ao ser empregado por Huntington, como a capacidade que o Estado tem em atender as demandas de forma equilibrada. Destarte o conceito foi capturado por uma corrente analítica alinhada ao conservadorismo que associou o seu reverso ao aumento da democracia, ou das demandas reprimidas que não podem ser atendidas pelo Estado ampliado do *welfare state* em função da crise fiscal.

Os pressupostos assumidos para promover a redução da máquina pública e para vincular as conquistas constantes na Constituição de 1988, principalmente aquelas afetas ao fortalecimento de seu quadro funcional, através da adoção de critérios de impessoalidade e mérito, de concurso público, do estabelecimento de plano de carreira, de proteção ao cargo, de controle social, a um retrocesso. Souza Filho (2011, p.159) considera que embora essas conquistas tenham, no limite, garantido certos privilégios aos servidores e conferido certa rigidez nos procedimentos, ela não pode jamais ser considerada como um retrocesso. Antes ela procurou completar a estruturação da burocracia proposta em 30, fortalecendo a democracia pela adoção de padrões de impessoalidade, mérito e da dimensão racional legal.

Ela na verdade apontava “para a construção de uma espinha dorsal burocrática em sua totalidade (envolvendo as dimensões de especialização, formalismo e impessoalidade), combinada com mecanismos de controle, imprescindível para o avanço democrático.”

A análise equivocada de Bresser Pereira, não considera em sua dimensão, o caráter democrático das formulações previstas na CF/88 que objetivam a universalização e o aprofundamento dos direitos estruturados em uma ordem administrativa que seja menos permeável aos interesses das classes dominantes. Souza Filho (2011, p. 161) reafirma esse argumento ao inferir que:

[...] não houve equívoco das forças democráticas. O que deve ficar explicitado é que a concepção de ordem administrativa de Bresser Pereira é contrária à expansão da racionalidade burocrática, visto o autor não vislumbrar o aprofundamento e a universalização de direitos como finalidade social a ser alcançada. Isso já pode ser observado na medida em que o ex-ministro critica o plano político da Constituição Federal de 1988, analisando-o como retrocesso aos anos 1950. Em outras palavras, o autor apesar de não ser explícito, identifica a expansão de direitos, presente na Carta Constitucional, com a “euforia democrático-populista”, como se fosse possível “voltar aos anos dourados da democracia e do desenvolvimento brasileiro, que, foram os anos 50” (Bresser Pereira, 1996, p. 274). Ou seja, o ex-ministro, numa nítida manobra neoliberal, transmuta a ideia de direitos (principalmente os direitos sociais) para as de paternalismo e populismo. (SOUZA FILHO, 2011, p. 161)

Nesse aspecto há que se observar um alinhamento claro entre a proposta de contrarreforma e o ideário conservador neoliberal que, como aponta Paula (2005, p. 43), adere às “panaceias” gerenciais das empresas privadas como parte da definição de “uma nova agenda para o mundo do trabalho baseada na desregulamentação da legislação trabalhista e na flexibilização dos direitos sociais.” Essa nova agenda é a extensão dessa lógica administrativa privada, de cunho gerencial á administração pública, e remete á adoção da teoria da escolha pública – uma perspectiva de análise utilitarista na qual os pressupostos econômicos podem ser transferidos aos políticos. Nessa perspectiva Paula (2005, p. 34) identifica nas postulações de William Niskanen (1971) a formulação adotada por parte da corrente conservadora neoliberal, na qual os princípios pessoais orientam a prática dos burocratas. No caso dos que atuam no setor privado, suas motivações egoístas os levam á intensa busca pelo aumento da lucratividade e conseqüentemente de seu ganho pessoal, no caso dos que atuam no serviço público essa lógica é transferida á destinação dos orçamentos e ações sob sua responsabilidade, comprometendo a racionalidade de suas decisões. Essa formulação é usada para justificar que o provimento de certos serviços é mais eficiente quando orientado pela lógica do mercado e, portanto a privatização é o caminho mais racional.

Bhering (2003, p. 202) endossa essa crítica ao afirmar que “a prática da “reforma” é perfeitamente compatível com a política econômica, o que reforça a ideia de que seu discurso é pura ideologia e mistificação no sentido de falsa consciência, num explícito cinismo intencional de classe.” Usando desse recurso é que o processo de privatização se desenvolve com forte apoio da mídia legitimando a entrega do patrimônio estatal ao capital estrangeiro sob a justificativa de ajuste fiscal e reequilíbrio da poupança interna permitindo maior investimento nas políticas sociais ou no atendimento aos cidadãos, o que nunca ocorreu.

Paula (2005, p. 128) identifica que o papel de agência autônoma é atribuído às autarquias e fundações públicas no âmbito das atividades exclusivas do estado, regulado pelos princípios da descentralização – as agências tem autonomia nas formas de contratação, demissão e definição de funcionários, na alocação de orçamento e devem cumprir os indicadores de desempenho quantitativos e qualitativos estabelecidos pelos núcleos estratégicos. Os dirigentes das agências são indicados pelos respectivos ministros e devem apresentar um “plano estratégico de reestruturação e desenvolvimento institucional” sob o qual serão estabelecidas as regras que regularão o contrato de gestão.

Outra figura a compor o quadro dos serviços exclusivos do Estado é a agência reguladora cujo objetivo é regulamentar as atividades públicas prestadas pelas empresas privadas em setores considerados estratégicos e de interesse social.

Nessa formulação, Paula (2005, p. 128) observa, nas proposições do plano diretor a clara distinção entre o núcleo estratégico que concentra a formulação e a avaliação das políticas públicas delegando sua implementação para as instituições descentralizadas da administração indireta.

Corroborando com o pensamento de Paula (2005), Bhering (2003) e Souza Filho (2011) identificam essa separação como algo totalmente funcional á manutenção da estrutura de poder. Embora aspectos como o patrimonialismo e a burocracia sejam recorrentemente criticados nas proposições da reforma do estado eles se reatualizam infirmando a imbricação da ordem administrativa onde a manutenção do patrimonialismo na trajetória de formação do Estado brasileiro se configura como uma determinação fundamental, garantindo o pacto de dominação sob o qual se forjou a aliança social liberal.

Behring (2003, p. 206-207) estabelece sua crítica á partir de dois elementos: o primeiro diz respeito ao mecanismo adotado para fiscalizar os contratos de gestão estabelecidos entre os núcleos estratégicos e as agências autônomas por parte do primeiro, considerando que o papel de controle interno é reconhecido como deficitário pelo próprio

Estado, além da criação de “conselhos administrativos/curadores” com baixa ou nenhuma participação da sociedade civil; o segundo se refere á consolidação da democracia, que na proposta da reforma ignorou na prática, mas não no discurso a criação de arenas de negociação e debate, optando pelo uso excessivo de emendas constitucionais e medidas provisórias negociadas junto a um congresso “balcanizado” e corrupto. Esses elementos deixam claro o compromisso subsumido da reforma com a privatização e desresponsabilização do Estado e com a fragilização da democracia.

Ao manter a estrutura de poder concentrada no núcleo estratégico legando a descentralização aos setores “periféricos” da administração pública, Souza Filho (2011) assevera que o compromisso com o ajuste fiscal, através da contenção dos gastos públicos, garantia a viabilização da transnacionalização, objetivo tão recorrentemente no projeto da reforma. Entretanto, era preciso incorporar os setores tradicionais para que o pacto político firmado em torno do projeto neoliberal pudesse se firmar. Assim é que ocorre o “transformismo na ordem patrimonialista brasileira” que se manifesta no intenso uso das emendas parlamentares e terceirizações, mecanismos que ratificam os compromissos subsumidos pela reforma a qual se refere Bhering (2003). Conforme Souza Filho (2011, p. 215)

a ordem administrativa brasileira se reestrutura mantendo a imbricação da burocracia com o patrimonialismo, porém, num contexto de monocratização burocrática e patrimonialismo em transformismo, mediado pelos mecanismos de flexibilização gerencial. Em relação à burocracia, ocorre um tratamento ambíguo, pois, em determinadas áreas, esvazia a burocracia em nome de uma descentralização que, na verdade, se materializa através da desresponsabilização e privatização das ações que deveriam ser estatais e da constituição de quadro profissional extrapatrimonial.

Paula (2005, p. 127), através de análise da emenda constitucional de 1998 assinala que as atividades de caráter competitivo prestadas por associações civis sem fins lucrativos voltada para os serviços sociais e científicos podem ser transformadas em organizações sociais desde que o Estado aprove sua conversão através de um programa de publicização. Uma vez que se torne uma organização social a entidade está habilitada a receber recursos públicos através do estabelecimento de um contrato de gestão que irá definir regras e indicadores para o cumprimento eficaz do serviço. A proposta é que o estado permaneça no controle estratégico das políticas públicas se responsabilizando pelo financiamento dessas entidades, que sob uma lógica de mercado orientaria a alocação dos mesmos de forma mais eficaz. O exercício do controle social seria estabelecido pelos conselhos de administração

possibilitando mais um epíteto do discurso gerencialista que é a parceria público-privada.

Nesse ponto da proposta da reforma administrativa gerencial localizamos na crítica de Behring (2003) alguns elementos que merecem destaque e que colocam a reforma em perspectiva. Para a autora, como aprofundado em outras oportunidades no texto, a proposta de reforma do estado carrega em seu bojo uma série de contradições e tentativas de escamoteamento, principalmente, no que tange ao descompasso entre o discurso e a prática. Esse desencontro se deve à relação entre a reforma e a política econômica. Se de um lado a reforma adere ao discurso de viés “liberal-reformista” de radicalização da democracia, redistribuindo renda e combatendo a desigualdade social através de um plano de ajuste fiscal que capitalize recursos para o combate às iniquidades refuncionalizando o estado para suas novas requisições, por outro ela toma medidas extremamente regressivas e dispendiosas para a sociedade brasileira em nome de uma inserção internacional dependente e associada em tempos de mundialização do capital financeiro, que consome todo o patrimônio nacional no pagamento de ativos da dívida e avilta ainda mais as condições da classe trabalhadora.

Diante disso a autora expõe que o processo de privatização se constituiu como um verdadeiro engodo, pois sob a justificativa constante no PDRE-Mare de “[...] atrair capitais, reduzindo a dívida externa; redução da dívida interna; preços mais baixos para os consumidores; qualidade dos serviços; e eficiência econômica das empresas, ineficientes nas mãos do Estado” o que se viu foi a “[...] entrega do patrimônio público brasileiro ao capital estrangeiro, bem como a não-obrigatoriedade de as empresas privatizadas comprarem insumos no Brasil, o que levou ao desmonte do parque industrial nacional e a uma enorme remessa de dinheiro para o exterior, ao desemprego e ao desequilíbrio da balança comercial” (BHERING, 2003, p. 200-201)

Destarte, Bhering (2003) identifica que a aparência do discurso em seu componente ideológico é posto em cheque diante ao “ataque especulativo” de 1999, que além de expor de forma contundente a fragilidade do país frente à dinâmica externa também expôs sua insolvência no pagamento da dívida. Recorrendo a estudo apresentado pelo Inesc¹⁸ em 2000, a autora infere que ao realizar uma brutal contenção de gastos para garantir pagamento da dívida e de pessoal, honrando acordo firmado com o FMI, o governo destinou orçamentos baixíssimos à área social e ambiental fazendo com que alguns importantes programas não fossem implementados. Essa foi a tônica que permeou os dois mandatos do governo social liberal, sobrepor a política macroeconômica do ajuste e do compromisso com a

¹⁸ “A execução orçamentária no primeiro ano do acordo do governo com o FMI” - Instituto de Estudos Socioeconômicos (2000)

transnacionalização às políticas sociais e aprofundamento dos direitos.

Outro ponto crítico da reforma que Behring (2003, p. 204) salienta se refere às organizações sociais e a implementação da propalada parceria público privada para execução de políticas públicas. Formada por uma intrincada gama de instituições, ONG's, associações, em uma perspectiva de voluntariado e solidariedade as políticas sociais atendem ao propósito de desresponsabilização do Estado na medida em que não são tidas como atividades exclusivas e que, portanto podem ser providas através da lógica de mercado reafirmando o trinômio neoliberal que orienta a diretriz das políticas sociais: privatização, focalização e descentralização. (DRAIBE, 1993; BEHRING, 2008).

Bhering (2003), diante ao exposto afirma de forma veemente que a reforma: ao não se comprometer com a implementação das políticas públicas de combate á iniquidade social tanto em relação á condução da política econômica e ás medidas tomadas para o ajuste fiscal, quanto aos efeitos que essas tiveram para o aumento da dívida pública; ao se desresponsabilizar pela política social, tida como mote para a reforma, desrespeitando normas constitucionais que garantem a seguridade social, somadas ao aumento do desemprego, da pobreza, das demandas por políticas aprofundada pela macroeconomia do plano real e atendimento á orientação neoliberal; ao adotar um padrão tecnocrático e antidemocrático na formulação e condução de programas e projetos, retirando da esfera pública de participação os atores coletivos; se tratou de uma verdadeira contrarreforma.

Souza Filho (2011, p. 216) corrobora com a assertiva de Bhering (2003) ao afirmar que

através da centralização burocrática, que se configura como a estruturação de uma burocracia monocrática, viabiliza-se a coordenação das ações necessárias para o projeto de transnacionalização. Por intermédio da flexibilização da burocracia, alcançam-se três objetivos: diminuição de gastos públicos para contribuir com o ajuste fiscal, redução do poder da burocracia permanente e manutenção de traços patrimonialistas na administração pública para propiciar a participação dos setores tradicionais da estrutura de dominação. Nessa perspectiva, a flexibilização da burocracia se apresenta como a mediação necessária para a manutenção do patrimonialismo na ordem administrativa brasileira, que precisa se efetivar para viabilizar a participação dos setores tradicionais na estrutura de dominação. (SOUZA FILHO, 2011, p. 218)

Assim a reforma se trata de uma contrarreforma do Estado e da administração pública, pois em uma ou outra dimensão não foi capaz de promover as condições necessárias á ampliação e universalização de direitos erigindo uma burocracia forte na condução de políticas sociais universalizadoras.

1.4.5. Os governos “populares” sob manto neoliberal

O governo Lula traça sua trajetória no cenário político portador de muitas expectativas: por parte dos movimentos sindical e sociais que lhe davam sustentação política; pela insatisfação de uma parcela da população extenuada pela política de arrocho e contorno minimalista empreendida por Fernando Henrique Cardoso; por uma ampla parcela dos setores burgueses tradicionais, já há um tempo acalentados pelo projeto petista cuja principal representação se materializou na figura de seu vice-presidente. Herdando um passivo social com contingente expressivo de trabalhadores desempregados e vivenciando situações de miserabilidade, seu governo expressava para muitos a possibilidade de um projeto alternativo ao neoliberal que, de acordo com Borges Neto (2005, p. 81) expressasse “uma ruptura com um modelo econômico e, portanto, o domínio de uma ‘nova coalizão de forças’ que rompa com os pactos conservadores”.

Entretanto, os planos de Lula e da cúpula dirigente do partido eram de outra natureza e já se delineavam antes mesmo da vitória eleitoral. A derrota nas eleições precedentes fez crescer a convicção de que era preciso “jogar o jogo” promovendo uma base ampla de apoio, principalmente com os setores economicamente dominantes como o grande capital financeiro nacional e internacional, aceitando todas as restrições impostas pelas mesmas. A crença de que sem isso era impossível vencer as eleições ou mesmo governar, granjeou o abandono de todo campo ideológico e histórico do partido assim como qualquer pauta progressista ou transformadora. O argumento de que era preciso deixar claro que o governo Lula poderia ser tão ou mais confiável ao grande capital do que o governo FHC foi o mote para a adesão sem restrição a coligações espúrias, abandonando um projeto de país em detrimento a um projeto de poder (BORGES NETO, 2005).

Sícsu e Maringoni (2005, p. 107) consideram que essa virada “à direita” tratou-se de uma aventura e

[...] tem sido dirigida pragmaticamente pelo grupo hegemônico no PT, que contava com uma ampla base de apoio tanto interna quanto externa. Contudo não foi uma aventura motivada por gestos e ações extremadas [...]. Trata-se justamente do oposto. Foi uma ‘aventura da moderação’ por avaliar ser possível conviver com os problemas encontrados, sem resolvê-los. Tal aventura essencialmente objetiva *reproduzir* ‘a vida como ela é’ sem ousar promover nem sequer mudanças. Não era preciso mudar, era preciso apenas governar. O centro da estratégia petista, desde 1994, passou a ser eleger Lula presidente. A meta se concretizou em 2002. [...] A ambição era apenas governar com mais sensibilidade social do que o PSDB havia

administrado: governar com um programa ‘Fome Zero’ ou um ‘Bolsa-Família’ mais eficiente, sem mudar a lógica do modelo econômico e das políticas assistências e focadas.

Nesse mote, a postura política, econômica e administrativa de Lula voltou-se para estruturar a organização do Estado de modo a propiciar, prioritariamente, o pagamento de juros da dívida, alcance dos superávits primário e elevação das taxas de juros, demonstrando total alinhamento com as novas determinações impostas pelo projeto de reestruturação do capital. Sob essa perspectiva, o projeto de restabelecimento passou a ser pautado no discurso do desenvolvimento econômico atrelado ao desenvolvimento social. Assim é mantida a fragmentação e focalização das ações voltadas ao atendimento dos serviços sociais destinados somente aos mais pobres, em um processo em que a mistificação, a passivação e o transformismo se reeditam e se refuncionalizam mascarados por um discurso democrático de cunho popular.

É possível observar que o conjunto de reformas que possibilitaram a conformação do modelo econômico liberal de forma consolidada no governo Lula implicaram em uma série de mudanças apontadas por Filgueiras (*apud* DRUCK, 2007, p. 25-27) em quatro dimensões:

- 1) a inflexão radical na relação capital x trabalho que, ao mudar a correlação de forças a favor do primeiro, implicou a desestruturação do mercado de trabalho e um processo generalizado de precarização;
- 2) a relação entre as distintas frações do capital foi reconfigurada, com o capital industrial perdendo a sua condição de hegemonia política e de líder do processo de desenvolvimento e da dinâmica macroeconômica, assumindo, em seu lugar o capital financeiro parasitário que opera essencialmente, no financiamento da dívida pública;
- 3) a inserção internacional, feita de forma passiva, a partir da abertura comercial e financeira da economia e tendo por objetivo imediato o combate à inflação, agravando a vulnerabilidade externa do país, tornando a sua dinâmica macroeconômica mais dependente;
- 4) a estrutura e o funcionamento do Estado se redefiniram, através da privatização de suas empresas e de várias reformas de caráter liberal, além de aprofundar a fragilidade do Estado financeiramente ainda mais, com o crescimento vertiginoso da dívida pública, que implicou a perda de sua capacidade de investimento e restringiu decisivamente a política social.

Nessa conjuntura foi possível observar no governo Lula uma continuidade ao implementado por FHC com a manutenção do mesmo modelo neoliberal, assumindo diretrizes ortodoxo-monetaristas na condução política macroeconômica e, não de somenos importância, da adoção do binômio assistencialização/focalização na política social. A

permanência, ao longo de todo o período, do mesmo bloco de poder dominante é característico disso, tendo sido construído sob os escombros do Modelo de Substituição de Importações (MSI). Este bloco, que sofreu acomodações no começo do segundo governo FHC, manteve-se como hegemônico, na sua direção política, o capital financeiro. Além disso, também foi fundamental, para a ausência de mudanças significativas entre os dois governos, o processo de “transformismo” político trilhado por Lula e pelo Partido dos Trabalhadores (PT).

A grande desigualdade (patrimonial e de renda) e o elevado grau de pobreza existente no Brasil remetem, em sua origem mais longínqua, à formação econômico social do país, calcada na escravidão e no latifúndio. Permanentemente atualizada após a implantação do trabalho assalariado, essa realidade sobreviveu a vários períodos de sua história econômica e política, chegando aos dias atuais determinada, cada vez mais, pelo binômio propriedade fundiária - capital financeiro (FONTES, 2010).

No plano econômico as políticas de caráter universalista previstas na Constituição sofreram um revés com a implementação do Plano Real ao criar um mecanismo que permite a desvinculação de receitas e despesas. Esse mecanismo faz com que o governo possa fazer uso de 20% do total de impostos e contribuições para uso político/eleitoral, reduzindo os recursos voltados às ações sociais, “balcanizando” políticas que deveriam ser permanentes e não perenes e a favor de conveniências. Denominado Desvinculação de Receitas da União (DRU) foi implementado através de sucessivas medidas provisórias, sendo que todos os governos, e principalmente o governo em tela, renovaram a validade desse que é considerado um dos mais perversos mecanismos de estrangulamento de direitos. (DRUCK, 2007, p. 27)

Sob os auspícios das recomendações do Banco Mundial e do FMI, segundo Druck (2007, p. 28) aprofunda-se a focalização e fragmentação das políticas sociais através do

constrangimento dos gastos sociais e de outros gastos, em virtude do enorme serviço da dívida pública e outros encargos financeiros, articulando-se funcionalmente como uma espécie de contra face da política macroeconômica ortodoxa calcada em enormes superávits fiscais primários.

Essas políticas restringidas, como anteriormente indicado nesse texto, somente aos comprovadamente mais pobres foram incensadas pelos programas de transferência de renda, em particular o programa Bolsa Família, que a despeito de garantir um mínimo necessário à retirada de um número expressivo de famílias da situação de extrema pobreza, pode ser considerada, conforme pontuado pela autora, por outro lado, como uma verdadeira tragédia, Druck (2007, p. 29-32) analisa criticamente tal quadro:

- para liberar recursos financeiros para o pagamento da dívida através da obtenção de

elevados superávits fiscais primários reduz as já limitadas políticas universais, uma vez que as políticas sociais são destinadas aos comprovadamente miseráveis, cabendo aos demais destituídos garantir o atendimento de serviços básicos, como os de saúde, educação e previdência, principalmente, no mercado. Esse efeito, articulado ao processo de flexibilização e precarização do trabalho, retira os direitos sociais e trabalhistas ao passo que atua como amortecedor de tensões sociais no conjunto do projeto liberal; e este é o seu objetivo essencial, funcionalizar a pobreza, mantendo em permanente estado de insegurança, indigência e dependência o seu público alvo, permitindo, assim, a sua manipulação política para objetivos estranhos aos seus reais interesses;

- utilizando a política social de corte assistencialista e clientelista para aliviar a miséria de um expressivo contingente populacional, age como manipuladora de uma massa desorganizada e apartada de experiências associativas e de luta por direitos, corroborando com o acima exposto, na medida em que a renda transferida às famílias não se constitui num direito social, podendo ser reduzida e/ou retirada a qualquer momento, ao sabor dos interesses de cada governo – bem ao gosto da política fiscal liberal ortodoxa, que não concorda com nenhuma vinculação orçamentária entre receita e despesa; com exceção, obviamente, do pagamento dos juros da dívida pública, momento em que a autora cita a de Responsabilidade Fiscal como exemplar;
- além do DRU o governo lança mão do aumento sucessivo da carga tributária penalizando os trabalhadores sobremaneira, pois o que garante essa transferência de renda do conjunto da sociedade para o capital financeiro e os rentistas, são os rendimentos do trabalho e do “capital estritamente produtivo” (pequenos e médios) para o capital;
- vale-se de um discurso de incentivo ao empreendedorismo, bem ao gosto do Banco Mundial, através de políticas sociais secundárias e limitadas de apoio ao microcrédito, ou ao crédito produtivo, qualificação profissional e assistência técnica direcionado a um segmento pobre e “quase” miserável que se organizam geralmente em atividades tradicionais e, em sua maior parte também precárias, com o objetivo de integrá-los ao mercado. Essas pequenas iniciativas acabam não conseguindo se auto sustentar na competição intercapitalista, fazendo com que esses programas também não consigam incluir de forma permanente e estrutural;
- passivizam os movimentos sociais e sindicais ao levar suas lideranças para o governo

em um processo de transformismo e cooptação que os levam à inércia em um momento de franco ataque aos direitos trabalhistas.

Embora diante a esse quadro trágico e de ampla regressividade aos direitos a política social no Brasil ainda contém pontos de resistência permanentes, que não dependem de cada governo especificamente, com impactos sociais de longo prazo e muito maiores que o Bolsa-Família.

Um núcleo de direitos sociais básicos associados à política de Estado e, portanto, ainda protegido de cortes orçamentários conjunturais e que faz parte das despesas obrigatórias, qual seja: previdência (aposentadoria e pensões dos trabalhadores), e assistência social (abono salarial e seguro desemprego, benefícios da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, e renda mensal vitalícia). Além delas, também existem outras políticas sociais básicas, de caráter setorial, em particular as de saúde e de educação, que embora sejam obrigação constitucional dos governos, inclusive com recursos vinculados no orçamento e regras específicas, não estão imunes a cortes orçamentários, conforme evidencia a existência da DRU.

Na verdade, essa política social institucional, derivada do Estado e inscrita na Constituição, é um empecilho para o avanço dos programas focalizados e o aumento do superávit fiscal. Por isso, está sempre na mira dos defensores das políticas focalizadas e das iniciativas de reformar a Constituição e aprofundar o ajuste fiscal. Em particular, ataca-se, sistematicamente, as aposentadorias, os benefícios da LOAS, o seguro-desemprego e a universidade pública, taxando-os como “privilégios”, mal focalizados e dirigidos aos menos necessitados.

O Governo Dilma Rousseff não mostrou, até o presente, uma ruptura significativa a esses pressupostos e em linhas gerais manteve as diretrizes adotadas pelo Partido dos Trabalhadores na condução da política econômica, da política social e da política externa. Essas podem ser observadas através da: manutenção de um modelo de Estado investidor e financiador que favorece, sobretudo, o grande capital organizado em torno da correlação de forças que envolve parte significativa da “grande burguesia interna brasileira, fração da classe capitalista que mantém uma base própria de acumulação de capital e disputa posições com o capital financeiro internacional” (BOITO & BERRINGER, 2013); adoção de um modelo de desenvolvimento tributário de um padrão fordista com agravantes para a crise da sociedade do trabalho, ambiental e social e; adoção de um Estado social que fomenta mais políticas compensatórias do que emancipatórias. (CEPAT, 2012)

Boito & Berringer (2013) chegam a classificar as gestões do Partido dos Trabalhadores como neodesenvolvimentista, pois para os autores

esse programa busca o crescimento econômico do capitalismo brasileiro, embora o faça sem romper com os limites dados pelo modelo econômico neoliberal ainda vigente no país. Para buscar o crescimento econômico, os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff lançaram mão de alguns elementos importantes de política econômica e social que estavam ausentes nas gestões de Fernando Henrique Cardoso: (i) políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo; (ii) elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento da taxa de juro subsidiada das grandes empresas nacionais; (iii) política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; (iv) política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica. Mais recentemente, o governo Dilma iniciou mudanças na política de juro e cambial, reduzindo a taxa básica de juro e o *spread* bancário e intervindo para desvalorizar o real, visando a baratear o investimento produtivo a encarecer os produtos importados. Devido a esses elementos, e apesar de eles não romperem com o modelo econômico neoliberal herdado da década de 1990, optamos por utilizar a expressão (neo) desenvolvimentista para denominar esse programa (Ibid., p. 32)

Somado a isso tem-se a “herança perversa” legada a Dilma Rousseff no plano político, pelo seu antecessor para garantir a coalização de governo, pautado em um amplo leque de partidos na base de apoio que se move, quase que única e exclusivamente, por interesses corporativos e pela manutenção de privilégios. Para o CEPAT (2012), a chegada do PT ao poder não rompeu com os vícios da Velha República, ao contrário, reproduziram os velhos métodos da política nacional ancorados no patrimonialismo e no clientelismo, pautados na necessária e indispensável manutenção da governabilidade como justificativa para não mudar. Ainda de acordo com o instituto, os problemas enfrentados pelo governo Dilma Rousseff na política se relacionam “a essa base frouxa, desideologizada, que dá apoio ao governo em troca de ministérios de “porteira fechada”, nomeações em estatais e emendas parlamentares”.

Assim é que corroborando com Iamamoto (2012, p. 155), a questão social ganha na atualidade brasileira ares de um “verdadeiro desastre social” no qual as contradições sociais são potencializadas e se tornam

sob a órbita do capital, [...] objeto de ações filantrópicas e de benemerência e de “programas focalizados de combate á pobreza”, que acompanham a mais ampla privatização da política social pública, cuja implementação passa a ser delegada a organismos privados da sociedade civil, o chamado “terceiro setor”. Ao mesmo tempo, expande-se a compra e venda de bens e serviços, alvo de investimentos empresariais que avançam no campo das políticas

públicas. (ibid., p. 155)

Diante desse contexto, as particularidades da questão social no capitalismo brasileiro nos levam a crer que, na contemporaneidade, nos encontramos ainda muito distantes da perspectiva de sua minoração através do reconhecimento e ampliação dos direitos sociais, ao contrário, refuncionalizando o pacto de dominação que mantém distante a classe trabalhadora de uma real participação no direcionamento da vida econômica e social, reatualizamos os traços característicos de nosso padrão de desenvolvimento conservador e dependente, como a superexploração do trabalho através da intensificação da precariedade e informalidade das relações de trabalho, com a passivização das lutas sociais marcadas por processo de cooptação e enfraquecimento do movimento sindical e pela mistificação do discurso governamental que se reveste de uma aura popular que encobre a adoção do receituário neoliberal em suas medidas. Captar essas determinações torna-se essencial para a compreensão do desenvolvimento das políticas de sociais em um contexto mais amplo e no Brasil como possibilidade de empreender a uma análise das políticas de trabalho, em particular as de economia solidária que aqui se gestam.

CAPITULO II – A POLÍTICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

O debate em torno da multiplicidade de ações no campo da Economia Solidária revela-se controverso, tanto no que diz respeito ao debate teórico que a subsidiam, quanto ao que se refere ao campo de sua operacionalidade. Existem perspectivas diversas, e até mesmo opostas, no que diz respeito ao seu processo de surgimento, bem como da inscrição de suas ações enquanto políticas públicas. Há diferentes abordagens para o estabelecimento de um percurso explicativo sobre o surgimento e inscrição de um campo da Economia Solidária, associando-se a um contexto referente à América Latina e Europa, utilizando cada um, termos diferentes para simbolizar tais práticas¹⁹.

No Brasil, há a referencia ao surgimento de iniciativas denominadas da Economia Solidária em diferentes contextos, de um lado apresentam-nas no campo de organizações e lutas de caráter coletivo, como as de apropriação da terra e de organização comunitária. De outro, afirma-se que ainda que estas formas organizativas resguardassem os elementos de uma economia solidária, não o faziam sob a denominação deste campo, nesta perspectiva as iniciativas se vinculam ao pós anos 1980.

Seguindo esta perspectiva, a inscrição das práticas de Economia Solidária, ocorre em um contexto marcado pelos efeitos da crise de 1970, caracterizado pela ampliação do desemprego e redemocratização. Teria surgido, portanto como estratégia de sobrevivência de homens e mulheres desempregados nos grandes centros urbanos, que buscaram nestas formas organizativas uma forma de acesso à renda e também para trabalhadores que ocuparam e recuperaram fábricas em processo falimentar.

A incorporação da economia solidária ao campo das ações do Estado, sob a forma de políticas públicas, inicialmente municipais, acontece apenas ao final da década de 1990. Enquanto política, as ações da economia solidária foram voltadas para refrear os impactos da crise do período, o que em uma perspectiva seletiva fez com que tivesse como principal

¹⁹De acordo com Lima (2012), em artigo apresentado ao Congresso da Alas, Grupo de Trabalho 27, disponível em http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT27/GT27_LimaCosta.pdf Os debates sobre economia solidária na América Latina, mesmo compartilhando semelhanças com processos de outras regiões, apresentam especificidades importantes em seu quadro analítico e teórico. A análise da abordagem latino- americana deve privilegiar interpretações que observem o contexto histórico e sociocultural do continente, conforme ressaltam diversos estudiosos (Santos & Rodríguez, 2002; Cunha & Santos, 2011; Coraggio, 2007a). Como em âmbito internacional, os termos utilizados para denominar essas experiências são diversos, Coraggio (2007a), ao reunir estudos do que ele denomina “economia social da periferia”, identifica os seguintes termos: economia solidária (Gaiger, 2007; Singer, 2007, 2002, 2003a); economia de solidariedade (Razeto, 2007) economia social e solidária (Coraggio, 2007b; Sabaté, 2007), economia popular (Nunez, 2007); economia solidária e popular (Bocayuva, 2007); socioeconomia solidária (Lisboa, 2007), economia do trabalho (Coraggio, 2000, 2007b), economia da vida (Duchrow; Hinkelammert, 2007).

público, a população em situação de pobreza pela incapacidade de ocupação de postos de trabalho escassos.

De modo geral, a análise da institucionalização da Economia Solidária enquanto Política Pública resguarda alguns marcos que precisam ser tratados, principalmente se consideramos o fato de que o Brasil foi um dos primeiros países a criar um órgão público nacional responsável pela Economia Solidária, que teria como principal função orquestrar as ações em nível municipal e estadual, bem como pautar os temas da Economia solidária dentro do Ministério do Trabalho.

Oportunamente, consideramos fundamental contextualizar as políticas públicas de trabalho e emprego no processo de desenvolvimento do capitalismo contemporâneo, compreendendo que as mudanças pelas quais ela passa guardam relação intrínseca às, nas palavras de Mandel (1982)) ondas longas expansivas e recessivas do capital que determinam seus paradigmas. Entretanto, os períodos de crise são sintomáticos para essas mudanças o que pode ser observado a partir do final do século XIX e início do XX, na passagem do capitalismo concorrencial aos monopólios, conforme tratado no primeiro capítulo, marcado pela forte intervenção dos Estados nacionais. É possível localizar na crise de 1929, no pós segunda guerra mundial, nos efeitos da Guerra Fria, na crise do petróleo em 1970 e, na atualidade, na crise financeira de 2008 os períodos nos quais se expressam as principais mudanças, conforme já tratamos.

A processualidade sócio-histórica, sob o qual o capitalismo se desenvolve caracteriza a forma de atuação, o papel do Estado e as respostas dadas pelo mesmo nos períodos de crise. Dessa forma, influenciado por distintos matizes e concepções ideológicas, fundamentadas no uso utilitarista das teorias econômicas, o Estado empreende mudanças paradigmáticas nas políticas de trabalho e emprego como tentativa de manter em níveis minimamente “aceitáveis” a exasperação das condições sociais ocasionados pelo aumento dos níveis de desemprego nos períodos de confluência da crise.

Dessa forma, compreender a inscrição do campo do trabalho, nesse contexto, é fundamental para jogar luz à forma como se desenvolvem as políticas públicas. A heterogeneidade das medidas adotadas, considerando-se aí as particularidades sócio históricas assumidas nos diferentes contextos em que se desenvolveram, lograram direitos somente a determinadas parcelas da população trabalhadora, notadamente aquelas situadas nos espaços urbanos. No Brasil, as medidas de proteção social ao trabalhador somente serão adotadas de forma mais sistemática a partir dos anos 1960, em descompasso ao observado nos países

desenvolvidos. Assim, ações como o seguro-desemprego, qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra e concessão de microcrédito produtivo são adotados no país de forma incipiente e quando já se mostravam ineficazes em seus países de origem. A esse fato podem ser acrescidos: a extrema desigualdade que marca a formação do mercado de trabalho brasileiro que através da concessão de direitos somente a certas categorias profissionais e mediante a instituição da carteira de trabalho lega parcela significativa da população à informalidade e conseqüentemente à desproteção social; o pacto de dominação burguesa que opera à base do transformismo e da cooptação imprimindo às políticas de trabalho o viés de benesse; o modelo de desenvolvimento econômico adotado que em sua dinâmica desigual não logrou melhoria nas condições de vida da população quando em seu período de crescimento e que jogou por terra as teorias que supunham ser o desemprego o efeito perverso do baixo desenvolvimento das forças produtivas do país.

Diante a essas determinações, consideramos importante buscar na trajetória das políticas de trabalho e emprego contemporâneas as ações empreendidas pelo Estado para atenuar os efeitos da heterogeneidade e informalidade do mercado de trabalho brasileiro, considerando a forte cultura do assalariamento.

Consideramos que, ao situar o debate sobre as políticas sociais no Brasil no capítulo anterior, abordamos, ainda que de forma ampla as Políticas Públicas de Trabalho e Emprego ao longo do século XX no Brasil, e um breve resgate histórico da formação do mercado de trabalho. Destarte, partiremos para a uma breve apresentação e análise de conjuntura do mercado de trabalho brasileiro à partir de 2003, marco da incorporação da economia solidária em seus quadros. Essa apresentação nos servirá de base para apresentar a realidade da economia solidária no Brasil e o debate teórico que o fundamenta. Acreditamos que, com esse referencial seja possível apresentar o contexto de Minas Gerais e da Política Estadual de economia solidária que aqui se gesta.

O intuito de estudar sua história e sua teoria é primeiro compreender o contexto em que essas práticas surgem e que as mesmas começaram antes do seu fomento enquanto políticas públicas. Segundo, compreender quais são as questões teóricas que envolvem o debate da Economia Solidária, o tratamento dado à mesma pelo Estado e a participação dos atores que dela participam. Entender as divergências e os conflitos inerentes a esse campo, que no contexto da trama social capitalista, é um campo em disputa, criará as condições para que procedamos, no capítulo subsequente, à análise do caso de Minas Gerais, buscando identificá-lo no amplo complexo de determinações da realidade social.

2.1. As políticas públicas de trabalho e renda no Brasil

Para compreender e analisar as tendências atuais que refletem o mercado de trabalho e que determinam as ações do Estado em sua regulação é preciso não perder de vista as características do capitalismo em sua face contemporânea, articulados nos pressupostos neoliberais, tratados no Capítulo I, determinados pela flexibilização das relações de trabalho, terceirização das contratações e consequente perda de direitos trabalhistas e sociais. A forma contraditória com a qual as relações sociais de produção se desenvolvem no capitalismo, em determinado período histórico, geram tensões que incidem de forma direta na formulação das políticas públicas orientadas á sua regulação. Dessa forma, no uso das contribuições de Baltar (2014), Krein e Biavaschi (2015) e Moretto (2007), entre outros, elencaremos alguns elementos dispostos no mercado de trabalho, compreendidos no período foco de nosso estudo (2003-2014) que possam contextualizar a inscrição das políticas de economia solidária no âmbito das políticas de proteção ao trabalho e renda.

Nesse cenário é preciso reafirmar que o peso estrutural do trabalho informal não apresentou modificações expressivas ao longo dos anos. O que houve foi uma mudança significativa das vinculações das relações de trabalho que assumiram um “desenho mais heterogêneo e multifacetado” imprimindo uma “nova morfologia do trabalho”, nas palavras de Antunes (2011, p. 6). Isso dificulta sobremaneira a construção de uma identidade coletiva de classe rebatendo nas formas como as quais a regulação dos direitos ao trabalho, do qual participam trabalhadores, empregadores e o próprio Estado, são desenvolvidas. Para tanto, é preciso reconhecer que o **movimento contraditório** que determina as relações sociais de classe e frações de classe materializa-se no Estado fazendo dele um campo em disputa. Assim é possível observar, na vigência dos governos analisados, uma série de avanços na melhoria de índices de desemprego, na renda percebida pelos trabalhadores, principalmente aqueles situados na base da pirâmide social e um aumento na formalização, acompanhados em proporções equivalentes ao aumento da flexibilização, terceirização, remuneração variável e na intensidade e tempo de trabalho exigidos (KREIN E BIAVASCHI, 2015).

Embora essas melhorias tenham significado a saída de vários trabalhadores da condição de pobreza extrema, elas não foram capazes de provocar mudanças estruturais no mercado de trabalho tais como “excedente estrutural da força de trabalho, baixos salários, dispersão nos rendimentos, expressiva informalidade, ocupação elevada em atividades de baixa produtividade, por conta própria e em pequenos negócios, alta rotatividade, etc.” (ibid., p. 5).

Isso reflete a opção dos governos Lula e Dilma em manter uma ortodoxia na política econômica, em atendimento à ideologia neoliberal, mantendo sua inserção subordinada na globalização financeira que em troca exige, sem reservas, a diminuição expressiva de políticas favoráveis ao trabalhador e à sua organização coletiva. Como dito no capítulo precedente a escolha por um governo de conciliação levou à primazia da adoção e manutenção das metas da inflação e superávit primário, adequando o país às exigências internacionais, mas com um caráter mais “humano” centrando esforços nas políticas de transferência de renda e na inclusão social via consumo, principalmente (SÍCSU e MARINGONI 2005).

Inferência importante precisa ser feita, ainda mais uma vez, aos períodos de recessão e crise e aos de crescimento em uma perspectiva macroeconômica, pois estas acabam por incidir de forma direta sobre regulamentação do trabalho e medidas de aumento à sua formalização ou, no seu anverso, à informalidade e precarização. Desta feita, os períodos de crescimento associam-se a uma melhor distribuição de renda e atuação do Estado sobre a questão social, sendo o trabalho uma de suas dimensões, agindo através de todo o seu arcabouço legal institucional à sua regulação. Os períodos recessivos ou de piora nos indicadores sociais demarcariam um defluxo do arcabouço institucional legal, considerando que o Estado deveria recuar em seu papel de agente regulador para permitir que o jogo livre das forças do mercado atue na negociação de seus interesses considerados igualitários. Esse suposto não foi o que se observou no caso brasileiro.

No início do século XXI, o país encontrava-se sob um longo período de estagnação econômica e com altas taxas de desemprego, as medidas de formalização do mercado de trabalho eram tímidas, uma vez que o Estado procurava fortalecer a política econômica por meio da manutenção da política anterior condensada pela adoção de metas para conter a inflação, estabilização monetária, conservação de taxa de câmbio flutuante, da política comercial e do superávit primário. Conforme nos explica Baltar (2014, p. 100) à respeito desse período

A obtenção de expressivos superávits primários do fisco para viabilizar política conservadora de combate à inflação provocou a urgência de ter que aumentar a arrecadação de impostos e contribuições sociais, em aparente conflito com o espírito liberal predominante. O maior cuidado com a arrecadação de impostos e contribuições sociais gerou um ambiente que favoreceu o aumento da formalização dos empreendimentos e dos contratos de trabalho, invertendo as tendências que prevaleceram na década de 1990, sem que tivesse mudado substancialmente a orientação conservadora da política macroeconômica. É diante desse novo contexto conservador que ganha sentido uma série de fatores destacados pela análise das tendências recentes do mercado de trabalho em que sobressai o forte crescimento do

emprego formal, desde as desvalorizações do real em 1999-2002, e especialmente a partir de 2003, em um quadro da economia mundial favorável ao desempenho da economia brasileira.

Um período de *boom* internacional ativado pelo comércio exterior favoreceu a exportação de *commodities* alavancando o crescimento da economia e do Produto Interno Bruto (PIB). Em um cenário de baixa inflação, o governo pôde impulsionar o mercado interno através de adoção de política de crédito para estimular demanda doméstica, ainda que a juros elevados. Essas medidas possibilitaram uma maior formalização das empresas com consequente aumento dos contratos de trabalho regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Embora essas medidas tenham possibilitado uma maior formalização, permaneceu alta a informalidade com expressiva participação de trabalhadores por conta própria e sem carteira, mantendo baixos os salários e instáveis os vínculos, mesmo com vigência de contratos em conformidade com a lei trabalhista. Houve uma ligeira melhora no nível das rendas percebidas pelo salário, mas a desigualdade de rendimentos entre os trabalhadores permaneceu alta (ibid, 2014).

O ponto de inflexão que demarcou a entrada da economia em uma fase de crescimento e permitiu a melhoria de índices sociais se deu, de acordo com Krein e Biavaschi (2015), a partir de 2006, quando o Estado assumiu maior protagonismo na aceleração do crescimento através do estímulo às exportações de produtos primários e semiprocessados, ampliação do consumo de bens duráveis, adoção do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), fortalecimento dos bancos públicos e planejamento de setores considerados estratégicos.

O efeito rebote, embora pontual e restrito, da adoção da política de superávit fiscal primário foi que ao recorrer ao aumento da arrecadação de impostos e contribuições sociais para manter a política superavitária, foi necessário recorrer ao braço do Estado para agir na regulamentação trabalhista de forma que fosse possível garantir um fundo público para pagamento da dívida. Nesse caso, era preciso agir sobre o livre desenvolvimento das forças de mercado doméstico através de um Estado mais ativo “sem que tivesse mudado substancialmente a orientação conservadora da política macroeconômica” (BALTAR, 2014, p. 100), contrariando assim as teses liberais que condicionam a melhora do mercado de trabalho a um excesso ou equívoco na regulamentação dos direitos trabalhistas (KREIN E BIAVASCHI, 2015).

Os elementos que propiciaram uma melhoria nos índices de redução do desemprego, no aumento da formalização e da renda dos trabalhadores, em especial daqueles que compõem a base da pirâmide social, sem maiores mudanças no arcabouço legal, foram assim

apontados por Baltar (2014) e Krein e Biavaschi (2015):

1. Forte aumento dos gastos públicos em políticas sociais nas áreas de saúde, educação, trabalho, assistência social entre outros, possibilitados pela regulamentação da CF/88 e o estabelecimento do salário mínimo como base legal para o pagamento de benefícios previdenciários;
2. Ampliação do atendimento de demanda de crédito, conforme apontado anteriormente;
3. Crescimento de superávit de comércio internacional;
4. Manutenção de baixos índices de inflação;
5. Valorização progressiva da moeda que contribuiu para ampliação do poder de compra;
6. Estímulo à formalização das Micro e Pequeno Empresas através da adoção do Simples Nacional simplificando a desoneração de impostos e contribuições, bem como o tratamento conferido aos autônomos, com sua inserção no sistema de seguridade social;
7. Fortalecimento das instituições que contribuem para normatizar, fiscalizar e efetivar os direitos trabalhistas como Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério Público de Trabalho (MPT) e, Justiça do Trabalho;
8. Organização e pressão dos trabalhadores, com poder maior de veto e resistência do que exercendo efetivo protagonismo na ampliação dos direitos sociais.

O primeiro governo Lula, no processo de consolidação de seu mandato e de implementação das medidas que o pudessem tornar “confiável” aos olhos do capital, mais flexibiliza a proteção social do que oferece condições á sua ampliação. Nesse escopo, segundo Krein e Biavaschi (2015), o governo já se inicia enfrentando dois projetos de lei tramitados em caráter de urgência pelo Poder Executivo, com alto poder de devastação aos direitos trabalhistas. O primeiro propunha alteração em artigo da CLT propondo a supremacia do “negociado” sobre o “legislado” retirando o papel do Estado como agente intermediador e regulador das relações trabalhistas, em franca adesão á perspectiva liberal ortodoxa. O segundo determinava a liberação da terceirização para todas as áreas de atuação das empresas. Uma forte oposição conseguiu barrar o primeiro projeto, o segundo, entretanto, apenas saiu do caráter de urgência.

No que se refere ao caráter reformista, observou-se uma forte continuidade nas medidas adotadas dos anos 1990. Em específico para a área do trabalho, não houve alterações ou propostas de mudanças que pudessem apresentar um caráter mais progressista. Já em relação às outras reformas verificou-se que

[...] se foi na década de 1990 que foram incluídas na agenda as reformas do Estado liberalizantes como a Administrativa, a da Previdência e a do Poder Judiciário – as últimas duas complementadas depois de 2003; foi aprovada a Lei de Diretrizes Orçamentárias que incluiu a obrigação de produzir *superávits*, com obstáculos ao crescimento econômico; foi aprovada a Lei de Responsabilidade Fiscal que, com metas duríssimas, impede a realização de despesas, condicionando a ação pública e contribuindo para ampliar a terceirização no serviço público, o desemprego e a informalidade, o que se verifica no período que se inicia em 2003 é que tal cenário não foi superado (BIAVASCHI *apud* KREIN E BIAVASCHI, 2015, p. 17).

Nessa esteira, medidas de alto potencial flexibilizador que reverberaram de forma bastante negativa foram adotadas, demarcando o amplo processo contraditório na constituição das políticas de proteção ao trabalho, entre elas citamos a Reforma da Previdência. Herança do governo FHC essa reforma representou o maior ataque sofrido pelos trabalhadores do serviço público. Ao determinar o fim da paridade entre servidores ativos e inativos e taxar inativos, seu movimento levou a adoção de um teto único para o recebimento de aposentadorias, extensivo posteriormente aos trabalhadores do setor privado, com o fito de promover “a consolidação e expansão do mercado de seguros sociais privados e dos fundos de pensão” (MEDEIROS, 2012, p. 147). Segundo a autora, essa política atendia ao receituário neoliberal, ao promover a diminuição do Estado, atribuindo à sua deficitária regulação as falhas do sistema previdenciário.

A Lei de Falências também apresentou-se como forte elemento de fragilização das relações trabalhistas ao transferir parcela da responsabilidade pelos riscos do negócio ao trabalhador, reconhecendo como iguais os credores, trabalhadores e o próprio falido no processo de negociação da massa falimentar. Além de permitir a entrada de um terceiro elemento na relação negocial entre trabalhador e empregador: os bancos. A lei favorece a “penhora” de parcela do salário, parcela essa que, para Krein e Biavaschi (2015, p. 18), deveria ser intocável posto que considerada de “natureza alimentar”.

No âmbito das ações possibilitadoras de ampliação de direitos, sem é claro, deixar de atentar para as contradições iminentes a esse processo, Krein e Biavaschi (2015), destacam as medidas de regulação do trabalho doméstico que estende o direito a férias remuneradas, 13º salários, licença maternidade aos mesmos, condicionadas a isenção fiscal ao empregador e estabelecimento de prazo para recolhimento previdenciário. Se as medidas possibilitaram um maior acesso dos trabalhadores domésticos à proteção social, segundo os autores, na mesma medida a fizeram sob a perspectiva neoliberal de oferecer incentivos ao empregador para fazer aquilo que é obrigatório por lei, além de, no limite, não os terem igualado em direitos aos demais trabalhadores.

Nesse arco compreensivo insere-se ainda, o incentivo á formalização das Micro e Pequeno Empresas por meio da simplificação e desoneração de impostos e contribuições, que Baltar (2014) acrescenta, contribuíram para aumento da formalização porque estimuladas todavia pelo fomento ao crédito, à participação em licitações públicas que exigiam atestado de regularidade da empresa e o aumento da fiscalização. A contraditoriedade aqui reside na desobrigação de registro legal de horas trabalhadas pelos funcionários bem como a instituição de conselhos externos para julgamento em casos de litígio o que configura em si o enfraquecimento das garantias trabalhistas (KREIN E BIAVASCHI, 2015).

No que tange á fiscalização das relações trabalhistas, os autores identificam que as medidas coibidoras de práticas que descumpram as regras legais foram muito fluidas e primou pela ação instrutiva em detrimento á aplicação de multas o que predispõe á fraudes, uma vez que as punições não são aplicadas.

Uma síntese desse período pode ser assim descrita:

No começo da década até 2003, quando, ainda de forma tímida, iniciou o processo de formalização, mas com queda substantiva da renda média do trabalho, em torno de 15% em termos reais. Nesse período, de baixo dinamismo econômico (em torno de 2% ao ano), o desemprego aberto cresceu fortemente, chegando a 13,5 %, segundo a PME4 (BALTAR, 2014). Em 2003, o País combinava baixo crescimento econômico, altíssimo desemprego e queda na renda média dos assalariados (KREIN E BIAVASCHI, 2015, p. 05).

No segundo mandato do governo Lula, as condições já se apresentam mais favoráveis tanto no contexto externo quanto interno. O aquecimento do comércio externo alavanca a produção de bens primários para a exportação em um cenário de considerável estabilidade econômica, possibilitaram a ampliação das políticas de transferência de renda e de valorização do salário mínimo. Essas condições animaram ainda o mercado interno, impulsionadas pelo incentivo ao consumo de bens duráveis e de ampliação de serviços que em muito foram beneficiados com o aumento do poder de compra da renda salarial (ibid., p. 6).

Baltar (*apud* Baltar, 2014, p. 104) assevera que

Os efeitos benéficos para a economia do país decorrentes tanto do prolongado *boom* internacional de commodities quanto da política de inclusão social dos governos da coalizão política comandada pelo Partido dos Trabalhadores fizeram a onda de consumo durar dez anos e modificar significativamente as condições socioeconômicas da população brasileira. A onda de expansão do consumo induziu investimentos que no auge do crescimento do PIB, em 2007 e até setembro de 2008, tornaram-se o principal componente da demanda efetiva, mas a moeda nacional valorizada fez os investimentos se concentrarem na produção de bens e serviços que

não concorre com a de outros países e na produção de bens e serviços em que o Brasil tem claras vantagens comparativas, naturais ou construídas previamente, ocorrendo um déficit crescente no comércio externo de produtos manufaturados e, a partir de 2008, um déficit cada vez maior no conjunto da conta corrente do balanço de pagamentos.

Á partir de 2008 a onda virtuosa de crescimento inicia trajetória descendente e sofre oscilação interrompendo, de forma pontual, a expansão do consumo. A crise mundial se expressou modularmente pelos países capitalistas e o Brasil não foi atingido de forma contundente por ter-se precavido com a adoção de medidas anticíclicas que preservaram “a melhora nos indicadores do mercado de trabalho, amortecendo a desaceleração que tem ocorrido no crescimento do consumo” (KREIN E BIAVASCHI, 2015, p. 06).

Esses elementos determinam, nesse ínterim, uma política flexibilizadora menos agressiva, pautada em medidas como a regulamentação do trabalho rodoviário de cargas que dispõe sobre sua não vinculação trabalhista, posto ser este um trabalho de prestação de serviços. Sobre uma relação comercial entre iguais se mascara uma relação de emprego que retira direitos. O trabalhador rural temporário também padece de condição análoga ao ter sua relação de trabalho regulada em contratos por tempo determinado com empregadores sendo desobrigados ao registro em carteira assinada (ibid.).

No que toca á dilatação dos direitos de proteção social e da formalização, segundo os autores referenciados, o segundo governo Lula deu continuidade à valorização do salário mínimo ampliando o poder de compra dos trabalhadores; ampliação da formalização no mercado de trabalho com a extensão de direitos ao trabalho doméstico e reconhecimento da proteção à gestante; regulamentação do trabalho do estagiário com delimitação de horas trabalhadas, tempo limite para a contratação, delimitação de férias e de remuneração; inclusão do trabalhador autônomo, normatização do autônomo com sua respectiva inclusão no serviço de seguridade social; ampliação do seguro desemprego ampliando o tempo de concessão para sete meses aos trabalhadores alocados nas áreas mais afetadas pela crise econômica.

A síntese dos governos Lula pode ser manifestada pelo alto grau de comprometimento político com os interesses de frações da classe dominante e do capital financeiro internacional submetendo á esfera econômica toda a vida social e mais especificamente as relações de trabalho. No processo de correlação de forças se expressa o movimento contraditório de uma dinâmica social complexa e fluida que ao mesmo tempo que garante a acumulação capitalista “tendendo a fragilizar a regulação pública e fortalecer soluções autônomas, com aumento do poder discricionário dos empregadores em determinar as condições de uso e remuneração do trabalho”, permite de forma similar “algum avanço na regulação pública do trabalho” (KREIN

E BIAVASCHI, 2015, p. 24).

Esses avanços, no entanto, não lograram nenhuma possibilidade efetiva de mudança na estrutura inercial da sociedade mantendo-se a rotatividade, a informalidade, a precarização e a terceirização como componentes postos e repostos configurando-se como estamentos de nossa sociabilidade sob o capitalismo imperialista. Os ataques recorrentes aos direitos trabalhistas no qual permaneceu em aberto projeto de lei que amplia as terceirizações a todas as atividades, bem como a persistência da flexibilização nas relações trabalhistas sustentadas pelo tripé: “remuneração variável, jornada flexível e variadas formas de contratação” (ibid.) solidificam entre nós o processo de desertificação neoliberal pelo qual nenhuma sociedade está hoje imune (ANTUNES, 2005).

O governo Dilma é atingido de forma mais incisiva pelos efeitos da crise capitalista e assume uma gestão de continuidade em relação ao pleito anterior comprometido com a manutenção dos interesses de amplo bloco de coalizão no poder e á implementação de uma política conservadora em seus aspectos econômico e político. Não obstante os efeitos da crise tenham-se feito sentir de forma mais intensa em seu governo, os índices relativos ao emprego formal e a manutenção das taxas de desemprego mantiveram-se positivos ao passo que a restrição e minimização da flexibilização puderam ser observados (KREIN E BIAVASCHI, 2015).

Entre as políticas com potencial de ampliação da proteção social os autores destacam o não cancelamento do Benefício de Prestação Continuada (BPC) aos trabalhadores com deficiência física que adentrassem no mercado de trabalho, ficando a concessão do benefício apenas suspenso para efeitos de recebimento de proventos, permanecendo o trabalhador na condição de beneficiário. O aviso prévio ao tempo de trabalho também foi normatizado em acordo com convenções coletivas que já o tinham determinado. O trabalho doméstico entrou na pauta da regulamentação estatal do período avançando rumo a ratificação da estabilidade da gestante, sua inserção na seguridade social através da contribuição de 5% sobre o salário mínimo, para trabalhadores com renda de até dois salários mínimos, estabelecimento de multas aos empregadores que burlam a legislação trabalhista através do não registro em carteira de trabalho e finalmente, depois de longa espera, á aprovação da “PEC das Domésticas” reconhecendo o estatuto de trabalhador conferido ao trabalhador urbano e rural com a extensão da proteção social ás mulheres que são o publico predominante dessa modalidade de trabalho.

Importante destacar ainda da medida implementada, mas ainda não regulada - Emenda

Constitucional nº 81 que versa sobre a possibilidade de expropriação de terra e imóveis, rurais ou urbanos, á título de reforma agrária ou habitação popular urbana quando comprovado o uso de trabalho escravo ou cultivo de ervas psicotrópicas, retirando ao proprietário o direito de indenização (KREIN E BIAVASCHI, 2015, p. 25).

No campo regressivo os autores destacam a tramitação das Medidas Provisórias 664 e 665 restritivas ao acesso ao seguro-desemprego, auxílio-doença e pensão por morte, Projeto de Lei nº 4.330/2015 que regulamenta e amplia a terceirização, e Medida Provisória 676 que altera idade e tempo de contribuição para aposentadoria. Frente a um cenário de crise financeira e política podemos perceber que um ataque frontal aos direitos sociais tem se tornado sistemático fragilizando ainda mais o acesso de garantias á proteção social

Adicionalmente ainda encontramos no cenário recente o retorno da tramitação que libera as terceirizações para todas as atividades e ainda a tentativa de institucionalização do acordo coletivo no qual o negociado impera sobre o legislado em uma tentativa de retrocesso sem precedentes (ibid.).

Nesse campo contraditório em que a correlação de forças se faz mais presente podemos notar que os direitos sociais são um campo em disputa e que, embora nos últimos anos, vários indicadores sociais tenham apresentado uma melhoria em suas taxas, entre elas o aumento da formalização e a diminuição do desemprego, é preciso ter claro que não foram feitas mudanças expressivas nas estruturas elementares que compõem nossa sociabilidade, como a desigualdade. Nesse sentido, o leve aumento de provimentos proporcionado pelos programas de transferência de renda e pela política de valorização do salário mínimo estão muito aquém da resolução de nossa questão social. A melhoria nas condições daqueles que integram a base da pirâmide social promoveu sua inclusão pelo consumo, mas não foi capaz de romper a estrutura inercial da sociedade brasileira impedindo uma mobilidade social. Nesse campo compreensivo a inscrição da economia solidária no arcabouço institucional do Estado se inscreve gerando tensões de toda ordem, reafirmando ainda mais uma vez o amplo e contraditório movimento que ao tempo em que possibilita avanços sociais contribui de forma voluntária ou não para arrefecimento de direitos. Nessa linha compreensiva a seguir procederemos á exposição analítica da Secretaria Nacional de Economia Solidária e suas principais ações.

2.2. A Secretaria Nacional de Economia Solidária: a incorporação da política de economia solidária

A economia solidária passa a compor a agenda pública das políticas federais institucionalmente através da criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE. Sua criação foi antecedida de intenso processo de articulação e mobilização em torno de práticas coletivas de trabalho autogerido encampado por uma série de instituições entre não governamentais, governamentais e as pequenas iniciativas produtivas de trabalhadores desempregados ou com longa vivência de relações informais de trabalho. O florescer das iniciativas coletivas esteve estreitamente vinculada à abertura democrática do país que incitou á participação nas mais diversas instâncias da vida social criando as bases para o que foi denominado, em finais dos anos 1990 de economia solidária.

Nesse campo compreensivo estavam situadas as diversas formas econômicas solidárias empreendidas pela sociedade civil como resposta ás mudanças no mundo do trabalho e sua consequente heterogeneização, ao aumento do desemprego estrutural e da miséria. O termo foi amplamente incorporado pelo conjunto de instituições que atuavam com a organização de trabalhadores no meio rural ou urbano possuindo ligações com parcela do movimento sindical, de movimentos sociais como o MST, de setores da Igreja Católica, ONGs e projetos de extensão universitários, muitos contando com uma organização em rede e com atuação em território nacional configurando-se, até os dias atuais como os interlocutores principais das ações de economia solidária (CUNHA, 2012).

De um extenso processo de articulação e mobilização iniciam-se os processos que possibilitam uma unidade em torno das ações de economia solidária reunindo as pautas em um projeto comum que pudesse fortalecê-la por meio de políticas públicas a seu fomento. Nessa quadra histórica também se iniciam as primeiras ações públicas voltadas á economia solidária, principalmente as de âmbito municipal capitaneadas por gestões do Partido dos Trabalhadores. O Fórum Social Mundial - FSM foi espaço decisivo no qual se reuniu as principais entidades e organizações envolvidas com a economia solidária e através do qual foram esboçadas as linhas gerais do que seria a política pública voltada á área, por meio da criação do Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária – GT Brasileiro (SARDÁ & SANCHEZ, 2011).

No escopo de atividades empreendidas para a organização nacional e internacional das atividades do Fórum Social Mundial, o GT Brasileiro em 2002 decide por encaminhar uma carta ao Presidente Lula, recém eleito, na qual indicava a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária que deveria ser referendada através da realização de uma Plenária de

Economia Solidária a se realizar ainda aquele ano (ibid.). Assim da I a III edição do FSM, na realização da primeira e segunda Plenária de Economia Solidária os sujeitos sociais envolvidos estiveram todos eles concentrados na construção das instâncias nacionais de representação, proposição e formulação de políticas e ações de economia solidária que resultaram na criação da Senaes e na sequência na do Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES.

Barbosa (2007) relata que a estreita vinculação entre o movimento social organizado e o Estado esteve presente desde a criação dessas duas instâncias e ficou muito claro no exposto em diversos documentos e ocasiões pelos membros da equipe que compôs a Senaes, mais notadamente pelo Prof. Paul Singer – referência nos estudos sobre economia solidária e expoente do movimento – de que o movimento estava no governo e era dele consequência mais imediata. Esse processo, entretanto foi permeado de tensões de toda ordem e a própria criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária não foi consensual.

Nos documentos das reuniões, plenárias e encontros analisados por Barbosa (2007) e Cunha (2012), pode-se notar uma heterogeneidade de discursos e entendimentos sobre se havia acúmulo e amadurecimento suficiente, principalmente por parte dos sujeitos considerados privilegiados nos espaços de economia solidária, que são os coletivos de economia solidária, para a criação de uma organização de representação e de interlocução de seus interesses junto à esfera estatal. Nos registros do Fórum Mineiro de Economia Solidária, de acordo com estudos realizados por Costa (2013) essa postura pela não criação do FBES naquele momento é bastante representativo, entretanto não era consensual e ao fim e ao cabo os esforços para manter uma unidade em torno da criação do FBES foram mantidas e superaram entendimentos contrários ou discordantes. De acordo com Cunha (2012)

O Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) foi criado em junho de 2003 na III Plenária, na qual foram consolidados os principais elementos conceituais de convergência e aprovada uma Plataforma de mobilização e interlocução com governos contendo 7 eixos prioritários, além de ter sido deliberada a composição e funcionamento do Fórum, reforçando-se sua dupla função de espaço de mobilização nacional das organizações da economia solidária e de instância de mediação perante o Estado. As palavras do Secretário Nacional refletem bem o espírito otimista e animado no momento inicial da dupla construção de instâncias nacionais da economia solidária no Estado e na sociedade civil, percebidas como grandes conquistas coletivas por parte de todos os participantes envolvidos [...]. (p. 197)

A Senaes inicia sua trajetória institucional através de uma equipe enxuta composta fundamentalmente por sujeitos históricos do movimento de economia solidária oriundos do

meio universitário, movimento sindical, igreja e outros com trajetória extensa e ligação orgânica ao movimento. A estruturação das ações e programas também atendeu a essa lógica minimalista, em parte ocasionada, segundo Cunha (2012) por uma dificuldade de negociação com setores de planejamento e orçamento do MTE o que restringiu sua ação a apenas um programa intitulado “Economia Solidária em Desenvolvimento” que tinha por objetivo, de acordo com Sardá e Sanchez (2011, p. 424)

atender às principais demandas dos empreendimentos econômicos solidários e “*promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário*”. De forma geral, suas políticas estiveram voltadas para garantir o acesso a recursos e investimento nos empreendimentos (crédito, financiamento, finanças solidárias etc.), a conhecimentos (educação, formação e assessoria técnica adequadas) e a novos mecanismos para a comercialização dos produtos (acesso à mercados, comércio justo, etc.).

As ações de economia solidária passam a contar com orçamento próprio, com sua inclusão no programa no Plano Pluri-Anual – PPA do governo federal. O direcionamento dos recursos passa a se voltar para a tentativa de equalizar interesses dos empreendimentos e governo. Neste sentido a atuação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES, do Conselho Nacional de Economia Solidária – CNES e as resoluções da Conferência Nacional de Economia Solidária – CONAES (realizadas em 2006, 2010 e 2014) e são a expressão das demandas apresentadas pelo movimento.

A Senaes orientou, dessa forma, suas ações no atendimento às principais demandas do movimento organizado, reunidas na Plataforma de Economia Solidária, documento elaborado nos diversos encontros, plenárias e reuniões de articulação que se divide, conforme Barbosa (2007) nos seguintes eixos: 1- Marco Legal, 2- Rede de Produção, Comercialização e Consumo; 3 – Finanças; 4 – Educação; 5 – Comunicação; 6 – Democratização do Conhecimento e Tecnologia.

O eixo do marco legal orientou-se pela necessidade de ter reconhecida as formas de organização das pequenas unidades produtivas de economia solidária, a legislação vigente não atende às necessidades de regulação do trabalho coletivo, a diversidade e a dinâmica dessas iniciativas não são reconhecidas e repercutidas em lei comprometendo a garantia de direitos. A carga de tributos e o excesso de procedimentos admirativos burocráticos são, segundo Barbosa (2007, p. 255) decorrência direta desse não reconhecimento obstaculizando a prática dessas unidades. A autora diz ainda que “por meio desse tema há um desejo de introduzir um

debate da regularização do trabalho informal, fazendo migrar preocupações históricas de proteção social para o universo do trabalho não assalariado”. (idi., p.256). Nesse sentido, a manutenção da política de economia solidária no MTE se insere no amplo movimento contraditório das forças sociais que insere parcela expressiva da população deserdada dos processos de acumulação capitalista e em consequência desassistidos pela institucionalidade democrática burguesa, mas o faz de forma subordinada e apartada do contexto mais amplo de luta de classes.

O eixo Rede de Produção, Comercialização e Consumo, é o que atende mais diretamente às necessidades imediatas dos coletivos de economia solidária, tratando de sua viabilidade que Barbosa (2007, p. 266) nomina “as condições para produzir, o acesso vantajoso à matéria-prima e equipamentos, a organização da produção, a tecnologia, o escoamento para a comercialização, o acesso a mercados específicos para o consumo de produtos socialmente sustentáveis”. Para que isso seja possível é preciso que o Estado auxilie na construção de cadeia produtiva e de consumo que possa atenuar a concorrência com as empresas, facilitar capital de giro e crédito para disputar espaço no mercado. A expectativa é que o Estado possa viabilizar economicamente a produção facilitando seu escoamento de forma coletivizada retirando os coletivos do isolamento.

As ações que atendem efetivamente e que articulam sujeitos sociais nas três esferas de governo exigindo a capilaridade das ações é a constituição dos Centros Públicos de Economia Solidária e a realização de Feiras de Economia Solidária. No primeiro caso a intenção foi atender não só à necessidade de comercialização como também a necessidade de interlocução entre os vários sujeitos da economia solidária dada a sua diversidade e sua complexidade. Assim esses espaços seriam os grandes aglutinadores das ações de economia solidária possibilitando a criação de identidade e dando visibilidade à temática ali estaria reunido sob o mesmo espaço físico o apoio a projetos de geração de renda, formações e capacitações, assessoria técnica aos grupos, promoção de estudos e levantamento de dados, acolhimento às secretarias executivas dos Fóruns Estaduais de Economia Solidária (BARBOSA, 2007).

No que se relaciona às feiras o Estado apoia sua estruturação organizativa aportando recursos para uma estrutura menos precária do que as que os coletivos costumam realizar. Essa ação é realizada em parceria com a Fundação Banco do Brasil – FBB e ao FBES que articula junto aos Fóruns Estaduais a entrega dos projetos para organização da distribuição dos recursos. O repasse financeiro é estabelecido mediante convênio com ONG que se responsabiliza pela gestão das feiras. Essa ação é fundamental ao atendimento elementar de

garantir a viabilidade de várias experiências de economia solidária dada a fragilidade econômica que se encontram essas iniciativas.

O tema das finanças ou a dificuldade de acesso a crédito é outro importante gargalo que compromete o desenvolvimento dos coletivos e que demanda esforços adicionais para uma ação mais ampla e combativa porque toca no sistema financeiro hegemônico e na normatização do Banco Central e do Conselho Monetário Nacional. Exigiria, no caso uma “decisão de Estado para democratizar o acesso às finanças e suas instituições como o microcrédito popular”, de investir no microcrédito produtivo por meio da ampliação de cooperativas de crédito e bancos populares que possam “investir e subsidiar a pequena produção e o consumo das localidades, tendo como associados os próprios usuários do serviço” para isso o governo teria de abrir mão da “bancarização” que tem direcionado suas ações e desagradado muitos expoentes da economia solidária. Nesse ínterim o movimento amadurece a ideia de contar com um fundo próprio e que possa ser usado mais de acordo com as necessidades de seus beneficiários. Junto ao Banco do Nordeste a Senaes vem construindo ações de estímulo á formação de fundos rotativos solidários e que se constitua como experiências iniciais e que possam estar mais consolidadas quando da constituição do fundo esse sim “fugindo às regras tradicionais bancárias que se regem pelo mercado, sem subsídio público” (BARBOSA, 2007, p. 272).

No eixo voltado á formação procurou-se atender às necessidades interna e externa do movimento de economia solidária que se volta tanto á formação dos trabalhadores para o desenvolvimento de capacidades e habilidades á prática da autogestão quanto para promover sua visibilidade disseminando os valores e as práticas existentes ao público em geral formando consumidores eticamente comprometidos. Uma das ações tomadas foi a integração ao Plano Nacional de Qualificação – PNQ, em conjunto com a SPPE e sugestão de medidas para os Projetos Especiais de Qualificação - Proesqs e Planos Territoriais de Qualificação – Plantecs, compreendendo que “ações de qualificação para a economia solidária, devem fortalecer o seu potencial de inclusão social e de sustentabilidade econômica, bem como sua dimensão emancipatória, ao mesmo tempo em que incorporam conhecimentos técnico aos empreendimentos solidários” (Senaes, 2004 *apud* Barbosa, 2007). O esforço aqui foi além do de inserir conteúdo e temática específica á qualificação do trabalhador autogestionário e atingir um público fundamental ao programa, mas de também tornar mais visíveis as ações apresentando-as a parcela maior de população. Outra interface foi com o Programa Nacional Primeiro Emprego mais voltado a jovens, a difusão de uma cultura cooperativista. Com o

MEC as ações centraram-se na educação de jovens e adultos.

O apoio à comunicação compõe o conjunto de ações formativas, mas está especificamente voltada ao público externo, á difusão e informação á respeito das práticas e valores da economia solidária, fazendo conhecer ao público seus sentidos e sua proposta de “um outro mundo possível”. Para tanto a proposta é fazer uso dos meios tradicionais de comunicação e também os alternativos procurando ampliar a adesão á proposta. A Senaes, para viabilizar essa proposta organizou uma campanha nacional com chamadas nos meios de comunicação e outras peças que tem como objetivo convocar a sociedade a conhecer a economia solidária e aderir a ela sob a lógica de uma nova ética social.

A democratização do conhecimento e tecnologia parte da compreensão que o acesso à tecnologia é um pressuposto fundamental para qualquer atividade econômica e mais ainda para as pequenas unidades produtivas com demandas efetivas de qualificação dos produtos e serviços e agregação de valor aos produtos como forma de obtenção de maior renda. Esse acesso deve ser proporcionado por investimento público e o tem sido quando se trata de empresas de capital tradicional. Para viabilizar essa ação a Senaes tem investido na ampliação das atividades da Finep junto ás incubadoras tecnológicas de cooperativas populares e redes de tecnologia social (BARBOSA, 2007).

Importante ressaltar que entre as ações empreendidas pela Secretaria a que visava dar subsídio a todo escopo de atividades por ela formuladas, baseava-se na constituição de uma base de dados dos empreendimentos de economia solidária e entidades de assessoria. Para esse objetivo foi realizado um amplo mapeamento da economia solidária no Brasil com a consequente criação do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária – SIES, composto por uma base nacional e por bases locais de informações.

A partir do PPA 2008-2011, o programa sofreu uma reformulação procurando dar maior visibilidade a determinadas ações e fortalecer a atuação do Conselho Nacional de Economia Solidária, importante aqui ressaltar que esse era um ponto dissonante entre a Senaes e o FBES. A Secretaria compreende a importância da CNES como instância mais ampla de participação, no qual a FBES teria espaço privilegiado de representação, mas abarcaria outras entidades de representação como Sebrae, OCB, SESCOOP, entre outros, num processo de negociação e articulação de formulação de diretrizes e políticas que possam favorecer o fortalecimento das ações públicas de economia solidária. Nesse sentido o CNES “teria uma função estratégica de ampliar politicamente a visão da sociedade e do governo sobre a economia solidária, em termos de medidas programáticas e de orçamento, com a

criação do Fundo de Economia Solidária” (BARBOSA, 2007, p. 282). Já o FBES não compartilha dessa compreensão questionando inclusive a criação dos vários espaços conselhistas no governo Lula, seu caráter consultivo ou deliberativo, que de possibilidade de exercício de controle social e formulação de políticas públicas passa a mero instrumento figurativo, apenas chancelando a imagem “democrática”, participativa e inclusiva que o governo quer imprimir, escamoteando as relações de dominação burguesas existentes. Aqui novamente o movimento contraditório se faz presente, pois se por um lado os questionamentos são essenciais para a democratização dos processos estatais “há também essa relação Estado/ONGs a redefinição da participação, podendo muitas vezes se limitar à gestão [...]” (ibid.).

Essa nova reformulação, se por um lado de acordo, com Cunha (2012), permitiu avanços para o reconhecimento de conteúdos e atuação mais concretos, por outro continuou a não fazer visível algumas prioridades em função da extensa quantidade de ações. Para tentar equalizar essa situação a Senaes passa a enfatizar três grandes áreas de demandas oriundas do mapeamento, conferências, entre outros documentos arregimentados nos encontros com os sujeitos sociais: acesso a capital, acesso a conhecimentos e acesso a mercados. Na prática também foram priorizadas ações de criação ou revisão de marco legal e de promoção ao desenvolvimento local.

A autora chama a atenção para a mudança na implementação das ações a partir desse período, se antes o convênio com o FBB era um grande “guarda-chuvas” que viabilizava as principais demandas a partir de 2008 as ações passam a ser realizadas por meio, fundamentalmente de editais de chamadas públicas. Essas mudanças, para Cunha (2012, p. 230), relacionam-se principalmente a redefinição das normas de execução de parcerias entre Estado e entidades da sociedade civil, sendo que os principais tipos de entidades habilitadas foram as ONGs e universidades públicas ou privadas (e suas fundações de apoio). Decorre disso o privilegiamento dado pela política a parceria com entidades privadas, nesse sentido, conforme aponta Barbosa (2007, p.236) a política se insere no escopo da “nova geração de políticas sociais, baseada na retração do Estado”. Tirando as universidades não há estrutura própria governamental para a execução das ações de economia solidária. Essa relação não é homogênea e sem tensões, muitos dos sujeitos envolvidos queixam-se com frequência quanto a falta de clareza sobre os empreendimentos e entidades que são beneficiados com recursos e sobre a burocratização dos processos.

Outro enfoque dado pela Senaes e que se aprofundou nesse período foi a

transversalidade de suas ações e a consequente aproximação com os diversos ministérios e órgãos do Governo Federal, em especial os da área social, com o objetivo de ampliar o acesso dos empreendimentos de economia solidária às políticas e programas e estabelecer parcerias para o fortalecimento das ações e políticas desenvolvidas. De forma geral, o que pode ser observado nesse período é que embora o Estado não tenha tomado a economia solidária como estratégica, a incorporação de suas práticas pelas diversas secretarias e órgãos públicos fortaleceu suas iniciativas tornando mais visíveis o campo de práticas ligado ao trabalho associado (SARDÁ & SANCHEZ, 2011).

Em 2008, Cunha (2012) identifica uma série de dificuldades pela qual passou a política, uma delas advinda da crise econômica do período que determinou cortes orçamentários, através de famigerados decretos de contingenciamento que atingiram frontalmente as ações de economia solidária, tendo grande parte delas sofrido atrasos ou paralisações. A Secretaria estava sofrendo toda sorte de tensões, no âmbito das relações internas, sofria recorrentes ameaças de extinção por parte do PDT, então à frente da pasta do MTE, e externamente, com as organizações e redes da sociedade civil que deixaram explícitas suas insatisfações quando da realização da IV Plenária.

A transição ao governo de Dilma Roussef, em 2011 também representou um ponto de inflexão ao movimento de economia solidária e à própria Senaes, fazendo com que os sujeitos sociais unificassem suas ações e discursos em torno da manutenção da Secretaria no MTE. Isso motivado pela proposta de criação de uma Secretaria Especial de Micro e Pequena Empresa, na qual seriam alocadas as ações públicas da economia solidária desconsiderando o longo acúmulo de discussões empreendidas pelo movimento rechaçando sua vinculação à temática do empreendedorismo e ao universo que subjaz a temática. O movimento, de acordo com Costa (2013), conseguiu reverter esse processo através de intenso processo de mobilização de suas bases.

As ações de economia solidária passam a sofrer novas modificações a partir de 2012, tendo sido integradas ao Plano Brasil sem Miséria de Erradicação da Pobreza Extrema, segundo o divulgado pelo IPEA no Boletim “Políticas Sociais” (2014). Com essa integração a Senaes passa a contar com maior aporte de recursos, ainda mantendo sua operacionalização por meio de editais de chamada pública com ONGs e universidades e através de convênios e celebração de parcerias com estados e municípios. Para tal a Senaes deve assumir a função de “promover a inclusão produtiva dos extremamente pobres que vivem em cidades” (INSTITUTO DE PESQUISA E ESTATÍSTICA APLICADA, 2014, p. 358). Essa

modificação terá impacto nas políticas de economia solidária desenvolvida pelos estados, em particular o de Minas Gerais, que serão abordados mais adiante.

O PPA 2012-2015, retira as ações voltadas á economia solidária do programa exclusivo até então desenvolvido pela Senaes inserindo-o no programa temático “Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária”, de caráter mais amplo e integrado a outros ministérios. Para o IPEA (2014, p. 358-359) “[...] a iniciativa tem significado muito mais uma racionalização do processo de planejamento do governo federal do que uma integração entre as ações destes órgãos em favor de um projeto comum”. Para Costa (2013), a nova concepção trazida por essas mudanças amplia a pauta do desenvolvimento conduzida até então pela Senaes incorporando o território e a redução de desigualdades socioeconômicas como potencialidades que favorecem as ações de economia solidária junto a comunidades tradicionais, quilombolas, indígenas e catadores de material reciclável, ou seja, preferencialmente aos beneficiários de programas ligados ao CadÚnico e ao Bolsa Família.

A autora aponta ainda como outro importante aporte á Senaes a parceria estabelecida com o Ministério do Meio Ambiente para execução do Programa de Resíduos Sólidos em cuja meta é atender 60 mil catadores e 500 cooperativas e associações visando ao fortalecimento de redes de cooperação e logística solidária (COSTA, 2013).

Ao longo dos anos de existência, A economia solidária como política pública enfrenta muitos desafios em sua efetivação, há todo um quadro conjuntural, conforme demonstramos no capítulo I, que a inscreve no amplo e complexo cenário fragmentário das políticas sociais sob a égide neoliberal preconizada na primazia do mercado, no refluxo do Estado e na substituição de políticas universalistas pelas de recorte focalizado e assistencial. Embora ela se constitua como importante, á princípio como um investimento em segmentos informais, contribuindo para que este seja um traço marcante da atuação do Estado brasileiro sobre as demandas de trabalho reivindicadas pelas camadas populares, se reveste também ela em uma “pseudo política” que serve ao interesse de cooptar lideranças do movimento uma vez que o montante de recursos destinados à mesma, assim como as ações efetuadas para sua efetivação, sequer tem a capacidade de ameaçar mais ainda o que já está em franco processo de estilhaçamento.

Para compreender um pouco melhor esses aspectos, buscaremos no debate teórico sobre a economia solidária as determinações que nos permitam uma análise sobre seu processo de inscrição na agenda pública e nos desdobramentos que representaram nas

relações sociais empreendidas no âmbito do Estado e dos sujeitos sociais envolvidos. Não é nossa pretensão efetuar uma análise aprofundada da política nacional de economia solidária, mas, sobretudo, indicar seu percurso e suas implicações.

2.3. Economia solidária como uma outra forma de desenvolvimento

O campo da economia solidária no Brasil ainda hoje, tem em Paul Singer sua principal referência. A associação de Singer a este campo está associada a trajetória acadêmica do economista, bem como a atuação para a proposta da Economia solidária enquanto política (NEVES, 2010)

Para SINGER (2008) a economia solidária:

[...] é um projeto de organização sócio-econômica por princípios opostos ao do *laissez-faire*: em lugar da concorrência, a cooperação; em lugar da seleção darwiniana pelos mecanismos do mercado, a limitação – mas não a eliminação, destes mecanismos pela estruturação de relações econômicas e solidárias entre produtores e entre consumidores. (2008, p. 09)

Singer (2000) argumenta que a economia solidária está fundamentada em três principais pilares para a organização da economia, ou de uma outra economia: a regulação econômica, a participação nos lucros e a gestão do trabalho. Na lógica liberal capitalista, a auto-organização do mercado fundamenta uma regulação da economia regida pela livre concorrência no mercado mediada, pelo movimento da competitividade, para Singer (2002) a economia solidária representaria uma proposta de economia mais igualitária, sem tanta concentração de riqueza.

Para que tivéssemos uma sociedade em que predominasse a igualdade entre todos os seus membros, seria preciso que a economia fosse solidária em vez de competitiva. Isso significa que os participantes na atividade econômica deveriam cooperar entre si em vez de competir (2002, p. 09).

Sobre a participação nos lucros, pressupõe a quebra de um dos principais pilares da relação salarial na heterogestão: a desigualdade de aferição de ganhos e concentração dos lucros na mão dos proprietários. A materialização deste princípio nas organizações do campo da economia solidária está associada a democratização dos ganhos, incluindo os lucros (tratados como sobras) e das decisões. A democratização dos ganhos e das decisões representam uma dos principais características de organizações autogeridas pelos próprios trabalhadores (SINGER, 2000).

Em relação direta à democratização nos ganhos e nas decisões (sintetizada através do princípio: participação nos lucros), o terceiro fundamento para a compreensão do campo da

Economia solidária, segundo Singer (2000), refere-se à gestão e organização do trabalho. Estas também fundamentadas no princípio da democratização das relações e do poder, fundamentando na perspectiva de Singer (2000) gestão democrática do trabalho, a partir da autogestão dos trabalhadores que, por sua vez, decidem o funcionamento da empresa: de modo coletivo nas diferentes instâncias de participação.

Em empresas solidárias de grandes dimensões, estabelecem hierarquias de coordenadores, encarregados ou gestores, cujo funcionamento é o oposto do de suas congêneres capitalistas. As ordens e instruções devem fluir de baixo para cima e as demandas e informações de cima para baixo. (...) A autoridade maior é a assembléia de todos os sócios, que deve adotar as diretrizes a serem cumpridas pelos níveis intermediários e altos da administração” (SINGER, 2002, p. 18).

A debilitação do campo da Economia solidária no Brasil também é um desafio. Segundo NEVES, (2010) porque tudo que relaciona uma atividade com fins econômicos a supostos princípios ou benefícios na esfera social vem sendo classificado como economia solidária.

Para Singer a possibilidade de delimitação deste campo, está associada a “organização” de uma série de experiências que se fundamentam nos princípios de: regulação econômica, a participação nos lucros e a gestão do trabalho:

A ideia de criar uma economia solidária significa “organizar” unidades de produção, em geral pequenas, em função delas mesmas e não de um grande capital centralizador. Em outras palavras, a cooperativa desempenhará o papel de uma grande franquadora múltipla, atuando em qualquer setor, mas que será possuída e comandada pelos próprios franquados [...] A economia solidária deve ser outro espaço livre para a experimentação organizacional, porque só a tentativa e o erro podem revelar as formas organizacionais que combinam o melhor atendimento do consumidor com a auto-realização do produtor. Se estas formas de organização forem encontradas – e certamente serão muito diferentes da empresa capitalista –, haverá uma boa probabilidade de que elas sejam a semente de um novo modo de produção. (SINGER, 2008, p. 124-125)

Singer propõe uma revolução de baixo para cima, a partir do chão de trabalho, objetivando, em meio à sociedade capitalista, uma convivência possível entre ideais socialistas e princípios associativos. Nesta perspectiva, para Singer (2000), a construção da economia solidária tem sido, em muitos países e ao longo de muitas gerações, uma das principais formas de luta contra o capitalismo, ao lado da ação de sindicatos e partidos por direitos políticos e sociais.

Ao associar aos princípios que fundamentam a Economia solidária a democratização das relações de decisão sobre o trabalho e os resultados do trabalho, Singer defende que a Economia Solidária produz uma outra forma de desenvolvimento, uma outra forma de pensar o trabalho na esfera pública. O papel do Estado e das políticas públicas de Economia Solidária são para fortalecer tais ações que vieram e fazem parte da sociedade civil.

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

Defendendo uma Economia Solidária fundamentada nestes princípios, Singer assumiu a Secretária Nacional de Economia Solidária/ SENAES em 2003, como uma estrutura destinada à proteger os direitos dos assalariados, em que anteriormente os trabalhadores informais não possuíam políticas para si. “Por isso, o surgimento da Senaes representou uma ampliação significativa do âmbito de responsabilidades do MTE, que passa a incluir o cooperativismo e associativismo urbano (já que pelo rural continua responsável o Ministério da Agricultura)” (SINGER, 2004, p. 03). De acordo com Neves (2010) ao ser questionado sobre a precarização das relações de trabalho, Singer defende que esta não é culpa das cooperativas e sim do desemprego em massa.

A criação da SENAES, no entanto não conseguiu até o momento responder a esta demanda, as Políticas Públicas de Economia Solidária não estão suficientemente institucionalizadas, tanto em termos de legislação como em termos de legitimidade na sociedade civil para que tais políticas existam. Coexistem no contexto de grande disputa política existente pelo Estado, inclusive entre forças conservadoras que também buscam consolidar seus interesses via políticas públicas e os movimentos sociais. Sobre o alcance das ações da SENAES, ainda que com insuficiente institucionalização, Singer defende que ao trazer as lutas e movimentos emancipatórios que praticam a autogestão e introduzem práticas democráticas para dentro do governo, forçam a alterarem suas instituições – principalmente o Estado – a banir as práticas autoritárias (SINGER, 2002, p. 22).

È inegável que existe uma heterogeneidade de ações em nome da Economia Solidária.

São ações que podem ser enquadradas como ações de empreendedorismo, fomentadas pela responsabilidade social de empresas capitalistas e suas ONGs, ou como ações de fomento à empreendimentos coletivos e autogestionários e de desenvolvimento local, fomentados por outros atores diversos da Economia Solidária. Esta heterogeneidade a caracteriza como uma “política em construção”. Isto indica que a Economia Solidária não alcançou um consenso sobre seus significados, muito menos sobre suas ações dentro dos espaços públicos. A esse respeito se situam os autores da teoria crítica que sob uma análise do ponto de vista da totalidade social compreendem a economia solidária como uma ressignificação do trabalho a partir de seu reconhecimento como não-direito.

2.4. Os termos da teoria crítica

Nesse contexto, torna-se necessário o entendimento do conceito de economia solidária e suas possíveis abordagens, levando em consideração que esse não é um campo consensual. Em princípio, um dos argumentos recorrentes baseia-se nas mudanças recentes no mundo do trabalho que em grande medida, podem se apresentar como impulsionadoras do enfoque de formas não hegemônicas de organização do trabalho. Essas novas configurações geram a retomada do debate sobre informalidade, configurado na difusão do desemprego, do processo de terceirização e de formas precárias de trabalho, sem registro em carteira e do aumento do trabalho associado e cooperativado para alguns segmentos de trabalhadores. Esse debate surge no Brasil em um período extenso de mudanças, fundamentalmente nas últimas décadas do século XX e início do XXI, afeta diretamente a vida dos trabalhadores e pode ser sintetizado como um período de: perdas, precariedade e insegurança.

Para Singer (2003), a organização de iniciativas da economia solidária pode representar o início de revoluções locais, que mudam o relacionamento entre os cooperadores e destes com a família, vizinhos, autoridades públicas, religiosas, intelectuais e promovem mudanças em níveis individual e social, criando a possibilidade de uma revolução pacífica diante a qual será possível promover a o socialismo, nas entranhas do sistema capitalista.

Menezes (2007), partindo de uma análise crítica, contrapõe-se à perspectiva apresentada por Singer na medida em que credita à economia solidária um caráter salvacionista no qual o “viés da conciliação e da adaptação ao sistema” dá lugar a “ações e formulações combativas” uma vez que legando a responsabilidade pelo auto emprego aos trabalhadores ela funcionaliza a precarização e a terceirização contribuindo para o aumento das desigualdades. Sob os auspícios de um anti capitalismo romântico e do socialismo utópico, para a autora, as práticas de economia solidária pretendem carregar um caráter de

“alternativa” aos dissabores provocados pelo processo de subsumção do trabalho ao capital, através da emancipação da classe trabalhadora sob o primado da auto-ajuda, ajuda mútua, autogestão organizados em torno de associações e cooperativas transmutadas em locais nos quais é possível promover uma nova sociabilidade do trabalho através da “virtude” da “responsabilidade social”, incentivo á criatividade e empreendedorismo.

A economia solidária, em sua ótica obedece aos preceitos emanados da lógica de mundialização do capital, que retira ao Estado a responsabilidade pela universalização dos direitos sociais, principalmente do direito ao trabalho, legando ao trabalhador desempregado, informal e pauperizado o compromisso de assumir para si a garantia de sua subsistência. E aponta:

A mundialização do capital, entendida como mais uma manifestação de reestruturação da ordem burguesa, transforma o estado em aliado incondicional do sistema, dispensando-o da sua máscara de neutralidade a-classista, bem como transforma suas clássicas e amplas tarefas formais de regulador da reprodução social e de mediador da relação entre capital X trabalho em novas funções mais flexíveis e extremamente seletivas de acordo com os interesses do patronato, da valorização e acumulação do capital nacional e internacional. (MENEZES, 2007, p. 128)

Essa perspectiva garante a estratégia de hegemonia do capital, propiciando um “esvaziamento do espaço público, retração do Estado no campo das políticas sociais e recuo do movimento sindical operário”. (Id., *ibid.*, p.22)

A economia solidária passa então, segundo a autora, a expressar as manifestações de um “terceiro setor” que carrega em si um “caráter conciliador, avesso à ruptura com a ordem do capital”. Desse modo, a intenção que essa prática encobre envolve a supressão de contradições e conflitos do modo capitalista de produção, humanizando o capital.

O associativismo e cooperativismo foram alternativas encontradas pela classe trabalhadora, nos marcos da revolução industrial, em que o processo de superexploração do trabalho colocava a questão social e o pauperismo como situações limite. Entretanto, no contexto mais recente, para Menezes (2007), essas organizações não podem substituir as organizações políticas clássicas

“ao contrário elas insulam e despolitizam a questão social pela desagregação com as lutas coletivas da classe operária – extremamente fragilizadas e recuadas frente á reestruturação produtiva, hoje, exacerbadamente condicionada à acumulação flexível imposta pelo capital parasitário-financeiro” (Id., *ibid.* p. 91)

Essas entidades, nessa perspectiva,

não adensam, ampliam ou consolidam a democracia: ao contrário, associativismo e cooperativismo, por suas configurações circunscritas no enclausuramento, na segmentação e no atrofiamento – independente da orientação que perpassa as diretrizes “alternativas”, quando recomendam que “menor é mais forte” e o “negócio é ser pequeno”-, o papel que elas desempenham só é útil, na realidade, para ratificar a democracia burguesa na sua preservação e, no limite, a sua modernização, até porque é o Estado da ordem do capital que formaliza, através de legislação específica, seu funcionamento, registro e pseudofiscalização – fato que também cancela o sonho de serem autônomas e “alternativas” para além do Estado e do Mercado” (Id., *ibid.*, p. 93)

Desse ponto de vista, Menezes destaca que a estratégia adotada pelo Estado burguês é “assimilar, incorporar e renovar” essas iniciativas, de forma que elas sejam naturalizadas em sua estrutura como opções á qual o trabalhador pode se valer, assim elas não se tornam capazes de provocar “pequenas revoluções”, como aposta Singer, pois não podem afetar as bases que estruturam o sistema capitalista, por não se enquadrarem no campo de luta entre capital e trabalho. Ao mesmo tempo em que, como alternativa ao desemprego estrutural e á pobreza, estimulam a produção e o consumo para “pequenos” o que remete ás formações econômicas pré-capitalistas cujo exercício de outra sociabilidade do trabalho leva á constituição de uma sociedade paralela que pode, no limite, promover a pequena célula de revolução por “dentro” do sistema, do qual um ditado africano muito utilizado pelo movimento de economia solidária é exemplar: “pessoas pequenas, fazendo coisas pequenas, em lugares pequenos, podem revolucionar o mundo”.

A defesa das dimensões do pequeno, do local, do individual é ressaltado pela autora como uma forma de cancelamento da dimensão universalizante das ações do Estado, típicos do projeto de welfare state, que os países de capitalismo periférico jamais chegaram a vivenciar. Esse foco á dimensão do pequeno contém a perversidade do projeto político que lega aos mais pobres a responsabilidade por sua reprodução á partir de soluções que possam encontrar nas suas pequenas localidades deixando o Estado livre para atuar no desenvolvimento das forças de mercado.

A economia solidária, destarte apresenta, segundo Menezes (2007), em suas variadas formas de organização, o objetivo de sanar os problemas estruturais advindos do desemprego, da pobreza e da informalidade, sem “abalar as estruturas do sistema capitalista, vendendo a ilusão de que um outro mundo é possível” á partir de duas intenções de caráter ideopolítico: a primeira se expressa como um gesto de benevolência e humanidade de autores determinados a criar um outro mundo “idílico” no qual seja possível incluir os “inempregáveis” e “sobrantes” através de um mecanismo de sobrevivência, ampliação da cidadania, e da democracia; a

segunda, mais de acordo com o que a autora considera provável, trata-se da construção de um projeto político, voltado aos mais pobres, ou seja, extremamente focalizado, destinado a integrar a “economia solidária ao sistema financeiro público e privado” através do fomento ao microcrédito produtivo que leva a essa população a resolução do problema do desemprego e do desamparo via a “fórmula mágica” do empreendedorismo. (p. 95)

Diante da hegemonia do capital financeiro, a mundialização do capital opera mantendo a superexploração do trabalho com extração de mais-valia absoluta associada á “obtenção de lucros do capital parasitário-financeiro, com a utilização do sistema de crédito”. Esses fatores contribuem na potencialização da concentração de renda, da propriedade e do desmonte do sistema público de emprego e universalização das políticas sociais, aprofundando as desigualdades sociais que restringem o trabalho assalariado formal e institucionalizam as “formas precárias de subsistência” através do fomento a projetos de geração de renda. Esse apoio aos projetos de economia solidária se ampara na proposta de expansão da iniciativa privada para novos mercados, ampliando a possibilidade de ganho pelo mercado parasitário-financeiro através da oferta de crédito ou microcrédito aos mais pobres, com taxas de juros exorbitantes. Essa lógica perversa longe de ser “uma fonte de combate à pobreza e o desemprego, na realidade, se configura como uma vigorosa política financeira que inclui os “excluídos” do mercado formal de trabalho e os miseráveis, numa rede de valorização e acumulação capitalista” (MENEZES, 2007, p. 106).

Um ponto importante abordado pela autora e que nos interessa aqui ressaltar é que a economia solidária, embora tenha em seu escopo ideo-político um projeto alternativo ao capitalismo, esse não só não conseguiu se apresentar como tal antes de sua formalização como política pública quanto depois aprofundou seu caráter conciliador ao ser incorporado no âmbito do “retrocesso das políticas sociais do projeto societário neoliberal” que nega a universalidade dos direitos sociais, estimula à “retração do Estado, a manutenção da focalização das ações sociais, ampliando frentes de trabalho favoráveis á terceirização (via cooperativas de trabalho), a precarização, a desregulamentação e a superexploração.” (ibid., p. 223) Esse estímulo á retração do Estado se coaduna ás recomendações da doutrina neoliberal, no que tange á regulação social, uma vez que as ações de economia solidária se fazem prioritariamente através de parceria público-privada contanto com uma gama de atores da sociedade civil, como Ongs, universidades, igrejas, sindicatos, indicando claramente que ela opera da mesma forma como antes de sua institucionalização como política pública.

Menezes (2007) considera ainda que diante a crise econômica que vivenciamos desde

final do século passado, e da perda da perspectiva revolucionária totalizante a economia solidária se inscreve num quadro propositivo de “persuasão para que as classes trabalhadoras em geral e o proletariado em particular internalizem e assumam o auto-emprego e o não assalariamento como manifestações benéficas que estimulam sua emancipação econômica” acentuando a cultura do “faça-você-mesmo”, num contexto de ressignificação e conciliação da classe trabalhadora. (p. 228).

Barbosa (2007) também parte da vertente crítica à proposta alternativa emancipatória da economia solidária, concordando com Menezes em vários pontos. Para ela a economia solidária é um fenômeno recente inscrito no modo de produção capitalista que, em sua fase de reestruturação produtiva, transfere à sociedade e principalmente ao indivíduo a responsabilidade por auto empregar-se apelando para a “autonomia da autogestão” em um discurso que incorpora antigas práticas como possibilidade de futuro²⁰.

Isso ocorre, segundo a autora, em um contexto de “confluência perversa” na qual, ao mesmo tempo em que a economia solidária promove uma nova sociabilidade do trabalho através da organização de pequenos grupos produtivos, compostos por trabalhadores pauperizados em sistema de autogestão, ela também contribui para a “naturalização” do trabalho informal, atendendo a receituário das agências financeiras multilaterais, que estimulam o fomento à criação de pequenos negócios, como forma de transferir aos mais pobres a responsabilidade de se manter por conta própria. Isenta dessa responsabilidade, garante-se as missivas do ajuste fiscal e a desregulação do estado perante compromissos públicos de proteção social, largando-se a economia à orientação do capital financeiro e produtivo monopolizados e às instituições o dever de minorar a miséria e gerar renda.

Nessa perspectiva, os novos movimentos sociais são os responsáveis pela retomada da prática autogestionária como proposta de experiência econômica de base coletiva, sustentada em valores que questionam as práticas capitalistas, a partir do processo de redemocratização. Esse é um fato que corrobora com a perspectiva da confluência perversa na medida em que, enquanto o ideário neoliberal caminhava a passos largos em contexto internacional, no Brasil se estava às voltas com a retomada do processo democrático e com os novos papéis atribuídos à sociedade civil e à sua autonomia frente ao Estado. Com isso, as práticas e experiências de economia solidária ganham corpo propondo uma nova forma de produção, de consumo e

²⁰ Esse é “olhar retrô” de que fala Menezes (2007), uma busca no passado de princípios ideológicos que possam se converter na “salvação da barbárie da civilização” a partir da conformação ao pensamento de que o capitalismo é o estágio final da história humana, negando a perspectiva revolucionária e procurando nos estágios pré-capitalistas experiências que possam humanizar o capital.

crédito negando organizações tradicionais e até mesmo o assalariamento.

Os limites do efeito do trabalho assalariado como se realizou na tradição industrial fordista estão mais do que expostos na literatura especializada, todavia é curioso que se retire da arena que o assalariamento envolve também identidade da condição social e explicitação da relação patrão/empregado, ou seja, os elementos políticos que favoreceram o giro da reestruturação produtiva visando o escamoteamento da relação capital/trabalho. (BARBOSA, 2007, p. 188-189)

O escamoteamento de que fala Barbosa (2007) opera em frentes diversas: pelo estímulo à cultura da autogestão e do empreendedorismo como promotor de autonomia, dinamismo e criatividade induzidas pelos Sindicatos, Igrejas, ONGs, governos e capital, redimensionando os formatos de exploração do trabalho, como aludido anteriormente; pela ação do poder público que requalifica a informalidade institucionalizando-a como direito; pela ação do mercado e do capital na extração de mais-valia de atividades improdutivas, que se desenvolveram na esfera da circulação na qual a relação de prestação de serviços obscurece o trabalho subcontratado como parte do trabalho produtivo coletivo, do qual se extrai o tempo socialmente necessário para produção excedente.

Embora as iniciativas de economia solidária estejam inscritas em um contexto extremamente desfavorável ao seu desenvolvimento levando-se em conta a precarização do trabalho e as frágeis condições de subsistência que as circunscreve, ela ainda se apresenta como um campo, capaz de favorecer a sociabilidade e agregação humana, dando novo sentido á vida coletiva, ao proporcionar a inserção social e o sentimento de pertencimento aos indivíduos, conforme demonstram as experiências analisadas por Barbosa (2007). Entretanto, lembra a autora, a “materialidade dos empreendimentos, ainda que restabeleça a auto-estima dos atingidos pelo desalento da falta de trabalho é entrelaçada pela insegurança social”.(p. 149)

De fato, a viabilidade é bastante frágil em muitos empreendimentos. Geralmente pequenos negócios organizados por trabalhadores completamente destituídos de capital e com baixa formação, enfrentam dificuldades para conseguir crédito, manter um capital de giro, incorporar tecnologia, comprometendo sua viabilidade do ponto de vista organizacional, financeiro e tecnológico.

Esses descompassos trazem questão de fundo do enfrentamento da relação desses empreendimentos com o mercado capitalista; a negação disso, na leitura do fenômeno e na prática política, produz esse paradoxo, contribuindo pouco para esclarecer e municiar o enfrentamento e maior controle possível da inserção desses segmentos no mercado. Alguns

estudiosos da área apontam para a necessidade de articular a “lógica empresarial com a lógica solidária (Gaiger, 1999), mas ao mesmo tempo afirmam a dualidade de mundos e falam da economia solidária como uma *outra economia*. (p. 130, grifos da autora)

Essa dualidade que o escamoteamento encobre, volta a aparecer nessa afirmação da possibilidade de existência “de dois mundos possíveis” como Menezes também afirma. Como totalidade o capitalismo não permite em seus marcos, a existência de “outra economia” a não ser que essa seja totalmente funcional a ela. O que parece ser o caso. Nesse sentido, contribui a construção de um aparelho ideológico cultural criador de consenso e hegemonia, dando voz ao ideário burguês que propaga as benesses do empreendedorismo, com aval dos novos movimentos sociais como seus principais articuladores e do Estado.

O papel do Estado aqui também coaduna com esse complexo campo dual na medida em que incorpora uma demanda dos movimentos sociais pelo reconhecimento e apoio a iniciativas autogestionárias no campo do novo cooperativismo e ao mesmo tempo em que dá continuidade às ações do cooperativismo tradicional capitaneado pela Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB.

De acordo com Barbosa (2007) essa é mais uma das formas com as quais se desenvolve o transformismo das relações sociais tendo aqui os novos movimentos sociais agindo sob uma lógica colaboracionista á medida em que incorpora o discurso da autogestão e da ode ao trabalho informal, promovendo a passivização das lutas sociais. As políticas públicas voltadas aos pequenos negócios corroboram com esse argumento uma vez que se circunscrevem no campo fragmentário e focalizado das políticas sociais que de forma pontual conformam o trabalhador a sua situação de pauperismo.

Como algozes de si mesmos, os trabalhadores desempregados passam a receber quando muito, capacitação e financiamento para operarem atividades de caráter de empresa – como sugere o Sebrae para as carrocinhas de cachorro quente da esquina – e, se expulsos do mercado competitivo, ficam reféns da própria incompetência das escolhas realizadas. A letalidade dessas pequenas iniciativas de negócios é reveladora de que, atrás do capital humano, se ergue um campo de poder econômico extremamente hostil a essa possibilidade empreendedora mercantil liberal. Na verdade acaba expondo o quadro semântico e ideológico de mobilização em torno da expansão da iniciativa privada para novos mercados, inclusive o segmento popular, com vêm mencionando as instituições multilaterais, o que em si constitui as muitas mediações em que se realiza o consenso passivo a esse novo ordenamento. (ibid., 208)

Esse universo contraditório, carregado de ambiguidade teórica e política, reafirma a força totalizadora do capitalismo, que se configura como a arena em que disputam os agentes

econômicos e em que são definidos os rumos sociais sob a lei máxima do valor. Isso permite deixar claro que o que se processa em esfera maior, é a expulsão deliberada dos trabalhadores informais e desempregados da arena de conflito, objetivando o enfraquecimento de seu papel no processo de disputa societária coletiva, ainda que, no limite, as experiências de economia solidária produzam para os que se filiam a ela, um arrefecimento dos efeitos da barbárie do capital. (BARBOSA, 2007, p. 118)

2.5. Breve caracterização de Minas Gerais e contexto de criação da política de economia solidária em seus marcos

Antes de apresentarmos o desenvolvimento da economia solidária em Minas Gerais, faremos aqui uma breve caracterização do Estado e o contexto de inscrição da política de economia solidária que aqui se gestou tendo como pano de fundo a gestão do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). Entretanto, gostaríamos de sinalizar que não nos delongaremos nessa caracterização, pontuaremos, tão somente, os elementos necessários para localizarmos os marcos do surgimento da economia solidária no estado.

Isso posto o Estado de Minas Gerais apresenta um quadro que não se difere de forma substancial daquele caracterizado no Brasil. Fazendo um recorte de alguns indicadores sócio econômicos para o período que se pretende analisar nessa dissertação, e que podem apontar as características sob as quais as expressões da questão social aqui se manifestam. Dessa forma, Minas Gerais está localizada na região sudeste do Brasil, a que apresenta maior dinamismo industrial e maior PIB comparado às outras regiões macroeconômicas de planejamento do Estado brasileiro. Considerado como a terceira maior economia do país atualmente, Minas Gerais até meados dos anos 1970 apresentava uma dinâmica econômica abaixo da média nacional. Sua entrada no processo de industrialização pesada diversificou os ramos de atividade econômica que passaram da produção e exportação de bens agrícolas primários à produção de bens intermediários, bens de capital e bens de consumo duráveis, de acordo com Lopes e Gusmão (2012).

Em termos de extensão territorial, Minas Gerais ocupa uma área de 587 mil km², de acordo com dados básicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico 2010. Além de ser o quarto maior estado em extensão territorial é o que apresenta o maior número de municípios, contabilizando 853 no total. Com uma população de 19.855.332 mil habitantes distribuídos em 42,8% dos municípios com população entre 20.000 a 50.000 habitantes. Os demais estão distribuídos em municípios de médio porte – 23,5% e grande porte – 33,6%. Possui uma diversidade regional, cultural, social, climático,

econômico e ambiental enorme e que reflete diametralmente no desenvolvimento de cada localidade.

O PIB mineiro atingiu de acordo com o boletim “Perfil de Minas Gerais 2013”, publicado pela Fundação João Pinheiro, o montante de 4.143.013 trilhões em 2011. Desse volume 9,2% é composto pelo setor agropecuário, tendo a produção de café, leite e rebanho equino como produtos com maior representatividade, o setor industrial corresponde a 32,8% e tem na produção de ferro gusa e aço bruto seus pilares de sustentação, o setor de serviços apresentou uma maior representação relativa do PIB, com 58% do total, para o ano de 2011.

Na conjuntura nacional o índice de desenvolvimento humano de Minas Gerais ocupa a 9ª posição entre as 27 unidades federativas brasileiras segundo o FJP/IPEA/PNUD - Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, 2013, com um valor considerado mediano de 0,731 . Por esse documento é possível observar ainda que o Estado possui uma porcentagem de pessoas vulneráveis á pobreza de 28,85% e de pobres e extremamente pobres de 14,46%.

Essa dinâmica de composição dos índices reflete a forma como se deu o desenvolvimento capitalista no Brasil que em Minas Gerais ganhou contornos próprios, entretanto, mantendo relação de similaridade ao observado no Brasil. A história do Estado, aliás, reflete bem essa relação, posto que embora nos últimos anos tenha expressado melhora significativa nos indicadores sócio- econômicos, experimenta internamente uma dinâmica de desenvolvimento desigual e combinado que reproduz as diferenças macrorregionais do Brasil (regiões sul/sudeste industrializadas e modernas e , norte/nordeste tradicionais, arcaicas).

Seguindo a lógica de valorização do capital, o processo de desenvolvimento capitalista entre os países segue uma dinâmica de dependência e de, nos dizeres de Fontes (2010, p. 217), “expropriação e reexpropriação da população em sua fuga para frente” procurando meios e formas de sobrevivência que os empurra cada vez mais ás fronteiras do capital.

Para a autora, na “compulsoriedade pela produtividade” o capital buscará priorizar certos elementos á sua dinâmica de expansão espacial que demandará um exército de reserva abundante e com baixo nível de formação, que pressiona o valor da força de trabalho, a localização privilegiada, os recursos naturais disponíveis, os benefícios fiscais, as relações de poder. Estes elementos favorecerão ou não a concentração de capital numa região em prejuízo de outras. (idi., ibid.)

Nessa perspectiva, a busca constante pela valorização irá conformar no sistema capitalista, uma concentração de renda que agrava sobremaneira as desigualdades sociais e territoriais. Para melhor elucidar essa relação recorreremos às formulações de Netto (2007, p. 7)

ao assinalar que a “*desigualdade é fenômeno recorrente, embora com padrões bastante diferenciados, no conjunto das sociedades capitalistas*”.

O percurso histórico do Estado de Minas Gerais é exemplar disso posto que desenvolvimento de suas macrorregiões desde o século XX, assim como no Brasil, aponta para um desequilíbrio persistente na concentração de renda e desigualdade, há praticamente um século (PALES, SANTOS, e RODRIGUES, 2006).

O Estado possui ainda, como particularidade o extremo conservadorismo presente nas formulações das políticas, e aqui nos interessa apontar as de recorte social. Acostumado á adoção de ideologias de gestão que prezam pela racionalidade técnica e burocrática na busca pela legitimação sistêmica, conforme era caro ao regime ditatorial dos anos 1970, Minas Gerais irá experimentar internamente, *pari passu* ao observado em nível federal, os efeitos da crise econômica e da falência do governo autocrático na condução de um modelo de desenvolvimento capaz de garantir, nos momentos de crescimento econômico, alguma distribuição social e de renda que pudessem minimamente frear o aumento do desemprego, da desigualdade e da pobreza.

Concomitantemente, nesse momento, Minas Gerais deixa de ser agrário e torna-se industrial o que, de acordo com Neto (1996), complexifica as relações sociais e políticas. Assim, o denominado “milagre mineiro”, que desenvolve até o final dos anos 1970, obtém uma expansão de 10,2% do PIB ao ano puxado principalmente, pela construção civil, mineração e têxteis. (NETO, 1996, p. 157)

Como já observado no Capítulo 1 dessa dissertação, e ainda de acordo com o autor, os ganhos desse crescimento não alteraram a composição do quadro social, ao contrário, o modelo de industrialização adotado aumentou a distância entre o rural e o urbano gerando uma população urbana excedentária e carente de apoio sócio econômico. Esse quadro agrava a concentração de renda e a capacidade de geração de empregos, problemas que o Estado não só não resolveu como agravou ao adotar técnicas de gestão tecnocráticas e políticas sociais reducionistas.

Ao final de década o ciclo de crescimento se extingue assim como a perspectiva de alguma possibilidade de mudança nas condições sócio econômicas da população. Essa conjuntura leva a uma reorganização dos movimentos sociais e sindicais em Minas Gerais e a movimentos que ganharam as páginas dos jornais da época, como a greve dos metalúrgicos de João Monlevade e Betim. Neto (1996, p. 158) nos lembra ainda que essa reorganização são as bases para criação das centrais sindicais como a CUT, a CGT e de sindicatos de trabalhadores

de outras áreas como a CONTAG e a FETAEMG criando um ambiente reivindicatório mais amplo do que aquele pautado somente na melhoria das condições salariais.

Diante a esse quadro o regime autoritário muda suas diretrizes nas políticas sociais que embora ainda carregadas pelo perfil “segregador e empresarial” se abrem á participação social. Na tentativa de proceder á “transição lenta, gradual e segura” para a democracia, o Estado adota uma nova técnica de gestão pública de viés participativo, porém limitado e sem a menor possibilidade de influência na alocação de recursos. (NETO, 1996, p. 155-158)

Essa estratégia visava aproximar o governo aos movimentos sociais na tentativa de uma conciliação ao projeto e de cooptação das lideranças dos movimentos populares através de uma “participação concedida, baseada em relações sociais primárias, criando a ‘ilusão da participação,’ política e social” (BORDENAVE *apud* NETO, 1996, p. 158).

O Estado via-se nesse momento, diante a uma sociedade capaz de cobrar por direitos sociais e políticos, o que lhe impunha novos desafios. Nesse processo, é forçado a abandonar seu discurso racional e sua aparente neutralidade técnica para assumir o momento de reorganização política da sociedade, apresentar propostas que contemplassem os interesses sociais, permitindo o mínimo de autonomia para que ainda fosse possível garantir algum controle. (NETO, 1996)

Sincronicamente as teorias organizacionais do universo das empresas privadas são adotadas pelo poder público e em Minas Gerais, conforme relatado por Neto (1996, p. 1659) se convertem nos “Círculos de Controle de Qualidade” que passam a dispor o formato de gestão de agências públicas estatais voltadas ao trato social no Estado.

No final da década de 1980 e no transcurso dos anos 1990 os efeitos da crise econômica mundial se fazem sentir de forma mais intensa o que afeta substancialmente as relações sociais de produção e a recente e incipiente democracia. Recuperando o que foi afirmado no ítem 1.2 dessa dissertação, essas transformações se devem á um rearranjo do mercado mundial influenciado por uma nova dinâmica do capital financeiro; á reestruturação produtiva no mundo do trabalho e a adoção da flexibilidade de contratos e de teorias organizacionais voltadas á consolidação da produtividade e lucratividade em detrimento das garantias trabalhistas; ao endividamento público, á globalização e á criação de consenso e hegemonia (BEHRING, 2003, p. 197).

Neto (1996) enfatiza que esses fatores impactam sobremaneira os movimentos populares que se retraem confrontados pela conjuntura macroestrutural da crise, assumindo uma postura reativa ao passo que o governo de Minas Gerais, em fins de 1980 “encerra a sua

política de práticas e planejamento participativo”(idi, ibid, p. 160). O neoliberalismo a essa altura já é um fato consumado no governo federal tendo se iniciado na gestão Fernando Collor de Mello e estruturado na de Fernando Henrique Cardoso. No cenário de Minas Gerais, ainda crassa a política de cunho clientelista e populista do PMDB que direciona os recursos de acordo com seus interesses políticos, não respeitando qualquer tipo de planejamento. Esse fato determina o fim dos programas especiais e da destinação expressiva de recursos para as políticas sociais, de educação, saúde e trabalho ao passo em que saem fortalecidas aquelas que privilegiavam instituições filantrópicas e caritativas, fundações e hospitais. Dessas perdas se fazem acompanhar a falta de reação dos movimentos populares e o abandono deliberado pelo Estado de mecanismos e instrumentos de planejamento “nem de forma tecnoburocrática e nem de forma participativa” (NETO, 1996, p. 161)

Á partir desse momento a gestão do governo do estado de Minas Gerais irá se desdobrar entre PMDB e PSDB, sem, no entanto, romper com o pacto de dominação conservador formado pelas frações de classe ligadas a proprietários de terra e burguesia industrial em associação ao capital estrangeiro. Esse cenário serviu como pano de fundo ao aprofundamento da pauta neoliberal de ajuste fiscal, privatizações e redução dos direitos sociais. Capitaneado pelo Plano Real e pela necessidade de austeridade fiscal promovido pelas agências financeiras multilaterais, o endividamento dos estados cresceu exponencialmente.

Sob esses impactos a gestão Eduardo Azeredo (PSDB – 1994/1998) assumindo um governo cuja pauta se orientava ao atendimento às demandas do grande capital, na qual a exigência de redução de custos e preparação á modernização da gestão e das pessoas era fundamental, as ações voltadas às políticas sociais foram dirigidas, principalmente para a qualificação, posto que era preciso preparar a força de trabalho para as exigências novas do capital. Seguindo na pauta neoliberal essa gestão foi a que mais contraiu dívidas, principalmente junto ao BID e outros organismos internacionais (OLIVEIRA E GONTIJO, 2012, p. 41). Procurando equacionar esse problema o governo aderiu ao programa de ajustamento de longo prazo proposto pelo governo federal como forma de solução além de medidas como a privatização de empresas e bancos públicos (CEMIG e CREDIREAL), de enxugamento do quadro funcional, de retenção de salários, desvinculação de receitas e despesas. Entretanto essas medidas não foram suficientes para modificar esse quadro de forma que a espiral da dívida continuou em seu ritmo ascendente ao passo em que as expressões da questão social se aprofundavam. Em Minas Gerais a dívida assumiu tal proporção que em

finais de 1990 o governo do estado capitaneado por Itamar Franco (PMDB – 1998/2002) chegou a cogitar a moratória, sendo duramente penalizado por isso.

Ideologicamente esse processo, no governo de Minas Gerais, se alicerça na adoção, pelo poder público, de técnicas gerenciais que tem como suposto a supressão de traços de patrimonialismo que permeiam a gestão pública brasileira e convocam á mudança através da adoção de modelos administrativos mais modernos e adequados ao objetivo de garantir a eficiência do sistema econômico no cenário internacional e á melhoria no atendimento ás demandas dos cidadãos. Nesse aspecto o ideário conservador neoliberal que, como aponta Paula (2005, p. 43), adere ás “panaceias” gerenciais das empresas privadas como parte da definição de “uma nova agenda para o mundo do trabalho baseada na desregulamentação da legislação trabalhista e na flexibilização dos direitos sociais.” Essa nova agenda é a extensão dessa lógica administrativa privada, de cunho gerencial á administração pública, e é usada para justificar que o provimento de certos serviços é mais eficiente quando orientado pela lógica do mercado e, portanto a privatização é o caminho mais racional.

Nas políticas sociais Minas Gerais, assim como os outros estados, passa a gerir recursos sobre a lógica da descentralização, ou da transferência de responsabilidades aos níveis políticos locais e regionais, o que não retirou o caráter fragmentário e residual da política. Assim o orçamento do estado para essas ações se contrai e o poder público estadual passa a agir como articulador das ações sociais do governo federal, cabendo a execução aos municípios. No desempenho da atribuição como articulador o Estado também não logra bons resultados posto que não conseguia orientar ou assessorar os municípios na gestão das ações de proteção social (ARNOUT, 2014).

Diante ao exposto é possível encontrar nas formulações de Bhering (2003) a síntese desse contexto que se afigura no Brasil de forma geral e em Minas Geras de forma particular: falta de comprometimento com a implementação das políticas públicas de combate á iniquidade social tanto em relação á condução da política econômica e ás medidas tomadas para o ajuste fiscal, quanto aos efeitos que essas tiveram para o aumento da dívida pública; desresponsabilização pela política social, desrespeitando normas constitucionais que garantem a seguridade social, somadas ao aumento do desemprego, da pobreza, das demandas por políticas aprofundadas pela macroeconomia do plano real e atendimento á orientação neoliberal; adoção de um padrão tecnocrático e antidemocrático na formulação e condução de programas e projetos, retirando da esfera pública de participação os atores coletivos.

Na sequência da dobradinha estabelecida e anteriormente mencionada na gestão do governo estadual de Minas Gerais, em 2003 o PSDB retorna ao poder, onde permanece até 2014, com duas gestões de Aécio Neves (2003-2010) e por uma de seu sucessor e vice Antônio Anastasia (2011-2014).

O governo PSDB em Minas Gerais nos anos 2000, iniciou seu mandato sob a afirmação de que o estado encontrava-se em situação de gravíssimo descrédito, motivado principalmente pela crise fiscal, “com notório déficit orçamentário existente desde 1996”; pela falta de credibilidade junto aos investidores internacionais, por um serviço público carente de legitimidade, por constantes atrasos de pagamento da folha, da falta de uma interlocução eficaz junto à sociedade civil e mercado na busca por resultados e na falta de instrumentos de planejamento e gestão adequados, configurando um processo de intenso sucateamento da máquina administrativa (ANASTASIA, 2006, p. 13)

Era preciso, segundo o alardeado fartamente na imprensa, “arrumar a casa” através da adoção de uma série de medidas que primeiro pudessem sanear as contas públicas, abrindo caminho à retomada dos investimentos e posteriormente criar mecanismos institucionais que pudessem levar a uma reforma da gestão pública orientada para resultados e visando o alinhamento de pessoas e de instituições na perspectiva de um desenvolvimento integrado. Para tanto propõem o programa “Choque de Gestão” visando em um primeiro momento, de acordo com Oliveira e Gontijo (2012, p. 81) “criar as condições minimamente requeridas para se avançar na retomada dos investimentos públicos e, com isso, abrir os caminhos para o reingresso de sua economia numa etapa de crescimento sustentado” e posteriormente; otimizar os gastos públicos, através da qualidade e agilidade na alocação de recursos à área social, buscando a “equidade entre as pessoas e as diferentes regiões do Estado”; em uma proposta administrativa “não mais voltada para a administração de dívidas, mas sim para a gestão de resultados” (QUEIROZ e CKAGNAZAROFF, 2010, p. 688).

A adoção de práticas de gestão privadas como forma de dinamizar os processos administrativos, dando novo fôlego às metodologias e práticas gerenciais do serviço público, foi o mote para a incorporação do planejamento estratégico como instrumento vital para a garantia do objetivo precípua de transformar Minas no melhor estado para se viver. Um passo fundamental nessa direção foi o desenvolvimento do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) com horizonte estratégico de longo prazo, nesse caso até 2030, mas contando com instrumentos de médio prazo – caso do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) - e de curto prazo – como a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e

Lei Orçamentária Anual (LOA). A utilização dessa estratégia dual foi considerada pelos elaboradores do Choque de Gestão como uma de suas características inovadoras, pois sustentada em dois pilares, poderia proporcionar a um só tempo

[...] o equilíbrio fiscal, estratégia do presente, e uma agenda de desenvolvimento, estratégia do futuro, que justificasse também para a sociedade os ajustes iniciais de redução, racionalização de despesas, reforma administrativa e expansão das receitas tributárias (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006, p. 22)

Para o cumprimento da meta prioritária de diminuição dos gastos públicos era preciso, nos dizeres de Aécio Neves, “o remédio amargo do ajuste fiscal” que consistia em uma série de medidas emergenciais aliada a outras de caráter estruturante que pudessem num curto espaço de tempo, sanar as contas públicas, levando ao necessário “déficit zero”, condição para garantir a governabilidade da nova administração e a recuperação de credibilidade junto aos investidores. Para cumprir com esse objetivo, de acordo com informações coletadas por Oliveira e Gontijo (2012, p. 84), foram tomadas as seguintes medidas para o ajustamento de receitas: adoção do Simples Minas; desoneração tributária de produtos da cesta básica; simplificação de procedimentos tributários; inclusão de novas mercadorias no instituto de substituição tributária; adoção de medidas reativas à guerra fiscal; intensificação do combate à sonegação; revisão e elevação das alíquotas de impostos estaduais; melhoria da receita patrimonial (dividendos das estatais estaduais, remuneração dos serviços bancários, administração da rede bancária da folha de pagamento do estado); entre outras.

No que tange às despesas do governo os autores ressaltam: contingenciamento, em 2003 de 20% das despesas financiadas com recursos ordinários do Tesouro; redução de 30% no número das secretarias, mediante fusão; exclusão de cargos comissionados; congelamento do salário do funcionalismo com revisão geral e extinção de benefícios; redução dos salários do governador, do Vice, dos secretários de estado e dos secretários-adjuntos; centralização da folha de pagamentos do funcionalismo na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão; criação do sistema de compras do estado por meio de leilões eletrônicos; aprovação das Parcerias Público-Privadas (PPPS), com o objetivo de obter recursos para a realização de investimentos (ibid.).

Uma vez definidas as diretrizes para o equacionamento da dívida a etapa seguinte, aquela orientada aos resultados, consistiu em reunir as diversas ações do governo em “cinquenta e sete projetos estruturadores do desenvolvimento de Minas, que seriam rigorosamente controlados em onze áreas de resultados” e monitorados por um escritório de

gerenciamento de projetos criado especificamente para esse fim, tendo como escopo o ajustamento de compromissos com a administração central, “com vistas ao alcance de resultados e focalização de objetivos e prioridades” (SILVA, 2012, p. 67). Como forma de comprometer e envolver todos os responsáveis diretos e indiretos na viabilização da proposta, por fim, foi implantado o Acordo de Resultados, um instrumento de planejamento que consistiu da pactuação de metas voltados ao atendimento dos objetivos estruturadores junto às secretarias, autarquias e fundações e a avaliação de desempenho, que vincula ganhos salariais ao atendimento de resultados como forma de transformar as relações de trabalho através do produtivismo e do mérito.

Essas medidas aliadas a uma conjuntura macroeconômica favorável e a uma estratégia de divulgação extensiva dos resultados projetaram a experiência mineira como um caso de sucesso sendo reconhecido, de acordo com seus formuladores e executores, de forma ampla pela sociedade, pelo governo federal, por instituições internacionais como um modelo de inovação na gestão pública, a ser replicado em outros estados.

No âmbito das reformas administrativas propostas desde 1946 no Brasil, o modelo de Minas Gerais, embora empunhando firmemente a bandeira do “novo”, traz consigo todo o aparato gerencial promovido por seus antecessores, porém aglutinando um conjunto variado de modelos de inovação e de técnicas de gestão, em especial aquelas baseadas no modelo de administração pública inglês, para garantir os aspectos “inovadores” da proposta além da construção de uma agenda única que fosse capaz de agregar aspectos econômicos e fiscais às questões sociais, na perspectiva de se atingir a governança social.

Utilizando as contribuições recentes de Silva (2012) em dissertação de mestrado sobre administração gerencial em Minas Gerais e seu impacto nas condições de saúde do trabalhador docente, a autora aponta, através de estudos realizados junto às principais idealizadores e executores do chamado “Choque de Gestão” os fatos apresentados que, segundo os mesmos, diferenciam sua proposta de “reforma²¹” daquelas operadas anteriormente no Brasil e no mundo :

- a perspectiva de um desenvolvimento aberto que integre a dimensão econômica e ambiental, promovendo adequação institucional voltada a esse fim;

²¹ Em concordância á autora usaremos também o termo reforma entre aspas “por considerar, tal como Behring (2003), que todo este processo trata-se, na verdade, de uma contrarreforma conservadora e regressiva, projetada entre as paredes dos gabinetes tecnocráticos e inspirados nas orientações das agencias multilaterais.” (SILVA, 2012, p. 18)

- a integração das políticas através de um Estado regulador e promotor, atuando em rede para direcionar as capacidades do mercado e da sociedade civil com vistas ao desenvolvimento;
- o monitoramento e controle orientado a resultados baseado no compromisso e alinhamento dos gestores à proposta (SILVA, 2012).

De base em todo esse aparato gerencial o governo de Minas Gerais foi extremamente hábil em divulgar seus resultados anunciando, já em 2004, ou seja, após um ano de gestão, ter atingido o “déficit zero” equilibrando as contas públicas e recuperando a capacidade de investimentos. Silva é contundente ao afirmar que todas essas mudanças vieram de encontro ao receituário neoliberal na medida em que o Banco Internacional para a Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD) foi um dos principais financiadores do “Choque de Gestão” através da liberação de um empréstimo no valor um bilhão e seiscentos mil dólares sem a obrigação de contrapartida financeira, mas com o compromisso de tornar Minas Gerais um modelo exemplar de boas práticas na gestão pública. Para tal o

“Choque de Gestão” assume o compromisso de trabalhar através de programas rígidos de controle de resultados em várias áreas do serviço público, a exemplo, do equilíbrio fiscal, da desoneração da produção, do estímulo ao crescimento, qualidade dos gastos públicos e dos investimentos na qualificação da escolaridade e da assistência à saúde. (SILVA, 2012, p. 66)

No que tange ao uso dos instrumentos de gestão empresariais além de servir como meio de ganhar consentimento da sociedade á proposta deliberada de atendimento aos preceitos do capital financeiro também atende ao projeto político de perpetuação de um bloco de dominação no poder uma vez que ao adaptar técnicas utilizadas pelo mercado para venda de seus produtos á logica da administração pública, sobre a retórica da entrega de “melhores serviços ao cidadão”, justifica-se o enxugamento da máquina, a transferência dos recursos públicos ao capital privado, a “mercantilização” do Estado e a exploração do funcionalismo público sob a chancela do dinamismo, eficiência, eficácia e economicidade das contas públicas.

Encontramos em Soares (2014) alguns elementos para empreender essa crítica. De acordo com o autor, a adaptação das técnicas de origem inglesa *benchmarking*, análise *SWOT* e análise *stakeholder*, presentes no “Choque de Gestão” foram fundamentais para difundir a proposta do governo através do discurso mistificador de tornar Minas Gerais o melhor lugar para se viver.

Assim através do *benchmarking*, que consiste em uma técnica de busca às melhores práticas, programas e projetos para adapta-las com nova roupagem como se originais fossem, combinados com investimentos expressivos de divulgação corroboram para maior aceitação e aderência á proposta. Para o autor o uso dessa estratégia é evidente ao mostrar a melhoria dos indicadores sociais, como resultados diretos do Choque de Gestão quando, ao verificar a alocação de recursos nessa área, verifica-se maior aporte de recursos do governo federal e uma tendência a regressividade de recursos por parte do estado.

A outra técnica utilizada, a análise *SWOT* visa identificar as forças, fraquezas, ameaças e oportunidades dos ambientes interno e externo como forma de otimizar os recursos disponíveis, retirando deles o máximo proveito e neutralizar as fraquezas através de sua coibição e omissão. Essa estratégia em particular, é “usada antes da formação dos planos estratégicos de ação, no âmbito das metodologias de planejamento e serve para parametrizar as metas e objetivos de governo”, dentro do âmbito do projeto de controle estratégico e político se constituindo como base para o acordo de trabalho e avaliação institucional (SOARES, 2014, p. 4).

Por fim, a técnica de análise *stakeholder* complementa as demais oferecendo subsídios ao planejamento e á execução através da identificação dos principais atores envolvidos e que podem se constituir como ameaça ou contribuir para o sucesso. O objetivo é eliminar possíveis resistências e estimular as partes envolvidas e/ou interessadas potencializando os resultados dos programas de governo e do projeto político.

Como consequência, o autor identifica no uso desses instrumentos a possibilidade de controle da mídia “blindando” o governo de críticas e denúncias; a cooptação de servidores e agentes políticos por meio de acordo de trabalho, plano estratégico, avaliação de desempenho e prêmio por resultados alinhando esse atores ao programa através de pagamento de salários vultosos aos atores considerados chave e perseguição e punição aos descontentes e críticos; possibilidade de “enxugamento” do funcionalismo através de demissão àqueles que não estejam cumprindo com seus respectivos acordos e metas (SOARES, 2014, p. 6).

Dessa forma, embora o estado venha apresentando, conforme exposto anteriormente, a melhoria em alguns índices sociais como aqueles referentes ao desemprego, saúde e educação, esses não podem ser relacionados necessariamente á eficiência do “Choque de Gestão”, mas a outros aspectos conjunturais que permitiram com que o estado pudesse se apresentar como modelo de eficiência pública a ser seguido, enquanto internamente não se resolvia o problema das desigualdades regionais, do volume da dívida pública e se agravava

as condições extenuantes suportadas pelo funcionalismo público na busca pela produtividade. Silva (2012) expõe bem essa situação em sua dissertação, ao relatar os motivos que tem levado um número crescente de docentes a adoecerem

[...] um dos motivos que faz com que no senso comum o trabalho no serviço público seja considerado como menos penoso, é um retrato pejorativo da figura do servidor público. Este é considerado como aquele que não quer trabalhar, que não realiza seu trabalho adequadamente, sem compromisso e sem responsabilidade. Por outro lado, é a própria necessidade do capital em colocar os serviços públicos como ineficientes, para que haja aceitação de sua mercantilização. Ambos motivos se completam. Do ponto de vista governamental, a eficiência é trazida pela modernização, pautada na migração da administração burocrática para a gerencial. Afirma-se a necessidade de reformar o modo de administrar os recursos humanos do Estado, incluindo, para isso, a possibilidade de perda da estabilidade e formas de controle que atingem diretamente a autonomia desses trabalhadores. O que visualizamos é a justificativa de uma mudança na forma de gestão do setor público que contribua para a redução do déficit público, respaldando os ataques realizados contra os servidores públicos. Essas são questões que contribuem sobremaneira para o adoecimento dos trabalhadores do setor. Acrescenta-se aí a incorporação de novas formas de organizar e administrar o processo de trabalho, que aumenta substantivamente o número de tarefas que lhes são atribuídas, as responsabilidades, as metas a serem atingidas, as cobranças e os instrumentos de pressão do Estado sobre os servidores, [...]. Tudo isso expõe os trabalhadores aos diversos tipos de cargas que impactam diretamente na sua saúde. (SILVA, 2012, p. 153)

Além das condições impostas aos trabalhadores do serviço público, a situação da dívida do estado também chama a atenção, em particular por ter se configurado como o argumento central no programa Choque de Gestão. De acordo com Oliveira e Gontijo (2012) o montante referente á dívida pública do estado em 2002 era de R\$ 32,9 bilhões, em 2013 saltou para R\$ 79,7 bilhões, indicando que o equilíbrio promovido nas contas públicas não foi tão eficiente quanto quis parecer crer o governo do PSDB. Os autores atestam que, através de um recurso contábil permitido pela contabilidade pública, é possível mascarar a realidade fiscal fazendo uso do “conceito enganoso de resultado orçamentário, com o qual se pode transformar uma situação de fortes desequilíbrios fiscais em outra de equilíbrio ou até mesmo de superávits”(ibid., p. 89). Esse recurso permitiu que o programa fosse “vendido” como altamente eficaz no que tange ao equilíbrio das contas públicas, quando na verdade fez obscurecer o caráter altamente restritivo de avanços e direitos sociais e o aumento de novas frentes ao capital.

Outra questão até aqui pouco explorada e que merece destaque se refere á participação. Observa-se que no âmbito do “Choque de Gestão” é recorrente a necessidade de

interlocução e articulação do Estado, do mercado e da sociedade civil para atingir os resultados esperados, entretanto no que se refere á sociedade civil a forma como essa participação se dará fica pouco clara. Silveira (2013), em estudo realizado sobre o PMDI, constata que “entre os personagens contidos na descrição dos objetivos constam o Estado, o governo, o mercado consumidor e o mercado de trabalho, as regiões do Estado e os municípios, mas não se observa o cidadão como um dos personagens deste discurso” (idi, ibid, p. 120). A participação, nesse caso, se dá somente via espaços institucionais como os conselhos, nessa perspectiva a atuação do cidadão sobre a destinação dos recursos e planejamento das políticas públicas e ações governamentais se limita a sua participação em uma dessas instâncias, ou “como beneficiário secundário do desenvolvimento econômico do estado” (Ibid.), cumprindo uma característica própria do aparato neoliberal que é o de cidadão-cliente.

A esse respeito, Ricci (2006) em artigo publicado á revista Espaço Acadêmico, tece uma analogia do caso mineiro

O Reino Unido, anos atrás, adotou este viés empresarial: implantou os “paramercados” (agências híbridas, meio públicas e meio privadas) e “profissionalizou” os gerentes de todos órgãos públicos, que ficaram sabendo menos da sua área de atuação e mais de administração. Em suma, as atividades meio começaram a se sobrepor às atividades fim. A máquina pública ficou mais enxuta, mas perdeu sua característica pública. Explodiram as contratações com consultores e os técnicos de carreira tiveram seus salários e poderes diminuídos. Não se trata do Estado Mínimo, mas do Estado Fraco. Daí a queda da capacidade inovadora na gestão pública, e a multiplicação de cursos de atendimento ao cliente (cidadão é reduzido à cliente). E a política vai para os bastidores, para os gerentes dos acordos entre lideranças, para os recados não públicos. A política passa a se subordinar ao financeiro e ao déficit zero. É uma aposta equivocada, de diminuição do papel da negociação pública, da primazia da tática sobre a estratégia política.

Diante ao exposto, consideramos que sob a aparência mistificadora da inovação a “reforma” da administração pública mineira assumiu, adotando a expressão de Bhering (2003) os ares de uma verdadeira “contrarreforma”. Esse modelo, que assume o compromisso com a modernização e eficiência dos serviços prestados aos cidadãos, incorpora uma série de contradições que procuram encobrir a manutenção do poder político através do uso excessivo de técnicas e instrumentos gerenciais de elaboração, implementação, controle e monitoramento das ações tornando o processo de participação social pouco permeável á esfera pública, o que no limite, retira da esfera das decisões políticas, econômicas e sociais parcelas expressivas da população. Nessa direção, a reforma administrativa mineira contribuiu para, como demonstrado ao longo do texto: aprofundar a subordinação do estado aos

interesses do mercado e do capital; agravar as desigualdades sociais e a concentração de renda por meio da fragmentação, focalização e mercantilização das políticas sociais e; fragilizar o funcionalismo público.

Nessa conjuntura a política de economia solidária de Minas Gerais surge como forma de institucionalização da demanda de uma parcela da população que quer ter reconhecido seu direito ao apoio público nas ações empreendidas no âmbito da geração de renda através do trabalho autogestionário. Passaremos agora ao desvelamento dessa política, os atores envolvidos e as principais características que ela assume na particularidade apresentada pelo estado de Minas Gerais.

2.6. A economia solidária em Minas Gerais

A economia solidária em Minas Gerais se insere no bojo das transformações observadas no Brasil e no mundo e que atingiram as relações de trabalho de forma inexorável, impondo aos trabalhadores uma agenda de regressividade de direitos e de acentuação das condições de exploração, aumento de desigualdade e pobreza. Adensados pela ideologia neoliberal, essas condições chegam a situação limítrofe á barbárie, nos dizeres de Netto (2006) observado pelos altos índices de desemprego e pobreza atingidos pelo Brasil por volta dos anos 1980 e 1990, conforme analisado no primeiro capítulo dessa dissertação.

Em Minas Gerais as primeiras experiências de organização de grupos coletivos, como resposta á pobreza, exclusão e como alternativa de geração de renda para uma população que buscava no mercado informal os meios por sobrevivência, se inscreve nesse período. Nesse contexto, as instituições da sociedade civil iniciam uma série de atividades tanto voltadas á atenuação da condição de pobreza da população como de formação política desses atores, animadas pelo processo de redemocratização pelo qual passava o país e que permitia o desenvolvimento de trabalhos voltados á inserção social tanto por meio do trabalho associado, coletivo e autogestionário, quanto pela organização da participação política em movimentos sociais.

Do trabalho realizado por essas instituições, aqueles vinculados á igreja católica tiveram destaque principalmente por seu caráter progressista, pela atuação comunitária e territorial que permitia o envolvimento de diversos atores, tanto do meio urbano como do rural. A ela se juntou o movimento sindical, envolto na conjuntura nacional com os impactos da reestruturação produtiva que exigia ações voltadas á crise do desemprego em massa que abatia a classe trabalhadora. Uma dessas ações acabou se conformando como o apoio á

recuperação de empresas falidas pelos trabalhadores, organizados em sistema de autogestão. Essa ação do movimento sindical deu origem à criação da Agência de Desenvolvimento Solidário – ADS/CUT que em Minas Gerais tinha atuação expressiva através de uma equipe de técnicos contratados para atuação junto aos coletivos de economia solidária. As Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – ITCP's e a Rede Interuniversitária de Trabalho – UNITRABALHO, também já possuíam à época trabalhos expressivos realizados no estado, assessorando e incubando os EES e formulando a base ideológica sobre a qual se assentam essas práticas. Alguns (poucos) gestores públicos e principalmente os coletivos de economia solidária também compõem o grupo que iniciou os debates sobre economia solidária em Minas Gerais.

Costa (2013) relata em sua tese, o histórico de constituição do Fórum Mineiro de Economia Solidária, a trajetória que culminou na criação da Lei Estadual de Economia Solidária de Minas Gerais, suas divergências e conflitos, apontando para os limites e possibilidades apresentados pela economia solidária em seu processo de constituição como movimento social. Suas contribuições irão nos auxiliar na apresentação desse percurso como forma de contextualizar o que definimos como objeto dessa dissertação que é efetuar uma análise da política estadual de economia solidária à partir da avaliação feita por seus conselheiros.

Usando de registros do Fórum Mineiro a autora localiza entre 1993 a 1996 o período em que se iniciam atividades organizadas por esse coletivo para discussão e articulação de ações conjuntas que pudessem minorar o desemprego e exclusão social, temáticas que deram a tônica dos debates promovidos à época. A proposta era elaborar estratégias de enfrentamento à ampliação da pobreza através de iniciativas locais, coletivas e autogestionárias de geração de renda no âmbito da sociedade civil organizada. Nesse período o governo municipal de Belo Horizonte, sob a administração do então prefeito Patrus Ananias do PT, deu início à uma série de atividades, entre as quais fóruns de discussão temáticos cujo objetivo era promover a participação popular na formulação de políticas públicas. Formou-se à partir de então um Grupo de Trabalho – GT reunindo os principais atores mencionados acima além de gestores municipais e alguns pertencentes aos quadros da Secretaria de Desenvolvimento Social do estado. Esse grupo conseguiu manter uma regularidade de encontros, promoveu intercâmbios de formação em outros estados, constituiu um banco de dados, promoveu ações informativas, elaborou projetos e, através da aproximação que as entidades que o compunham possuíam junto a outros movimentos sociais, conseguiu agregar

novos atores ao grupo ampliando e fortalecendo seus debates e articulações (Costa, 2013).

Esse movimento resultou na criação de um Banco do Povo em 1999, que se propunha a atender á necessidade por microcrédito das então embrionárias experiências de geração de renda além de contribuir para a reflexão sobre formas de financiamento e constituição de fundos apropriados á realidade do mercado informal. Foram ainda pleiteados espaços de comercialização, junto ás feiras populares já tradicionais que ocorriam. Importante destacar que nesse momento a movimentação em torno das ações de geração de trabalho e renda estavam ainda restritas no âmbito da capital mineira, embora no interior do estado algumas iniciativas já estivessem em curso. Costa (2013) destaca que o Banco do Povo foi um passo importante para a interlocução de atores tão diversos como a Câmara Municipal, as entidades de apoio, os gestores públicos, vereadores e empreendimentos posto que sua criação foi efeito de todo esse processo. Não obstante na prática não tenha conseguido se configurar como fonte de recursos aos empreendimentos por não conseguir se desvencilhar das práticas tradicionais do sistema financeiro que requerem, para concessões de pequenos empréstimos, “juros altos, ficha de crédito ileza e avalistas com garantias econômicas” (BARBOSA, 2007, p. 163).

A virada do século XX ao XIX foi um campo fértil de experimentações sociais possibilitando em seu lastro a ampliação das ações de geração de renda, de acesso á crédito, de sustentabilidade, de mutualismo e de trocas. Nesse cenário as entidades com representação nacional, no caso mineiro em particular a Cáritas e ADS/CUT, ganham destaque participando dos espaços que fomentavam a discussão sobre a economia solidária como os Fóruns Sociais Mundiais, “berço” da economia solidária no Brasil e palco no qual todas as ações hoje conhecidas se gestaram. Essas entidades compunham o GT Brasileiro de Economia Solidária, envolto á época, na discussão da organização da economia solidária seja pela proposição de uma estrutura governamental para o fomento de suas ações – que deu origem á Senaes, ou pela organização do movimento no âmbito da sociedade civil. Com essa discussão em mente e em continuidade ás ações dos fóruns temáticos e GT em 2001 foi criado o Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária.

Em um quadro em que o neoliberalismo se configurava como pano de fundo a sociedade civil se fortalece, em âmbito internacional e nacional, organizando ações de enfrentamento e contestação aos efeitos da mundialização e financeirização do capital na perspectiva da emancipação social dos atores por meio da organização de formas de trabalho mais autônomas (BARBOSA, 2007). Animados por esse cenário o Fórum Mineiro, segundo Costa (2013, p. 155) traz para o estado as principais discussões travadas no Fórum Social

Mundial organizando oficinas temáticas em torno dos eixos considerados prioritários no período: formação, legislação e comercialização. Essas oficinas tiveram um caráter estadual marcando “o processo de interiorização do FMEPS” com o envolvimento de outros municípios que possibilitaram a definição de um planejamento e das principais bandeiras do movimento. (ibid.)

A relação estabelecida entre o Fórum Mineiro e representantes do poder legislativo (deputados e vereadores) principalmente os vinculados ao PT á partir de 2003, ganha nova dinâmica propiciada, por um lado, pelo momento político de ascensão ao governo federal do partido e, por outro, pela aproximação estabelecida por esses atores aos movimentos sociais. Essa interlocução propiciou que as oficinas sobre legislação se ampliassem envolvendo a Assembleia Legislativa de Minas Gerais em atividades como a I Feira e I Ciclo de Debates da Economia Solidária. Nesse espaço os debates sobre uma legislação específica voltada ao fomento e apoio das práticas de economia solidária começaram a se delinear apoiados ainda pela criação, em nível nacional, da Senaes e do FBES (COSTA, 2013, p. 156).

Sobre a criação do FBES, Costa (2013) nos relata que a posição do Fórum Mineiro foi bastante crítica. Convidado a eleger uma delegação para participar da III Plenária de Economia Solidária, na qual uma das pautas se referia á criação do FBES o Fórum Mineiro preferiu á partir de discussão realizada junto á sua base, liberar a participação de seus membros sem, no entanto enviar delegação. Para justificar sua atitude elaborou uma carta na qual explicitou os motivos que o levaram a tal. Entre os quais alegou não ser o momento de criação de uma instância nacional. Para o Fórum Mineiro, o movimento deveria fortalecer suas bases através de um trabalho mais consistente no âmbito local e regional, ampliando a percepção e a clareza ideo-política e econômica sobre a economia solidária em um movimento de “baixo para cima”, respeitando a trajetória e o momento de cada sujeito ali representado, sem “atropelar processos” ainda que sob o risco de “perder o trem da história” (ibid., p. 157-158)

Nessa apreensão, o entendimento de que o movimento se encontrava ainda muito incipiente e carente de consolidação é de uma clareza pouco perceptível em muitos outros momentos manifestos pelo FMEPS. Sua consideração de que os processos para a criação do FBES ainda careciam de amadurecimento em função de “não haver os consensos necessários e também a insuficiente mobilização dos atores sociais que se aproximavam da economia solidária, naquele momento” foi muito oportuno e acabou se revelando como uma espécie de augúrio posto que, após mais de 10 anos de trajetória o próprio movimento reflete sobre a

fragilização de sua base como um possível resultado dessa precipitação (ibid., p, 159).

Internamente o FMEPS fortalece e expande suas ações sendo composto pela representação de dez regionais do estado a Região Metropolitana, Norte de Minas, Vale do Mucuri, Vale do Rio Doce, Vale do Jequitinhonha, Sul de Minas, Zona da Mata, Noroeste de Minas, Triângulo e Vertentes. A discussão sobre a lei de economia solidária também avança, a ponto de criar uma “saia justa” para o Fórum e os deputados afetos á temática da geração de renda. Isso porque na efervescência das discussões ocorridas na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por ocasião da realização do I Ciclo de Debates e I Feira de Economia Solidária, um deputado de outra corrente política e pouca aproximação á economia solidária, participou de uma das oficinas oferecidas e que discutia a questão da certificação e comercialização dos produtos e serviços da economia solidária. Impulsionado pelo debate promovido e no afã de capitalizar politicamente a questão, apresentou dias depois um projeto de lei que versava sobre a certificação solidária. Com um bom trânsito na ALMG o FMEPS conseguiu reverter a situação propondo na Comissão de Participação Popular da casa uma audiência pública para ampliar a discussão da proposta incluindo outras proposições. Esse transcurso, que envolveu vários encontros, numa ampla participação e contribuição das entidades, gestores e empreendimentos envolvidos acarretou, em 2004, na sanção da lei 15.028/2004 que institui a Política Estadual de Fomento á Economia Popular Solidária (COSTA, 2013, p. 156-157).

A lei tem como diretriz:

[...] a promoção da Economia Popular Solidária e o desenvolvimento de grupos organizados autogestionários de atividades econômicas, de forma a integrá-los no mercado e a tornar suas atividades auto-sustentáveis, por meio de programas, projetos, parcerias com a iniciativa privada, convênios e outras formas admitidas em lei (MINAS GERAIS, 2004, p. 1).

Ela estabelece ainda os objetivos da política, as ações do poder público; as características, a definição e os critérios dos EES a serem apoiados; a definição dos agentes executores; a criação, composição e competências do Conselho Estadual de Economia Popular Solidária; a instituição de um Selo de Economia Solidária; a constituição e competências de um Comitê Certificador; a indicação para criação de um Fundo Estadual de Desenvolvimento da Economia Popular Solidária.

Para atingir os objetivos a lei propõe basicamente ações de qualificação/formação; assistência técnica; microcrédito e; apoio á comercialização. Essas ações estão em consonância com o quadro de proposições levantado pelo movimento de economia solidária

na ocasião da realização das plenárias e que pautaram as políticas públicas voltadas á economia solidária de forma geral. Elas constituem-se como uma espécie de “pacote guarda-chuva” que o movimento acredita que, se aplicado de forma concomitante, possa possibilitar o real desenvolvimento das experiências de economia solidária de forma geral.

A lei tinha como horizonte temporal para sua regulamentação o prazo de 90 dias a contar sua publicação, entretanto esse processo só ocorreu em 2008. Esse interregno entre sanção e regulamentação pode ser o distintivo da forma como se deu a entrada da economia solidária na agenda pública e também do projeto político partidário do governo á época.

Costa (2013) identifica nas elaborações de Kingdon (2011) sobre os fluxos decisórios que definem a entrada de uma política na agenda governamental, esses elementos. Dessa forma, como um dos motivos que levaram á sanção da lei a autora identifica a mudança de governo ocorrida em 2003 e que criava um novo cenário para inscrição de novas políticas á agenda governamental. Claro é que, se analisarmos o perfil político partidário que assumia o governo á época, coadunado ao “Choque de Gestão” e da adoção clara e literal da pauta neoliberal, uma política que pudesse ao mesmo tempo alinhar a desresponsabilização do estado com o trabalho protegido e consequente responsabilização individual pela garantia de renda, bem ao gosto das agências multilaterais e principais financiadoras da “reforma” de Minas Gerais, tem-se o contexto ideal, para a adoção das chamadas novas políticas de trabalho que ao fim e ao cabo servem ás mais diversas correntes ideo políticas, seja á “esquerda” ou á “direita”.

Num cenário demarcado pela crise conjuntural do emprego que legava um contingente alto de trabalhadores ao mercado informal, as políticas tradicionais de emprego já não eram suficientes para criar alternativas de geração de renda á essa população excedentária seja a que interessa ao capitalismo e que em algum momento pode voltar a compor o mercado, reunidos no exército industrial de reserva, ou aquela que de fato está condenada a orbitar o sistema sem nunca dela fazer efetivamente parte (BARBOSA, 2007).

Outro elemento apontado é o de criação, em âmbito nacional, da Senaes e FBES, que se tornavam referência na formulação e execução das ações de economia solidária. Embora reunidos esses componentes, junto a um FMEPS atuante e exercendo forte pressão, o fluxo de inscrição da lei na agenda pública foi interrompido. Um dos motivos apontados seria a forte vinculação da política ao governo do PT, mas não somente. Também contribuiu para isso a falta de compreensão dos gestores sobre o que de fato era economia solidária e como proceder

ao processo de regulamentação. Faltou “vontade” política por um lado, e por outro quadro funcional que possibilitasse agilidade nos trâmites burocráticos.

O movimento de economia solidária de Minas Gerais, entretanto, ainda que sem o apoio do estado, desenvolveu uma série de ações através de vários projetos executados por ONG's e Universidades, principalmente, com recursos da Senaes e seguindo as orientações do FBES. Entre eles Costa (2013) destaca cursos de formação e apoio a aquisição de insumos e infraestrutura para empreendimentos rurais por meio do Pronaf, realização de feiras por meio do Programa Nacional de Feiras da Senaes e o mapeamento nacional de economia solidária cuja primeira fase se realizou em 2005 e a segunda em 2007, posteriormente foram realizadas outras duas edições do mapeamento em 2010 e em 2013, porém por problemas relativos á contratação da entidade executora o levantamento de dados posteriores ao de 2007 foram prejudicados.

O mapeamento em Minas Gerais foi um passo importante para o movimento de economia solidária, pois permitiu o envolvimento das várias entidades que compunham o FMEPS além de levantar o perfil dos empreendimentos de economia solidária do estado que, inclusive, foi o piloto do projeto que se estendeu ao país. Para realizar o mapeamento a Senaes, em parceria com o FBES, designou nos estados Comissões Gestoras Estaduais formadas por gestores públicos designados pelas Delegacias Regionais do Trabalho (hoje Superintendências), gestores públicos municipais, entidades de assessoria e fomento – em especial as universitárias, e empreendimentos, todos envolvidos com o FMEPS e que mobilizaram outras várias instituições no interior do estado para levantamento inicial das iniciativas. Esse processo, assim como observado em outras regiões do país, foi assentado basicamente na militância e engajamento de empreendimentos e entidades que compunham o movimento de economia solidária á época e que disponibilizaram desde técnicos e estagiários para auxiliar na aplicação dos questionários quanto nas despesas com deslocamento de equipes. Ainda assim o mapeamento dos empreendimentos em Minas Gerais ficou muito aquém do previsto em função principalmente da limitação orçamentária, considerando a extensão territorial do estado e os 853 municípios que o compõem. Dessa forma, o mapeamento em Minas Gerais se tornou uma base de dados referência ainda que pouco representativa da diversidade e da quantidade de empreendimentos que estão organizados sob a designação de economia solidária (ALMEIDA, 2010).

Dos dados que foram levantados, o estado possui 1.236 empreendimentos econômicos solidários cadastrados, desse total 56% são urbanos, 32% rurais e 12% situam-se no limite

entre o urbano e o rural. A maior parte dos empreendimentos está localizada na região metropolitana de Belo Horizonte que concentra um total de 281 empreendimentos, ao passo que 214 se situam no Norte de Minas, 157 no Vale do Jequitinhonha, 113 no Triângulo Mineiro, 105 no Sul de Minas, 89 no Noroeste, 82 no Vale do Mucuri, 80 no Vale do Rio Doce, 79 na Zona da Mata e 34 no Oeste.

No que se refere ao surgimento das iniciativas de economia solidária em Minas Gerais, 62% deram início às suas atividades entre os anos 2000 e 2007. Em relação à forma de organização 53,7% são grupos informais; 37,3% associações e 6,7% cooperativas. Dessas organizações 41% comportam grupos de até 10 pessoas cada, 20% compreendem empreendimentos compostos por 11 a 20 pessoas, os demais percentuais demonstram que, de forma geral os empreendimentos se compõem por grupos de no máximo 50 pessoas.

A localização desses empreendimentos é expressiva da característica eminentemente urbana apresentada pelos dados, posto que cerca de 30% deles se situa na região metropolitana de Belo Horizonte. Embora essa região seja a mais dinâmica do estado concentrando um expressivo parque industrial e um IDH alto em comparação com as demais regiões, há uma concentração de pobreza urbana que em muito elucida esse número. Dessa forma, os dados corroboram com a assertiva de que uma parcela da população que não encontra inserção no mercado formal de trabalho e que em muitos casos não é passível de atendimento pelas políticas de emprego como a intermediação e qualificação profissional, acabam se lançando à aventura do auto emprego como forma de garantir os meios de subsistência. Os outros 30% de empreendimentos localizados nas regiões Norte e Vale do Jequitinhonha ratificam a alta incidência de empreendimentos nas áreas mais pauperizadas do estado.

O período que propiciou o maior surgimento dos empreendimentos de economia solidária vem de encontro ao que foi identificado nos itens precedentes, de consolidação do neoliberalismo em um contexto de nível elevado de desemprego e de florescimento da sociedade civil e de organizações do terceiro setor, principais incentivadoras das pequenas iniciativas coletivas surgidas no âmbito da economia solidária.

Os motivos que levaram à criação dos empreendimentos acenam para esse cenário quando 42% afirmaram que a economia solidária surgiu em sua trajetória como uma forma alternativa ao desemprego, outros 33% visualizaram na organização de empreendimentos de economia solidária uma fonte complementar de renda e a possibilidade de maiores ganhos do que aqueles oferecidos no mercado formal.

Esses dados inscrevem a economia solidária de forma híbrida tanto como um atenuante das condições de pauperização decorrentes do desemprego e, nesse caso, ela não se configura como uma alternativa posto que para uma parcela da população ela se conforma como uma via única para obtenção de alguma renda. Em outros casos ela se apresenta como uma opção para aqueles que visualizam nos empreendimentos uma forma de trabalho autônomo, coletivo e autogerido alternativo ao que é ofertado no mercado. Em sua dissertação de mestrado, Almeida (2010) ao analisar os fatores que contribuem para a sustentabilidade dos empreendimentos de economia solidária á partir dos dados apresentados em Minas Gerais, identifica que aqueles que apresentaram como motivação para a criação do empreendimento a possibilidade de auferir maiores ganhos são exatamente os que conseguem maior sustentabilidade compreendida, em seu estudo, como aquela capaz de gerar a cada associado uma renda maior do que um salário mínimo, descontadas todas as despesas, investimentos e eventuais doações. Esses trabalhadores, segundo a autora, por não estarem premidos pela necessidade imediata de renda, caracterizado por aqueles que procuram na economia solidária uma saída ao desemprego e em função disso não possuem capital financeiro, intelectual, cultural ou profissional suficiente tanto para o sustento do negócio como para a gestão e participação nos processos decisórios, reúnem maiores condições de sucesso. Esses perfazem um percentual muito baixo dos empreendimentos mapeados, cerca de 9,5% do total.

Essa assertiva é corroborada pelos gestores públicos de economia solidária entrevistados por Costa (2013) que afirmaram que a maior parte dos empreendimentos apoiados pelas políticas por eles coordenadas é informal ou familiar e que é possível perceber uma diferença entre os aqueles que sobrevivem única e exclusivamente dos resultados auferidos no empreendimento e os que a tem como complementação de renda

Esse ponto influencia a dinâmica de organização e a perenidade desses grupos. Outra questão importante nesses relatos é a forte participação de mulheres nos empreendimentos que acessam determinadas políticas públicas. Segundo uma das entrevistadas, isso é marcante, principalmente em relação à idade dessas trabalhadoras. Nesse campo, destaca-se ainda a forte presença de iniciativas de produção artesanal. (COSTA, 2013, p. 166)

No que se refere a forma de organização dos empreendimentos a fragilidade sob as quais elas se organizam ficam bem evidentes quanto á forma jurídica assumida. Assim como os dados nacionais revelaram, em Minas Gerais também a maior parte das iniciativas de economia solidária é informal, seguida pelo formato associativista.

A informalidade que cerca a economia solidária é identificada principalmente com a falta de um marco jurídico que seja adequado ao formato que assumem esses empreendimentos. A lei nº 5.764/1971 que rege o cooperativismo é datada e voltada ao atendimento de grandes proprietários rurais, não ampara legalmente grupos surgidos sob o viés autogestionário e popular, composto por grupos de no máximo 20 pessoas, o que significa também carente dos meios e recursos que permitiriam o pagamento da carga tributária hoje impingida á cooperativas e de uma complexa forma de gestão e normas contábeis inviáveis á realidade que apresentam esses empreendimentos. As associações também se mostram pouco hábeis em normatizar as experiências de economia solidária, pois de acordo com a lei nº 10.406/2012 do Código Civil Brasileiro, não tem a finalidade econômica, emperrando a remuneração do trabalho ou produção dos associados com a restrição de emissão de notas fiscais que no limite compromete a comercialização. Esses aspectos põem em evidência a necessidade de constituição de um marco jurídico apropriado aos grupos da economia solidária se o que realmente se almeja é seu fomento por meio de políticas públicas e sob esse aspecto até o momento não houve avanços, nem nos municípios, nos estados ou no governo federal.

As atividades econômicas que os empreendimentos de Minas Gerais desenvolvem são em sua maioria voltadas ao comércio varejista através da produção de artigos de confecção artesanal e produção agropecuária e extrativista, produtos esses que são feitos em baixa escala e apresentam baixo valor agregado, fatores que comprometem a renda final do empreendimento. Em relação á aquisição de insumos e matérias-primas embora haja a preocupação de estimular o fortalecimento de redes e cadeias produtivas entre os empreendimentos a falta de diversificação dos produtos e serviços oferecidos leva a que mais de 70% dos EES adquiram nas empresas privadas os insumos necessários a seu processo produtivo. Esses dados evidenciam a dificuldade de se criar nos meandros do sistema capitalista formas contra hegemônicas de produção e circulação de mercadorias que possam operar fora da totalidade social capitalista que em seu sistema metabólico subsumi e transforma até mesmo as formações sociais tradicionais.

O faturamento médio auferido pelas organizações da economia solidária é um dos principais entraves para a viabilidade dos EES. Atesta o nível de precariedade e fragilidade a que estão submetidas a maior parte das organizações e que nos levam a questionar o motivo da perseverança em manter-se no empreendimento. Dos 1.236 EES mapeados em Minas Gerais 36% declaram ter renda média mensal igual a zero, ou seja mais de um terço deles não

encontra no trabalho realizado no coletivo as condições essenciais para sua reprodução. Esse fator pode ter inúmeras explicações. Almeida (2010) classifica esses EES, junto aqueles que declaram obter faturamento médio mensal menor ao salário mínimo vigente como casos de “insucesso pleno”. Esse perfil aglutina 40% do total de EES mapeados no estado e entre os fatores que explicam a baixa performance na geração de renda estão a complementação de renda e a produção para o autoconsumo como motivação para criação do grupo, o que denota esses trabalhadores partem para essas iniciativas procurando complementar uma renda precária a outra igualmente precarizante ou ainda procuram na organização coletiva solidária uma forma de garantir o autoconsumo geralmente motivado por uma situação de insegurança alimentar, poucos foram os que declararam produzir para o autoconsumo por uma alternativa de saúde. Soma-se a isso o alto grau de informalidade desses EES que na maior parte das vezes consegue dar início às suas atividades por meio de doações e dos poucos recursos que seus sócios conseguem amealhar, diante disso não há condições de arcar com os custos do registro da organização fragilizando ainda mais sua sustentabilidade posto que ao não possuírem registro de pessoa jurídica restringem a capacidade de comercialização de seus produtos e serviços aprofundando a informalidade que reveste a dinâmica das relações que estabelece em um processo que se torna a condição mesma de sua existência.

Dentre aqueles que declararam possuir algum faturamento mensal observa-se que 73% dos EES obteve um faturamento de até R\$ 5.000,00, outros 37% declararam receber até R\$ 1.000,00. Um número não muito expressivo - 4%, afirmaram obter faturamento acima de R\$ 50.001,00. O que se pode depreender desse quantitativo é que embora os dados sejam de 2007 pouca mudança houve nas condições desses empreendimentos o que nos leva à constatação nada feliz de que as condições de pauperização produzidas pelo desemprego e que acabam “orientando” os trabalhadores na direção das iniciativas de economia solidária como forma de atenuar essa condição com o adicional de um trabalho mais socialmente justo e solidário porque orientado pela autogestão e pela vivência de princípios que não tem no lucro e na exploração seu fim último, caem por terra. Se no limite não é possível aos trabalhadores sequer garantir sua subsistência o que dirá construir uma proposta de um novo mundo que se contraponha à lógica capitalista. Nesse sentido é que o chamado “acesso dos miúdos” se encontra completamente comprometido com os novos arranjos societários propugnados pelo, nos dizeres de Fontes (2010) “capital imperialismo” dimensão totalizadora que fomenta formas renovadas de extração de sobre trabalho sob “modalidades tradicionais de exploração” (ibid, p. 296).

A unificação realizada pela expansão capital-imperialista atua em diferentes níveis, a começar pelo da existência imediata e concreta, para uma população expropriada de maneira múltipla e brutal e colocada mais ou menos violentamente em situação de disponibilidade para o mercado, pelo desemprego ou sua ameaça, e por uma cascata de formas de venda da força de trabalho, desigualmente precarizada. Expropriada também de direitos, se depara com o mercado como *única instância comum* a todos, dramaticamente homogeneizadora das necessidades sociais. (ibid., p. 290)

Assim essa “nova” cultura do trabalho colide frontalmente com a dinâmica do mercado, que ao fim e ao cabo determina através de conglomerados empresariais monopolistas as atividades econômicas que serão incorporadas ou destruídas.

Depõe a favor disso a dificuldade relatada por 70% dos empreendimentos mineiros mapeados, que não difere do que foi apresentado pelos dados nacionais, quanto à comercialização de seus produtos e serviços. Eles apontam que do montante produzido 67% se destina à venda, 25% à venda e ao autoconsumo, 5% é usado em trocas e 3% exclusivamente ao consumo. Do montante que é vendido 80% é comercializado por meio de vendas diretas ao cliente que são realizadas tanto por meio de feiras livres (30%), de lojas e espaços próprios (23%), ou em feiras e exposições eventuais ou coletivos com menor percentual. Os entraves aludidos referem-se, para os que responderam à essa questão, à falta de clientes, falta de capital de giro para vendas à prazo, falta de estrutura para comercialização e registro legal. Considerando que a soma de EES informais e associações perfazem 91% do número total de grupos mapeados em Minas Gerais retoma-se ao problema do marco jurídico como um entrave para a viabilidade das iniciativas de economia solidária, pois embora a informalidade ou as margens do mercado sejam a condição para a existência desses grupos ela é também o limite para o seu crescimento e desenvolvimento já que o limite da legalidade e da institucionalidade impacta diretamente nas relações comerciais que podem ser estabelecidas, comprometendo a garantia de renda que é o fator principal de motivação para sua constituição.

No que se refere a investimentos, 53% dos 1.236 EES mineiros pesquisados declararam ter feito uso dos mesmos nos últimos 12 meses anteriores ao mapeamento. Desses, 12% não responderam qual foi o tipo de investimento feito, o restante manifestou-se da seguinte forma: 35% investiu em equipamentos, 29% em infraestrutura física, 23% em ampliação de estoque de matérias-primas, 10% em capacitação de mão-de-obra, os 3% restantes investiram em filiais, espaços de comercialização, entre outros. O quantitativo dos que externaram não ter realizado qualquer tipo de investimento somou 47%. O montante de recursos investidos foi em torno de R\$10.000,00 para 73% daqueles que o realizaram, 3%

aplicaram R\$100.000,00 e 24% lançou mão de menos de R\$1.000,00 de investimento em seus empreendimentos. É possível notar que o número de investimentos feito na infraestrutura converge à situação em que se encontra a sede dos empreendimentos, das 1.201 respostas obtidas, 44% revelaram ser seu espaço de funcionamento cedido ou emprestado, com outros 13% alugados, ocupados ou arrendados, o que soma 57% de expostas válidas obtidas. Disso podemos depreender que a dependência desses empreendimentos às instituições que lhes prestam assessoria é grande, funcionando muitas das vezes, na base do solidarismo que reforça a dificuldade que os grupos têm de se estabelecer economicamente.

O acesso ao crédito obstaculiza o desenvolvimento dos EES e expõe a face conservadora e elitista do sistema financeiro ao impor uma série de limitações e condicionalidades para a concessão de crédito aos pequenos. Diante disso, embora afirmando recorrentemente a necessidade de crédito, apenas 35% efetivamente conseguiram algum acesso ao mesmo, 26% responderam não ter tido acesso a crédito enquanto 39% sequer o solicitaram. Entre aqueles que fizeram uso do crédito as fontes citadas para sua obtenção foram por ordem ascendente: Banco Público, Instituição financeira privada, ONG ou OSCIP com fundo de crédito ou fundo rotativo, Banco do Povo ou similar, Banco Privado e em Cooperativa de Crédito. Entre aqueles que adquiriram crédito 21% se encontram no prazo de carência, 50% estão com o pagamento em dia, 13% com pagamento concluído e 10% em atraso.

O crédito é percebido como uma necessidade para 59% dos EES sendo que 35% afirmaram que sua obtenção é dificultada pelas elevadas taxas de juros, excesso de burocracia dos agentes financeiros, falta de documentação necessária proveniente da informalidade que reveste as iniciativas de economia solidária, falta de apoio para elaboração de projeto, falta de garantia, entre outros. Esses aspectos indicam que embora o capital esteja sempre em busca de renovadas formas de obtenção de lucro e da superexploração o crédito destinado a esse tipo de empreendimento não se mostrou como uma possibilidade de obtenção de mais valor e, portanto não há indicativos de que o mercado financeiro irá favorecer o acesso a crédito senão por intermédio de políticas públicas que possam potencializar as ações voltadas à economia solidária permitindo uma real possibilidade de fomento e sustentabilidade.

Os dados referentes à gestão dos empreendimentos e que concorrem para sua manutenção, ainda que sob a frágil condição financeira em que esses se encontram, trata-se da participação dos associados no processo decisório. Em torno de 60% de EES responderam que realizam, por mês, pelo menos uma assembleia ou reunião ampliada, com a presença de

mais da metade do total de seus associados presentes. Nesses espaços são tratados desde assuntos de rotina dos empreendimentos a eleição dos dirigentes, prestação de contas, destino de sobras fundos, rateio de perdas, entre outros. Nesse sentido, embora eivados por dificuldades de toda ordem, o trabalho coletivo pode ser ainda um aspecto que concorre para que os trabalhadores ainda insistam em permanecer no empreendimento mesmo quando esse não é capaz de lhe garantir a renda mínima necessária á subsistência. Contribui ainda para o apoio á gestão dos empreendimentos o acesso à assistência técnica, capacitação e formação, assessoria e incubação para organização de suas atividades. Dos EES que responderam á essa questão 63% informaram que tiveram algum tipo de assessoramento citando entre os principais a assistência técnica ou gerencial, a qualificação técnica, profissional, gerencial e a formação sociopolítica em autogestão, cooperativismo, economia solidária. Entre as entidades que prestaram essa assessoria destacam-se as ligadas ao Sistema “S” – Sebrae, SESCOOP, Senai, Senar, etc.; órgãos governamentais; ONGs, OSCIPs, igrejas e associações comunitárias em geral; universidades e incubadoras; movimento sindical; entre outros.

Outro elemento que contribui na análise da realidade dos empreendimentos mineiros se refere á sua participação em redes e fóruns de articulação política ao que responderam assertivamente 61% dos entrevistados, sendo entre os citados o fórum ou redes de economia solidária; movimento social ou sindical; conselhos de gestão e fóruns de participação política; ONGs, igrejas, pastorais, fundações, Sebrae ou universidades; centrais de comercialização; redes de produção e comercialização; federações de cooperativas. O envolvimento dos empreendimentos com movimentos sociais, comunitários e sindicais também é relativamente alto considerando os 54% que declararam engajamento político em algum coletivo com essa finalidade.

Os dados revelados pelo mapeamento de economia solidária em Minas Gerais não diferem substancialmente daqueles apresentados nacionalmente e demonstram os desafios, os limites e as contradições, próprios á realidade social em que se inserem os trabalhadores dessas iniciativas, constringidos pela falta de ocupação formal, de capital para investimento e crédito, de formação e acesso á tecnologia entre outros que cerceiam sua viabilidade enquanto prática econômica. Diante desse cenário se fortalecem as articulações em torno do FMEPS, na perspectiva de reunir os esforços necessários á obtenção de políticas públicas que possam viabilizar os empreendimentos como unidades econômicas sustentáveis, posto que sem um apoio continuado por parte do Estado não é possível superar a fragilidade contida na ausência

de capital e os efeitos da concorrência de mercado que submetem os trabalhadores a condições espúrias de vivência.

Desse modo, o movimento de economia solidária de Minas Gerais, munido pelos dados do mapeamento, pelas discussões realizadas na ocasião da I Conferência Estadual de Economia Solidária, realizada em 2006, e orientado pelas ações já empreendidas no âmbito do FBES e pela Senaes, conforme Costa (2012), efetua várias ações de mobilização e sensibilização dos atores políticos envolvidos, que pudessem levar à regulamentação da lei. O poder executivo teve papel ativo nesse processo tendo intermediado várias reuniões e encontros entre os representantes da economia solidária e a Sedese que resultaram no envolvimento e proposição da Secretaria na I Conferência além da participação em Grupo de Trabalho constituído pelo FMEPS para discutir a regulamentação e uma proposta conjunta de minuta que pudesse ser apresentada para sua concretização.

Em 19 de setembro de 2008 a lei foi regulamentada através do decreto nº 44.898/2008 dispondo sobre as competências dos agentes executores da política, da finalidade, constituição e estruturação do Conselho Estadual de Economia Popular Solidária e instituição de Cadastro Estadual dos Empreendimentos da Economia Popular Solidária. O GT compreendeu que não era ainda o momento para a regulamentação do Comitê Certificador e do Fundo Estadual deixando essa discussão fosse atribuída ao CEEPS, o espaço institucionalizado de exercício do controle social e da participação no processo de deliberações e gestão da política da economia solidária, empossado em dezembro do mesmo ano (COSTA, 2012).

Nesse processo participativo amplo em que os atores políticos envolvidos com a economia solidária, motivados por diferentes interesses, se reúnem para a proposição de políticas que de fato necessitam ser direcionadas a um público extremamente carente do apoio público, demarcam o surgimento da economia solidária no âmbito das políticas sociais em Minas Gerais. A incorporação da temática passou por diversos caminhos e foi resultado de uma conjuntura que envolveu diferentes atores sociais e gestores, assim como foi concretizada a partir de instrumentos de participação popular, como as audiências públicas. Nossa pretensão será empreender uma análise dos resultados da política no Estado, de 2008 a 2014, buscando compreender o seu grau de importância e relevância social a partir de dados quantitativos – orçamento, ações implementadas/executadas e número de pessoas atingidas; e qualitativos – através de questionário semi-estruturado aplicado aos Conselheiros Estaduais de Economia Solidária, e aos gestores envolvidos buscando apreender como a sua atuação influencia, ou não, nos direcionamentos dados à política.

A opção por fazer do Conselho o *locus* no qual essa análise se dará parte da concepção de que, uma vez criada essa instância de controle social, do qual fazem parte membros da sociedade civil (no caso específico de Minas Gerais, eles são indicados pelo Fórum Mineiro) e do estado, e que a mesma detém entre suas funções, prerrogativas deliberativas e fiscalizadoras, entendemos que cabe a ele o papel de principal interlocutor das demandas do movimento de economia solidária mineiro ao estado.

Importante lembrar que a aprovação da lei, no entanto, não significou a efetivação da política e de ações para economia solidária, o que exigiu a construção de outros processos de diálogo com poder executivo e legislativo. Processos esses mediados pelo Conselho com a participação ativa do Fórum Mineiro de Economia Popular Solidária que, reunindo um número importante de entidades, participou da elaboração e regulamentação da lei e posteriormente da articulação necessária á garantia de suas ações. Um dos instrumentos importantes para a “pressão” do Fórum Mineiro de Economia Solidária foram os espaços de diálogo fundamentalmente através do poder legislativo Estadual. Mecanismos como audiências públicas, seminários, participação em comissões contribuíram para que o movimento realizasse proposições quanto à legislação e também no orçamento para a política de economia solidária no Estado. É possível perceber que não se trata de um processo simples e linear e muito menos de mão única.

Assim compreender a institucionalização da política mineira de economia solidária, através de seus instrumentos e instâncias, que permitam analisar o resultado de suas ações á partir de uma perspectiva crítica, são alguns dos desafios que nos propomos nesse processo de investigação.

CAPÍTULO III – POLÍTICA ESTADUAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA

3.1. Sobre a metodologia utilizada

As políticas sociais, compreendidas no âmbito do sistema capitalista de produção, conforme apresentamos, são espaço de articulação da ampla, complexa e contraditória relação entre Estado e sociedade sob as imposições da lei geral de acumulação capitalista e reflexo do tensionamento pela manutenção da apropriação privada da riqueza socialmente produzida, por um lado, e, por outro, o imperativo de reconhecimento de direitos da classe trabalhadora, que se organiza. Na dinâmica dessa correlação de forças antagônicas e heterogêneas gestam-se ações estatais ao enfrentamento das expressões mais ostensivas da questão social, vivenciadas pela classe trabalhadora.

Conforme indicam Bhering e Boschetti (2006) para se analisar as políticas sociais sem incorrer em reducionismos, é preciso levar em consideração o rico complexo de determinações que perpassa a realidade sócio histórica em sua dimensão multicausal, compreendendo os aspectos políticos, econômicos e culturais envolvidos no processo de correlação de forças, para que não se corra o risco recorrente de abordagens tecnicistas e superdimensionadoras de dados e instrumentos quantitativos de análise; ou de abordagens que se valem de perspectivas unidimensionais priorizando as determinações econômicas ou políticas e, ainda, daquelas enclausuradas em modelos formalistas e historicamente comparados.

Assim, em nossa concepção, faz-se necessária uma análise que descortine o véu ideológico que recobre a essência dos fenômenos a partir da perspectiva dialética tal como nos apresenta Kosik (1976). Significa apreender a realidade como um conjunto de fatos, de elementos que, indissociáveis, vão se somando a outros e, em seus inúmeros aspectos e facetas, dando concreticidade ao movimento do real, tornando possível o conhecimento como sua reprodução mental, através de um processo de abstração como instrumento para interpelar o real.

Na realidade, totalidade não significa todos os fatos. Totalidade significa: realidade como um todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido (KOSIK, 1976, p. 35).

Nesse sentido, procuramos no caminho percorrido até o momento, empreender uma análise da questão social e das políticas sociais no escopo da totalidade do modo de produção

capitalista, como forma de apreensão de uma das dimensões do real que determinam um “conjunto de fatos”. Somados, esses fatos reunidos pretendem proporcionar uma perspectiva analítica que incorpore “[...] a contradição, o movimento, a negatividade, a totalidade, as mediações, buscando a lógica de constituição dos fenômenos, sua essência ou substância” (GUERRA, 2000, p. 61). Nessa perspectiva de análise, é possível reconstruir no concreto pensado a totalidade em sua complexidade, promovendo as interconexões necessárias que muitas vezes a própria razão não vislumbra.

A dialética não se pretende um método capaz de dar conta das inúmeras dimensões do real, pois pressupõe o real como um todo estruturado, mutável e que se desenvolve ao longo de um processo histórico, o que permite depreender que o processo de especialização da ciência moderna, que em um primeiro momento poderia levar a uma intensa segmentação do conhecimento sem interação entre as diversas áreas, ao contrário, leva “[...] a sempre mais profundo descobrimento e a maior conhecimento da unidade do real” (KOSIK, 1976, p. 37). A isso corrobora o fundamento de que “todas as regiões da realidade objetiva são sistemas, isto é, conjunto de elementos que exercem entre si uma influência recíproca [...]” (p.37), ratificando, mais uma vez a compreensão de que a realidade é, na sua própria estrutura, dialética.

Nesse sentido, o esforço inicial de apresentarmos um referencial teórico que pudesse embasar a análise dos contornos da totalidade social em que se inscreve a política de economia solidária de Minas Gerais foi determinado pelo objetivo de desvelar, ainda que de forma preliminar, as inúmeras determinações que compõem essa realidade. Partindo da gênese da questão social, nas formas como se expressa e nos resultados que gera, procuramos traçar caminhos, por meio da dialética, para a reconstrução do “complexo de complexos” que compõe a realidade social.

Ao nos propormos analisar a política estadual de economia solidária de Minas Gerais optamos por refutar avaliações da política social que tenham como suposto a “processualização de ‘operações lógico-formais’, que não mantêm uma vinculação com os processos sociais reais, em seu movimento contraditório”, suprimindo particularidades constitutivas das relações sociais burguesas que deixam os fenômenos sociais à margem da compreensão, como nos indica Alves (2007, p. 249).

À luz dessas formulações, a autora afirma que a avaliação das políticas sociais têm se valido da não utilização da dialética exatamente para preservar os interesses de classe, contidos nos instrumentos formalistas, que carregam a diretriz “conservadora e

antidemocrática” da burguesia.

No caso de Minas Gerais, a contrarreforma administrativa pelo qual passou o estado no momento mesmo em que surgia a política de economia solidária irá demarcar o lugar ocupado pela mesma em sua infraestrutura, a importância orçamentária que irá determinar o grau de interesse pelo seu desenvolvimento; a abrangência da política; o controle democrático exercido pela população. Assim posto, consideramos estar assumindo, em nossa análise, a compreensão de que a realidade como totalidade concreta é entendida como a estrutura e a racionalidade do todo e não o conjunto de todos os fatos, isso “significa que cada fenômeno pode ser compreendido como momento do todo”, ou seja,

[...] um fenômeno social é um fato histórico na medida em que é examinado como momento de um determinado todo; desempenha, portanto, uma função dupla, a única capaz de dele fazer efetivamente um fato histórico; de um lado, definir a si mesmo, e de outro, definir o todo [...] (KOSIK, 1976, p. 40).

Dessa forma, o processo de interação dos fatos como fenômenos independentes, apartados do todo, só adquirem sentido quando reinseridos no todo, em um “movimento em espiral” e hierarquizado. Nessa premissa o conhecimento é um processo subjetivo em que se buscam os elementos constitutivos do real para entender o próprio real. Quando não há clareza de que a realidade é um todo estruturado racionalmente e em constante movimento incorre-se em misticismos, característicos de concepções “pós modernas” de conhecimento, nas quais a realidade é composta por fragmentos, manifestando-se o “[...] princípio abstrato que despreza a riqueza do real, isto é, sua contraditoriedade e multiplicidade de significados [...]”(KOSIK, 1976, p. 49).

Sob esse prisma de análise, encontramos em Netto (2003), indicações precisas para desenvolver nosso estudo empírico. Para ele, ao se analisar as políticas sociais sob a perspectiva marxista, é necessário considerar: 1) que “novos processos, novas realidades, novos fenômenos que não foram incorporados, não foram contemplados na constituição clássica da teoria marxista”; 2) a observação criteriosa do “estágio atual da dinâmica do desenvolvimento capitalista”; 3) interlocução com “as outras correntes teóricas, com as outras vertentes de análise que se ocupam da mesma temática”, cuidando para não assumir nesse processo, posturas pouco críticas da realidade que se quer analisar ou incorrendo no ecletismo tão ao gosto das correntes analíticas pós- modernas (ibid. p.3-5).

É usual nas análises e avaliações de políticas sociais o farto uso de técnicas e instrumentos formalistas que se dispõem a aferir a eficácia e eficiência de projetos e

programas a partir de uma orientação de mercado, na qual se estabelece uma relação de causalidade entre a alocação de recursos e número de pessoas atingidas/beneficiadas, o propalado custo-benefício. Um elemento reducionista que mensura o sucesso ou não de uma política sob a ótica do desempenho em uma perspectiva acrítica de um Estado neutro e tecnicista. Esse conjunto de técnicas e métodos foi muito difundido no Brasil a partir dos anos 1980 e 1990 com a introdução do modelo gerencialista de gestão pública reificado pela lógica da qualidade do serviço público no atendimento ao cidadão que justifica a fragmentação e focalização das políticas sociais, sua redução e sua desvinculação da totalidade social sob a qual as mesmas se inscrevem. Todo esse aparato instrumental obscurece as funções e papel desempenhado pelo Estado na “produção e reprodução da desigualdade” (BOSCHETTI, 2009, p. 3).

Frente a essa miríade de técnicas racional-legais de análise e avaliação de políticas sociais, buscamos no aporte da teoria marxista os elementos que nos permitam desvelar o real a partir da compreensão, em um primeiro momento, da dimensão macroeconômica estabelecida no âmbito do capitalismo que vincula intrinsecamente a política social à política econômica ao que Netto (2003) enfatiza de forma veemente “[...] que as políticas sociais não podem ser pensadas como autônomas em face da orientação macroeconômica. Trocando em miúdos: não existe, por um lado, política econômica e, por outro, políticas sociais” (Ibid., p. 23).

Nesse sentido sob a perspectiva da totalidade “[...] poderemos capturar a complexidade do fenômeno social se compreendermos os seus vínculos com a economia e a política, sem descuidar nem de uma, nem de outra dimensão da totalidade social” (PASTORINI, 1997, p. 87).

Outro elemento que deve estar presente na análise marxista é da apreensão das relações que se estabelecem entre o Estado e a Sociedade Civil de forma que seja possível compreender a estruturação, formulação e desenvolvimento de uma política social, a partir da correlação de forças sociais e políticas que se estabelecem desde a sua concepção. Esse é o campo de mediações que compõe uma totalidade contraditória da qual e sob a qual a dimensão econômica se encontra inscrita. Assim é na disputa por interesses antagônicos estabelecidos pelas classes, como atores históricos no processo de desenvolvimento capitalista, que será determinada a importância e o lugar ocupado pelas políticas na estrutura do Estado. Por fim captar teórico e politicamente a gênese e desenvolvimento da questão social é imprescindível como componente analítico posto que é exatamente na intervenção às

suas sequelas que o Estado passa a intervir de forma “contínua e sistemática” (NETTO, 1992, p. 25).

Sob a perspectiva marxista as políticas sociais podem ser analisadas como um importante instrumento que possibilite revelar a complexidade dos fenômenos sociais em sua multi causalidade, á luz da processualidade histórica que permita a apreensão do conjunto das relações sociais na perspectiva da totalidade que as produz e reproduz. Nesse sentido, é possível superar as análises restritivas e unilaterais que promovem um recorte temático e instrumental das políticas sociais que não discutem “[...] a (im)possibilidade de justiça social e equidade no capitalismo, e limitando-se a demonstrar os parcos e limitados impactos de programas específicos em situações bem delimitadas histórica e socialmente” (BOSCHETTI, 2009, p. 6).

Como Alves (2007), compreendemos que

[...] da dialética é possível extrair categorias de análise do real que permitirá, a partir do cotidiano, do imediato, reconstruir na esfera do pensamento as leis gerais que constituem e movimentam os processos sociais. Neste sentido, situar a análise de políticas sociais no campo da instrumentalidade [...], significa dizer que através dela é possível ultrapassar sua aparência alienante, desenvolvendo, portanto, um sentido reflexivo na apreensão das mediações ontológicas para a reconstrução da realidade concreta. (p. 252)

A ultrapassagem da fragmentação dos fenômenos sociais somente é possível por aproximações sucessivas que irão desvelando sua objetividade, num movimento que parte do singular para o universal e retorna ao singular em níveis mais amplos e complexos de reflexão, atingindo os fundamentos do objeto, reconstruído, em seu próprio movimento.

Para a análise que aqui se pretende empreender sobre a política social assumimos o entendimento de que esse é um campo complexo, contraditório e coalhado de divergências, inscritos em um processo sócio histórico que nos dizeres de Iamamoto (1992, p. 97) as colocam sob uma “dualidade contraditória”. Se por um lado as políticas sociais representam o braço institucional-legal do Estado burguês por meio do qual ele garante sua hegemonia - seja para conter a classe trabalhadora em seu processo de reivindicação e reconhecimento de direitos através de ações coercitivas, seja de incorporação, cooptação e apassivamento de suas demandas por meio da antecipação das mesmas - em uma relação antagônica e até mesmo contraditória , elas também vão se materializar como conquistas na medida em que são capazes de exercer pressão sobre a disputa do fundo público atenuando as condições de exploração (ALVES, 2007; NETTO 1992; DURIGUETTO; SOUZA FILHO, 2014)

Porém, é fato, que as políticas sociais não são desenvolvidas para provocar a transformação das determinações estruturais que precarizam as condições de vida das classes subalternas, mas para apenas minimizar este contexto de privações materiais e sociais. Por tudo isso, é inequívoco afirmar que as expressões da “questão social” não serão solucionadas no âmbito das políticas sociais. Esse é o limite concreto que inclusive deve ser apreendido pelas avaliações das políticas sociais, mas não no sentido fatalista de se deixar levar acriticamente pela lógica racional burguesa, subjugando as avaliações como instrumentos à serviço da classe dominante. E sim, no sentido de que os processos de análise sejam conduzidos de forma a desvelar a realidade social em suas múltiplas determinações, que aparecem escamoteadas, inclusive, pelos “efeitos imediatos” das políticas sociais. (ALVES, 2007, p. 252)

Ao empreender a análise de uma política social é imprescindível que se tome a perspectiva do sujeito, posto que geralmente esse é um

[...] processo comandado pelos intelectuais do poder, que descarta de cena os cidadãos, sobretudo, os usuários dos programas que deveriam ser sujeitos privilegiados neste processo, apesar dos baixos níveis de instrução que acarretam a dificuldade de acesso e apreensão das informações oficiais repassadas pelos programas, representa uma forma particular de ‘anulação política da classe operária’, ao acobertar ‘sua contradição histórica com o capital’ (MARTINS, 2002, p. 18 apud MACEDO, 2004, p. 80). Assim, a ausência de protagonismo político desses indivíduos, seja pela concentração arbitrária do poder político no Estado burguês, seja pela inexistência de uma cultura de participação política no interior da sociedade civil, especialmente no âmago das classes subalternas, anula o seu potencial transformador, sendo levados a se adaptarem passivamente aos contextos históricos que têm favorecido a dominação burguesa (ALVES, 2007, p. 254)

Cabe, de acordo com a autora a indagação de como seria possível às camadas sociais subalternas ocupar as brechas que o Estado abre ao exercício do “controle social” – e aqui ela o usa entre aspas para demarcar que esse controle se dá, via de regra, mais sob o aspecto formal legal da institucionalização do espaço conselhistas do que necessariamente por uma abertura real a processos participativos amplos e democráticos, no que respeita às políticas sociais por não serem preparadas, do ponto de vista mais amplo, para ocupar esses espaços de forma qualificada, consciente e que possibilite aos mesmos o exercício de sua ação como atores coletivos. Há que se considerar que a trajetória desses atores é eivada pela posição de subalternidade e que essa pressupõe exatamente a falta de elementos como o acesso a informação e formação sobre direitos que os possibilite alcançar o estágio de consciência crítica necessário a contraposição a esse papel, usando os espaços institucionalizados a favor da defesa de seus direitos e interesses coletivos. Enfim, esses indivíduos sempre foram “[...] chamados à resignação política, ao conformismo com suas condições de vida, à internalização acrítica de comportamentos socialmente desejáveis [...]”, de forma que o pacto de dominação

burguês pudesse de perpetuar “[...] através de mecanismos de cooptação camuflados pela imagem ‘democrática e transparente’ que encobre o Estado no processo de reprodução ampliada do capital” (ALVES, 2007, p. 255).

Diante disso, como destacamos na Introdução desse trabalho, realizaremos a pesquisa de caráter documental e outra empírica, pautada em abordagens por meio de roteiro semiestruturado.

No primeiro momento, analisaremos a Lei nº 15.028/2004 do estado de Minas Gerais, sua execução e resultados por meio da análise de atas de reuniões, relatórios e documentos oficiais produzidos. Buscando compreender as formas pelas quais a política é institucionalizada e desenvolvida. O procedimento será também realizado para identificar as principais características da política pública a ser estudada. Para tanto, buscaremos utilizar documentos oficiais da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego, textos internos, relatórios, termos de referência, legislação pertinente, resoluções, decretos e peças orçamentárias. Esse instrumental nos permitirá uma análise da política a partir de sua materialidade e infraestrutura.

No segundo momento, entrevistaremos os representantes do Conselho Estadual de Economia Solidária que entendemos ser um *lócus* privilegiado de mediação e controle social, de participação da sociedade civil no planejamento, acompanhamento e proposição da política pública.

Nossa perspectiva analítica é direcionada pelas indicações de Boschetti (2009, p. 11-16), por meio da qual consideramos ser possível destacar alguns aspectos que constituem elementos empíricos de análise para delineamento do quadro institucional que conforma a política ou programa social avaliado:

1) Direitos e benefícios estabelecidos e assegurados:

- delinear a natureza da política e/ou programa denota conhecer e explicitar suas propriedades e qualidades intrínsecas, possibilitando mostrar sua tendência evolutiva, bem como sua probabilidade em responder à determinada situação social e contribuir para reduzir desigualdades sociais;

- identificar a abrangência contribui para revelar o alcance da política e/ou programa avaliado; os critérios de acesso e permanência dos cidadãos que podem revelar sua intencionalidade e capacidade de inclusão e/ou exclusão do acesso; articulação e complementaridade entre a política avaliada e as demais.

2) Financiamento (fontes, montantes e gastos):

- identificar as fontes de financiamento para compreender a origem dos recursos, de “quem paga a conta” na garantia de políticas sociais, revelando o caráter regressivo ou redistributivo da política;

- destacar a direção dos gastos empreendendo uma análise da aplicação dos recursos da política e a análise do volume de investimentos, verificando se houve manutenção, crescimento, redução ou realocação dos recursos.

3) Gestão (forma de organização) e controle social (participação da sociedade civil):

- identificar a relação entre as esferas governamentais verificando a quem cabe a definição de normas e diretrizes, responsabilidade de financiamento e se ocorre complementação na aplicação dos recursos ou se há sobrecarga de alguma instância;

- verificar se há superposição de ações e competências, existência de estrutura institucional necessária e adequada à implantação da política social (recursos materiais, financeiros, equipamentos e pessoal);

- identificar a relação entre estado e organizações não-governamentais, analisando os mecanismos de controle que a sociedade dispõe para acompanhar e fazer valer o exercício da cidadania;

- destacar o grau de mobilização e participação social em torno de determinada política e/ou programa social;

- compreender a criação, estrutura e funcionamento dos Conselhos, com observação dos seguintes elementos: estrutura física e equipe técnica do Conselho; existência e garantia de recursos para financiamento; processo de escolha e nomeação dos conselheiros e composição do colegiado; caráter e periodicidade das reuniões do Conselho; formas de encaminhamento e acompanhamento das decisões do Conselho; autonomia do Conselho em relação ao acompanhamento e fiscalização das ações governamentais; participação no processo de planejamento da política correspondente; análise dos relatórios anuais referentes ao órgão gestor; discussão política do conteúdo, abrangência, alcance e funções da política social; autonomia na tomada de decisões sobre as políticas sociais, frente ao poder executivo; cumprimento das deliberações pelo poder executivo.

Os procedimentos utilizados na pesquisa documental, que conformam o primeiro momento de pesquisa dessa dissertação, tiveram o objetivo de analisar a natureza da política, sua organização e financiamento. Dessa forma, serão usadas a lei, regimentos, normas, atas e relatórios produzidos no período de 2008 a 2014 na SEDESE e SETE. Sabemos, através do exposto no Capítulo II dessa dissertação, que a estrutura formal que conforma a política

estadual de economia solidária, responsável pelo planejamento e execução de suas ações, é uma Diretoria. No período de 2008 a 2010, era denominada Diretoria de Promoção ao Associativismo. A partir de 2011, em uma reestruturação empreendida pelo governo estadual em resposta a acordos políticos firmados quando da eleição de Antônio Anastasia (2011-2014), a Subsecretaria de Trabalho e Emprego – Subter da SEDESE ganha *status* de Secretaria e passa a se denominar Secretaria de Trabalho e Emprego (SETE).

Essa mudança para efeitos de estrutura institucional não mudou a composição da diretoria, senão na sua designação que passou a ser Diretoria de Apoio para Incubação de Empreendimentos Autogestionados. Não houve mudança, nesse intercurso, das competências ou atribuições. Ocorreu tão somente o reordenamento de algumas pastas para que ficasse mais delimitado o recorte das políticas: aquelas políticas tradicionais do emprego (como intermediação e qualificação); e as voltadas ao mercado informal (as que o Estado delimitou como inclusão produtiva, economia solidária e microcrédito).

Dessa forma, compreender como a política se estrutura na organização institucional do Estado, sua fonte de financiamento, bem como a evolução ou não do orçamento direcionado às suas ações podem nos revelar se estamos diante de uma política residual e compensatória - estruturando-se em valores, princípios e normas institucionais que tem por objetivo mitigar os efeitos da pobreza ou seus aspectos mais aparentes - ou se essa política se pretende redistributiva e capaz de garantir direitos, ampliando o leque de trabalhadores assegurados em face das contingências da vida laboral. No segundo momento de pesquisa dessa dissertação, conforme apontamos, um sujeito importante e que consideramos ser indispensável para proceder a uma análise da política pública de economia solidária, são os seus conselheiros. Como já mencionado no Capítulo I, os conselhos são espaços instituídos pela CF/88 para a garantia de participação, gestão e controle das políticas públicas, constituindo-se como importantes interlocutores entre o governo e a sociedade através do qual os atores podem exercer um papel mais ativo na condução de ações que envolvem o seu interesse.

Por meio de entrevistas, com uso de roteiro semi-estruturado (Anexo 01), abordamos os componentes do Conselho Estadual de Economia Solidária (CEEPS).

O CEEPS foi criado por força da lei nº 15.028/2004, mas somente instituído em 2008 sob o mesmo processo que tornou a lei regulamentar. Possui um regimento interno e é composto por 12 representantes, sendo 6 de secretarias do estado e igual número de representantes da sociedade civil que, por sua vez, possuem o acordo de dividi-las entre entidade de apoio e assessoria e empreendimentos de economia solidária. Entre as secretarias

que possuem cadeiras no CEEPS estão: Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE); Secretaria de Estado da Fazenda (SEF); Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA); Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE); Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES); Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

O exercício do mandato no CEEPS é de dois anos cabendo somente uma recondução. De 2008 até 2014 foram exercidas três gestões compreendendo o período de 2009-2011, 2011-2013, 2013-2015. Para o cargo de presidente o mandato é de um ano com apenas uma recondução possível, visando possibilitar a alternância de poder entre a sociedade civil e o Estado. A escolha dos conselheiros é diferente entre os representantes do Estado e da sociedade civil, os estaduais foram definidos em lei e cabe às respectivas secretarias a indicação dos nomes dos técnicos que irão representá-las no período de tempo determinado. Os representantes da sociedade civil são eleitos mediante chamada pública para esse fim. As entidades e empreendimentos interessados devem submeter uma série de documentos como ata da última eleição da diretoria, ata de fundação, cartão com inscrição do CNPJ, último estatuto e regimento interno registrados, entre outros. Empreendimentos informais nessa acepção estão impossibilitados de participar. Uma vez habilitadas as entidades e empreendimentos são enfim convocados para proceder à votação de seus representantes.

O Fórum Mineiro possui uma diretriz, acordada junto às suas bases de dividir as vagas que cabem à sociedade civil entre entidades e empreendimentos, garantindo a representação de todos os atores envolvidos na economia solidária. Ainda assim, a paridade de representações acaba se tornando desproporcional, pois embora situados no campo da sociedade civil, entidades e empreendimentos não tem os mesmos objetivos e interesses ao ingressar no espaço conselhistas, o que acaba dividindo e muitas vezes fragilizando a sua participação ao passo que a proporcionalidade acaba sendo de 50% de representação de gestores públicos do estado, 25% das entidades de apoio e 25% de empreendimentos.

Nos interessa, ao focalizar o CEEPS como *locus* de nossa pesquisa empírica desvelar a essência das relações que se estabelecem nesse espaço, sob o ‘véu’ mistificador da participação, gestão e controle social das políticas públicas e da efetiva possibilidade da instância conselhistas se efetivar como o espaço institucional no qual é possível ao cidadão exercer algum direcionamento, controle e monitoramento das ações públicas.

As entrevistas realizadas junto aos membros do CEEPS ocorreram em Belo Horizonte, cidade que sedia o governo estadual e o maior número de representantes dos conselheiros. A

formulação do roteiro semiestruturado baseou-se nas questões contidas nos três eixos norteadores de análise da política social definidos por Boschetti (2009). Junto aos 12 conselheiros do CEEPS, buscamos destacar sua compreensão a respeito da política estadual de economia solidária, por meio de sua participação no espaço conselheirista. Tal procedimento nos permitirá conhecer de forma mais aprofundada algumas determinações fundamentais que a circunscrevem no complexo da realidade social capitalista.

Os conselheiros entrevistados dividiram-se entre representantes da sociedade civil e técnicos das secretarias que o compõem. Nossa intenção inicial era equilibrar o número de entrevistados de acordo com instituição de representação. Entretanto, esbarramos em algumas dificuldades.

Do total de conselheiros entrevistados, seis pertencem ao Estado e seis à sociedade civil. Sete fizeram parte da primeira e segunda gestão do CEEPS, os demais integram a terceira gestão. Tínhamos como perspectiva entrevistar membros das seis secretarias que integram o conselho, ainda que distribuídos em diferentes gestões. Acreditávamos que com isso seria possível colher as opiniões de todas, mesmo que a percepção entre uma e outra gestão pudesse ser diferente. Entretanto, nos defrontamos com a alta rotatividade inerente ao serviço público que, composto por cargos de recrutamento amplo, conhecidos como “cargos de confiança” criam sérios problemas à continuidade das ações.

Isso posto, quando entramos em contato com os conselheiros governamentais através do telefone de contato de suas secretarias, muitos deles tinham sido exonerados em função, entre outros motivos, da mudança de governo, enquanto outros se aposentaram ou gozavam “férias prêmio”. Por esse motivo uma das entrevistas foi realizada por e-mail.

Outra entrevista, realizada por email, foi determinada pela negativa de um dos entrevistados do governo do Estado em responder à entrevista pessoalmente. Ao apresentarmos o roteiro de entrevista, o entrevistado constatou que não saberia responder a uma série de questões ali dispostas. Embora tenhamos insistido que nossa pesquisa não se tratava de meramente mensurar o nível conhecimento dos conselheiros, não conseguimos movê-lo de sua negativa. Esse conselheiro propôs responder à entrevista por e-mail. Acreditamos que essa postura deveu-se ao perfil do conselheiro, economista servidor público de carreira, lotado na Secretaria de Estado de Fazenda, com vinte e três anos de experiência profissional e extremamente escrupuloso, preferiu responder às perguntas por e-mail para poder procurar pelas informações que não sabia respondendo assim a todas as questões. Essa entrevista será utilizada com parcimônia, mas não foi desconsiderada, pois essa secretaria

cumprir um papel importante nas ações do CEEPS, principalmente no que se refere ao fundo público destinado à política estadual de economia solidária conforme será apresentado a seguir e por esse motivo optamos por mantê-la.

Em relação à sociedade civil, a dificuldade encontrada foi de outra ordem. Como as seis vagas que lhe cabem são divididas por entidades de apoio e empreendimentos, temos ao longo dessas gestões, seis representações de cada. Ocorre que, para garantir a representatividade das dez regionais que contam com um movimento organizado de economia solidária em Minas Gerais, as representações do interior do estado foram compostas até o momento essencialmente por empreendimentos.

Assim, das seis representações de empreendimentos que integraram o CEEPS até 2014, somente duas foram de empreendimentos da região metropolitana de Belo Horizonte. Esse fato acarreta alguns problemas para a representação do conselho que serão analisadas a seguir. No que tange à pesquisa, tentamos contato com as duas representações de Belo Horizonte, porém só uma delas tinha disponibilidade para participar da pesquisa. As outras duas contatadas do interior fazem parte da Zona da Mata Mineira, sendo uma de Juiz de Fora – o que facilitou o contato, considerando nossa inserção no movimento de economia solidária local – e outra de Tombos. Essa última representação infelizmente não retornou em tempo hábil. O contato com os representantes de entidades de apoio transcorreu sem maiores problemas e o critério para sua escolha se deveu à maior participação nas reuniões do CEEPS.

Munidos do referencial teórico e do material de pesquisa supracitado e cientes das limitações encontradas acreditamos ser possível apreender as normas e instrumentos que determinam a natureza da política estadual de economia solidária em Minas Gerais, de modo que possamos avaliar quais as respostas dadas pela mesma aos problemas ou às demandas que a suscitaram; sua abrangência e capacidade de atendimento; articulação e complementaridade com outras políticas, revelando em que medida há contradição ou não entre “as determinações legais e a operacionalização da política social; em outros termos verificar até que ponto os conceitos fundantes das normas legais são estruturadores da política social” (BOSCHETTI, 2009, p. 10). E, ainda, desvelar os recursos financeiros destinados à política, sua natureza, origem e destinação, o que nos possibilitarão analisar sua processualidade e evolução em uma perspectiva histórica, bem como as relações sociais estabelecidas no âmbito do exercício da participação, gestão e controle social da política, tendo como principal sujeito o CEEPS, conforme os eixos de análise propostos na perspectiva crítica dialética que norteia esse trabalho.

3.2. Aspectos normativos e instrumentais da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no estado de Minas Gerais

A política de economia solidária de Minas Gerais rege-se fundamentalmente pela lei nº 15.028/2004 e pelo decreto nº 44.898/2008, que a regulamentou. Sua inscrição no âmbito das políticas públicas do Estado foi diferente da forma como ocorreu no governo federal, que primeiramente foi instituída como programa e com a incorporação de elementos do próprio movimento social que a demandava, conforme nos relata Barbosa (2007). No caso mineiro, a mobilização do FMEPS também foi o que deflagrou todo percurso de formulação, sanção e regulamentação da lei. Embora em diferentes momentos alguns membros do movimento de economia solidária de Minas Gerais tenham composto a equipe do governo do Estado, essa incorporação foi determinada muito mais pela falta de um corpo técnico especializado que pudesse executar e planejar as ações da política do que por uma, deliberada ou não, necessidade do governo de cooptar de forma sistemática o movimento de economia solidária integrando-o a seus quadros.

Retomando a lei e o decreto que a regulamenta, faremos uma análise a partir do referencial teórico apresentado nos capítulos precedentes dessa dissertação, procurando desvendar, nos dizeres de Araújo (2013), quais definições ela apresenta de si mesma. Apresentaremos ainda, a organização institucional definida na estrutura do Estado para a condução da política de economia solidária de Minas Gerais, procurando compreender a forma como a política está institucionalizada na estrutura do governo.

Isso posto, a apresentação que se seguirá não pretendeu percorrer exatamente a forma como ela está disposta no texto legal. Os artigos foram agrupados de acordo com seu conteúdo, o que para nós possibilita uma maior fluidez da análise. Também é importante salientar que não se constituiu como nosso objetivo efetuar um resgate histórico, por meio de pesquisa empírica realizada junto aos conselheiros, das discussões que embasaram o conteúdo legal - ainda que soubéssemos que parte deles compôs o GT de elaboração da proposta de lei, conforme apresentado no capítulo II desse trabalho.

O ponto de partida adotado foi o da legislação já aprovada e em execução, o que acreditamos nos permitirá tecer uma linha comparativa entre as definições que a legislação apresenta sobre si e como ela se realizará de fato. Dessa forma, a lei nº 15.028/2004 que institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de Minas Gerais - PEFEPS apresenta em seu artigo primeiro, como diretriz:

[...] a promoção da Economia Popular Solidária e o desenvolvimento de grupos organizados autogestionários de atividades econômicas, de forma a integrá-los no mercado e a tornar suas atividades auto-sustentáveis, por meio de programas, projetos, parcerias com a iniciativa privada, convênios e outras formas admitidas em lei (MINAS GERAIS, 2004, p. 1).

Já de início é possível perceber um forte apelo à designação “popular” não só na definição do nome da política como do objeto que ela promove. Analisando o histórico FMEPS e a vinculação das entidades que o compõem, podemos inferir que o popular é recorrentemente usado para se referir à compreensão compartilhada por uma série de autores como Coraggio (2007), Razeto (1991), Tiriba (2004), França Filho (2002), entre outros, que situam as experiências de economia solidária no âmbito da economia popular.

Tal recorte é usado para definir as pequenas iniciativas econômicas que se desenvolvem num contexto de pauperização e elevado desemprego, mas que se diferem da economia informal por se reproduzirem sobre bases comunitárias e que envolvem mais do que somente o atendimento de demandas imediatas de sobrevivência. Segundo essa visão, elas implicam antes o conjunto de relações sociais estabelecidas por uma tessitura complexa voltada a reprodução ampliada da vida. Nessa acepção, a solidariedade está presente como um componente capaz de manter experiências heterogêneas unidas para o compartilhamento de recursos e estratégias que permitam a reprodução de cada um e de todos. Essas relações envolvem o saber popular que instrumentaliza essas experiências e extrapola muitas vezes a esfera local para a pública, sendo reconhecidas como passíveis de apoio institucional.

As diferenças que demarcam para nós a necessidade do grupo envolvido na elaboração do texto legal de caracterizar por “popular” a economia solidária a ser apoiada pelo poder público estadual, encontra respaldo na distinção elaborada por França Filho (2002, p.17)

A economia popular é definida pela referência ao tecido social local e suas práticas de reciprocidade como meio de elaboração das atividades econômicas. A economia informal, na maioria dos casos, refere-se a microprojetos individuais, que formam uma espécie de simulacro precário das práticas mercantis oficiais, e, desse modo, não apresentam uma articulação com base social local precisa ou com um saber ancestral. Na maioria das vezes, tal distinção aparece de modo bastante sutil à primeira impressão: economia informal e economia popular sendo comumente percebidas como expressões sinônimas. Isso decorre do caráter de movimento multiforme, próprio da idéia de economia popular. Esta compreende um amplo leque de iniciativas socioeconômicas, mais ou menos autocentradas ou heterocentradas (voltada para fora dela própria como organização), ou seja, oscilando da simples forma de sobrevivência dos mais pobres (marcados por um alto grau de precariedade institucional) até a idéia de modos de organização democráticos, abertos ao espaço público. Do mesmo modo, consideramos pertinente a distinção entre economia popular e

economia subterrânea ou oculta. Esta última funciona, na maioria dos casos, baseada na violência, pois, geralmente, são formas despóticas de organização, calcadas em modos específicos de solidariedade. Esse esforço de distinção conceitual é particularmente importante, pois alguns poderiam identificar na organização do tráfico de drogas em certas favelas cariocas, por exemplo, sinais de manifestação de uma economia popular.

De forma complementar Tiriba (1998) define que nem toda economia popular é solidária e nem toda economia solidária pode ser classificada como popular e por isso demarcar essa distinção conceitual torna-se fundamental para elucidar do que exatamente se trata o objeto de ação da política, evitando-se equívocos considerados recorrentes em sua elaboração. Isto posto, ela aponta as formas mais comuns de que se revestem as iniciativas da economia popular no vasto mosaico que permeia suas relações: 1) iniciativas autônomas, individuais e informais dos quais são exemplo os camelôs de forma geral; 2) pequenos negócios familiares, microempresas ou associações de até três associados; 3) grupos coletivos e populares que se organizam economicamente por meio de cooperativas; 4) organizações voltadas á filantropia e ações sócio assistenciais; 5) atividades ilícitas. O termo “solidária” também remete a uma série de significados geralmente associados á benemerência o que retira o viés, nessa perspectiva, de “emancipação econômica e política” que a economia popular solidária encerra. Para a autora é necessário recuperar a “[...] essência de relações sociais calcadas na reciprocidade e na cooperação solidária [...]” e que “[...] reivindicar o ‘popular’ significa que, por uma questão de classe, não abrimos mão de uma economia que favoreça a maioria da população planetária, que sem dúvida pertence aos setores populares” (TIRIBA, 2004, p.95).

A diretriz apresentada na lei parece reforçar essa distinção ao direcionar a promoção da economia popular solidária a “grupos organizados autogestionários de **atividades econômicas**” (MINAS GERAIS, 2004, grifos nossos). Aqueles que não tenham essa finalidade ou, mais especificamente, aqueles orientados à ações caritativas estariam fora do escopo de ação da política. Mas, se por um lado ela se presta a essa distinção como uma forma de possivelmente objetivar o público a ser atendido pela política, ela acaba por reforçar, por outro lado, outras características que o “popular” reúne e que, de certa forma, contribui para a sua inscrição focalizada e fragmentária na estrutura das políticas públicas. Isso porque para os gestores públicos o popular se vincula aos excluídos, aos trabalhadores mais pobres e desqualificados. Ao se incluir a economia solidária como política de trabalho, essa concepção de ação pública voltada para o atendimento somente ao público vulnerabilizado, aquele que não é passível de intermediação, de adequação ao mercado formal, por esse motivo mesmo

pode ser alvo de ações pontuais e paliativas, reforça essa vertente assistencialista da política.

Oportunamente, julgamos imprescindível trazer ao centro de nossas inquietações a análise criteriosa de Barbosa (2007), ao discorrer sobre o campo dual em que se inscrevem essas acepções e que contribuem para percepção de que há duas economias separadas de acordo com dinâmicas e práticas sociais diferentes, cada qual portadora de suas respectivas perspectivas ideológicas, políticas e culturais. A percepção de que se pode estar diante de outras formas de produzir, consumir e viver à parte das relações sociais inscritas no modo de produção capitalista reforçam o processo de fragmentação da realidade social que em muito contribui para abalizar o ideário neoliberal, legitimando processos de flexibilização e precarização do trabalho por meio do uso da solidariedade como forma mistificadora de inclusão. Tal como nos apresenta a autora: “Assim, de uma modalidade de trabalho, a conceituação de economia solidária pode nos levar a cristalizar a segmentação, em vez de universalizar o enfrentamento do emprego e o desenvolvimento econômico” (ibid, p.196). Sem dúvida, essa característica dual que a economia popular solidária encerra, acaba sendo um dos pontos que a fragiliza enquanto ação pública passível de ser portadora de direitos.

Um outro aspecto que se pode observar ainda no primeiro artigo da lei refere-se a forma pela qual as iniciativas de economia solidária serão integradas ao mercado através de “programas, projetos, **parcerias com a iniciativa privada**, convênios e outras formas admitidas em lei” (MINAS GERAIS, 2004, *grifos nossos*). Essa parceria com a iniciativa privada propugnada em suas diretrizes parece se vincular ao próprio histórico de constituição do movimento de economia solidária, que conta com participação, mostrada em outras oportunidades desse trabalho, fundamental de entidades privadas sob o signo das novas relações entre Estado e sociedade civil. No artigo 9º a lei fixa como seus agentes executores:

- I - o Governo do Estado, por meio de seus órgãos e entidades;
- II - os Municípios, por meio de seus órgãos e entidades;
- III - as universidades e instituições de pesquisa;
- IV - o Governo Federal, por meio de seus órgãos;
- V - as organizações não governamentais;
- VI - os agentes financeiros que disponibilizem linhas de crédito para os empreendimentos;
- VII - as entidades públicas e privadas, sem fins lucrativos, que atuem segundo os objetivos desta Lei;
- VIII - as entidades internacionais que trabalhem com o conceito de empresa de autogestão democrática e de economia solidária.

Parágrafo único - Os agentes executores da PEFEPS integrarão ações e adotarão estratégias, metodologias e instrumentos comuns de apoio aos empreendimentos. (MINAS GERAIS, 2004, p. 5).

Nele se reafirmam as organizações não governamentais e as entidades públicas e

privadas, sem fins lucrativos como habilitadas para a efetivação da lei. Essa parceria está enraizada nas novas funções atribuídas à sociedade civil em sua relação com o Estado. A exegese da participação social, que floresceu no contexto da redemocratização do Brasil, proporcionou o avanço do associativismo civil fortemente influenciado por uma conduta anti-estatal e questionadora das antigas formas de representação que desempenhavam os sindicatos e partidos. Assim é que emerge uma gama de organizações nas mais diversas áreas compondo um cenário extremamente heterogêneo nos quais se confundem demandas legítimas de movimentos sociais e de entidades puramente interessadas em sua auto sustentação, ambas reivindicando direitos e uma atuação mais efetiva junto ao Estado.

Nesse ponto o pensamento de Menezes (2007) contribui para formulamos uma análise crítica dessa relação. Consideramos que na contemporaneidade há uma negativa da universalidade dos direitos sociais, há uma tendência de “[...] manutenção da focalização das ações sociais e do enxugamento do funcionalismo público com conseqüente transferência de ações essenciais do Estado para a Sociedade Civil” (p. 223). Isso posto, no caso de Minas Gerais, o caminho trilhado pode também significar uma opção que singulariza e aprofunda aspectos que se quer superar. Uma vez que, ao ratificar em lei a participação das ONG’s e entidades privadas sem fins lucrativos como agentes executores da política, ao mesmo tempo em que pretende-se, através de entidades com comprovada experiência nas ações de economia solidária de “notório saber”, dar dinamicidade aos processo e fazer chegar aos EES ações já materializadas no campo da prática, de forma antitética também contribui para o aprofundamento da hegemonia neoliberal, o que nesse caso específico, pode significar contribuir para o discurso de redução do Estado e de sua ineficiência na execução de ações públicas.

Os artigos 2º, 5º e 6º ocupam-se em situar, caracterizar e definir o que é, e o que constitui a economia popular solidária e os EES que a compõem. O artigo 2º a delimita como iniciativas que compreendem o campo da sociedade civil visando à

geração de produto ou serviço, por meio da organização, da cooperação, da gestão democrática, da solidariedade, da distribuição equitativa das riquezas produzidas coletivamente, da autogestão, do desenvolvimento local integrado e sustentável, do respeito ao equilíbrio dos ecossistemas, da valorização do ser humano e do trabalho e do estabelecimento de relações igualitárias entre homens e mulheres (MINAS GERAIS, 2004, p. 1).

Aqui parece haver certa intencionalidade de posicionar a sociedade civil em contraponto ao mercado e ao Estado, com eles não se confundindo por apresentar certas particularidades. Em relação ao mercado, a distinção é clara e contribui mesmo para a ideação

da existência de outra economia, aquela que se distingue da capitalista por conter os elementos capazes de promover outra sociabilidade do trabalho, relações mais humanas e sustentáveis, equidade na distribuição dos ganhos, entre outros, mas também do debate que se intensifica a partir da segunda metade do século XX, da necessidade de limitar e superar os efeitos impostos pelo mercado e sob os quais as instituições públicas já não apresentavam respostas.

Desse contexto, emerge uma sociedade civil como terceiro elemento, capaz de corrigir as distorções impostas pelo mercado e Estado, através de uma cultura associativa e impregnada de valores altruístas. A participação é alçada á categoria principal para garantia da mudança dos rumos sociais e deveria contar com a mediação da sociedade civil nos vários problemas que não encontravam uma resolução adequada sem a mediação dos atores sociais. Embora, no caso brasileiro, a redemocratização tenha aberto espaço a essa cultura participativa ampla e que em muito poderia contribuir para esse processo, ela também encontrou eco na difusão da ideologia neoliberal. Nesse contexto envolto em bandeiras como a “solidariedade”, “cidadania”, “responsabilidade social” e “sustentabilidade” forja-se uma sociedade civil despolitizada que se pretende contrária ao Estado, mas dele dependente, afastando da arena de disputa os atores até então revolucionários, já que muitas das iniciativas do universo da sociedade civil já “não mais estavam coligados a partidos e a um projeto social e político comum, mas em demandas específicas” (FONTES, 2010, p. 231).

Esse ideário tem como objetivo minimizar os conflitos pelo reconhecimento de direitos sociais e demandas democráticas construindo novos espaços de articulação de demandas mais voltadas ao reconhecimento de direitos civis, impondo, através de um amplo processo de criação de consensos, a prioridade do singular sobre o coletivo, desqualificando qualquer ação que promova uma esfera pública universalizadora. Claro é que não estamos aqui a afirmar que não existam no âmbito da sociedade civil organizada, aquelas instituições ainda referenciadas em ideais contra hegemônicos ou de resistência dos trabalhadores. Intencionamos afirmar aqui é estas não estão desvinculadas das disputas que engendram as relações capital X trabalho, das quais a economia solidária não está imune. Ao contrário, por estar medularmente vinculada à totalidade que as circunscreve, o Estado deveria ser encarado como um espaço de disputa e não de colaboração. Ao final, elas acabam antes funcionalizando o sistema do que se contrapondo a ele.

Uma vez então definido o âmbito no qual se inscrevem as iniciativas de economia solidária a lei define, em seu artigo 5º

São características dos empreendimentos de Economia Popular Solidária:

- I - a produção e a comercialização coletivas;
- II - as condições de trabalho salutar e seguras;
- III - a proteção ao meio ambiente e a todas as formas de vida;
- IV - a equidade de gênero;
- V - a não-utilização de mão-de-obra infantil;
- VI - a transparência na gestão dos recursos e a justa distribuição dos resultados;
- VII - a prática de preços justos, sem maximização de lucros nem busca de acumulação de capital;
- VIII - a participação dos integrantes na formação do capital social do empreendimento;
- IX - a participação dos integrantes nas deliberações, na forma do parágrafo único do art. 6º desta Lei.

§ 1º - Consideram-se empreendimentos de Economia Popular Solidária as empresas de autogestão, as cooperativas, as associações, os pequenos produtores rurais e urbanos, os grupos de produção e outros que atuem por meio de organizações e articulações locais, estaduais e nacionais.

§ 2º - Os empreendimentos de Economia Popular Solidária trabalharão prioritariamente em rede, abrangendo a cadeia produtiva, desde a produção de insumos até a comercialização final dos produtos.

§ 3º - Para os fins desta Lei, uma rede de produção integra grupos de consumidores, de produtores e de prestadores de serviços, para a prática do consumo solidário, com o reinvestimento de parte do excedente obtido pelos produtores e prestadores de serviços na própria rede, diminuindo o volume e o número de itens a serem adquiridos no mercado formal. (MINAS GERAIS, 2004, p. 3-4).

Essa caracterização dos EES reitera o texto do artigo 2º. No primeiro parágrafo define seu entendimento sobre as formas pelas quais se revestem os EES. Nesse ponto, há acordo com o que é fixado pela SENAES e define os segmentos a ser atendido pela política como aqueles pertencentes:

- às **empresas de autogestão**: que aqui compreendemos se tratar de empresas em processo falimentar ou pré-falimentar assumidas pelo conjunto dos trabalhadores em sistema de autogestão;

- às **cooperativas**: de caráter popular, conforme enunciado em suas diretrizes, por analogia à própria concepção adotada pelo FBES, SENAES e FMEPS. Tal designação é feita como forma de distingui-las das cooperativas tradicionais apoiadas por outras instituições, como OCB e OCEMG e que guardam diferenças quanto ao número de associados, o respeito a princípios como sustentabilidade, solidariedade, entre outros que o considerado cooperativismo tradicional ou de mercado não possui;

- às **associações**;

- aos **pequenos grupos de produtores rurais e urbanos informais**: que conformam a maior parte das experiências da economia popular solidária.

- às **redes e cadeias produtivas**.

Especificamente sobre esse último segmento, destacamos que se trata de um tema caro à economia solidária e que está no horizonte de possibilidades que se quer atingir, qual seja, a criação de um mercado autônomo, circular e que se retroalimenta fortalecendo-se mutuamente fora das relações capitalistas de produção.

Não obstante, a formação de redes e cadeias produtivas autônomas, capazes de promover sua auto sustentabilidade baseadas em princípios como a solidariedade e cooperação, coexistindo com o mercado capitalista de forma completamente independente ou, como nos dizeres de Mance (2009, p. 279), “[...] subvertendo padrões e processos hegemônicos mantenedores do capitalismo e avançando rumo à construção de uma globalização solidária” que se transforme em “uma estratégia para potencializar as conexões já existentes, [...] em um movimento de realimentação e crescimento conjunto, auto sustentável, antagônico ao capitalismo” integram o construto ideológico de muitas correntes teóricas que defendem a economia solidária como outro projeto de sociedade.

Entretanto, conforme o exposto no primeiro capítulo dessa dissertação, o andamento da acumulação de capital promove as coerências impostas a processos, lógicas e dinâmicas muito diversas e variadas. O processo de articulação, abertura e integração de mercados recondiciona as economias sectárias, forçando à convergência e à acomodação de suas estruturas. Quando se acelera o processo interativo, acirra-se a concorrência inter e intra territorial. Os mercados localizados passam a ser expostos à pluralidade das formas superiores de capitais estrangeiros. Na esteira da incorporação, multiplicam-se as interdependências e as complementaridades que podem acarretar o aumento tanto das potencialidades quanto de suas vulnerabilidades. Estas são questões atinentes aos processos de integração e polarização, que derivam da própria natureza desigual do desenvolvimento capitalista (NETTO, 2005). No caso de empreendimentos tão frágeis, do ponto de vista econômico, social e cultural torna-se tarefa praticamente impossível criar, nos marcos do capitalismo, uma economia alternativa, capaz de coabitar o sistema sem dele depender ou ser por ele cooptado, subsumido ou destruído.

O capitalismo, compreendido na sua fase monopolista (NETTO, 2005) ou imperialista (FONTES, 2010), se constitui como força social capaz de subordinar todos os estratos sociais passando pelas esferas mais objetivas como a economia, em um primeiro momento, até as mais subjetivas como a produção de valores éticos e culturais. Esse processo evidencia

[...] que a própria dinâmica capitalista impõe converter características

humanas, sociais ou elementos diversos da natureza em formas *externalizadas* à existência humana, erigindo-as em barreira ao capital de maneira a elaborar um discurso da urgência, moldar argumentos de persuasão e, finalmente, consolidar apetrechos coercitivos para destruir/expropriar tais características, apropriando-se de novos elementos, seja para monopolizá-los, ou para produzir novas atividades capazes de produzir valor, resultando numa mercantilização inimaginável de todas as formas da vida social e humana. (FONTES, 2010, p. 59, grifos da autora)

Assim, sob uma forma reificada, a existência de um mercado que possa promover uma valorização do ser humano e não do capital e tornar-se um contraponto ao sistema capitalista, acaba tornando-se uma forma de mistificação das relações sociais que se produzem nessa perspectiva e que encerram nelas mesmas novas formas de expropriação e de objetificação do ser social. Essa lógica faz com que as relações sociais assumam uma forma ilusória como que apartadas do capitalismo, possíveis de promover a ressignificação de uma parcela da população não inserida na sociedade salarial através da vivência de formas mais solidárias de produção, comercialização e consumo. Esta é a forma como ela é naturalizada pela sociedade capitalista, uma economia de “pobres para pobres” em que a solidariedade também se coisifica, fragmentando a vida social e impedindo os atores de enxergar o movimento do real, essa característica acaba se tornando altamente funcional ao Estado e tem influência direta na forma como a política é conduzida.

Recuperando a lei, para não incorrer em dúvidas quanto ao público atendido pela PEFEPS, a mesma estabelece em seu sexto artigo:

Consideram-se empresas de autogestão, para os efeitos desta Lei, os grupos organizados preferencialmente sob a forma de sociedade cooperativa, podendo ser adotadas as formas de sociedade por cotas de responsabilidade limitada, de associação civil e de sociedade anônima, atendidos os seguintes requisitos:

I - organização autogestionária, caracterizada pela propriedade em comum dos bens de produção e pela observância dos critérios definidos no art. 4º;

II - gestão da entidade exercida pelos integrantes de forma coletiva e democrática;

III - adoção de modelo de distribuição dos resultados econômicos proporcional ao trabalho coletivamente realizado.

Parágrafo único - Para os efeitos desta Lei, a gestão democrática da empresa pressupõe:

I - a participação direta e indireta dos associados em todas as instâncias decisórias, por meio de voto em assembleias ou institutos similares específicos e legais, em eleições e na representação em conselhos;

II - a garantia de voto do associado, independentemente da parcela de capital que possua;

III - a rotatividade de, no mínimo, um terço dos integrantes dos órgãos decisórios - diretoria e conselhos a cada mandato;

IV - a contratação eventual de trabalhadores não associados limitada a, no máximo, 10% (dez por cento) do total de trabalhadores associados;

V - a adoção do trabalho como base para o sistema de remuneração e de distribuição dos resultados. (MINAS GERAIS, 2004, p.4).

Esse artigo ratifica os demais, identificando a forma de organização das empresas de autogestão em uma referência muito clara ao cooperativismo popular.

É possível perceber certo excesso de preciosismo na delimitação do que a lei entende como empreendimentos de economia popular solidária e sua forma de organização. O que se desprende da lei é que se destina a um público muito específico composto por esse quadro de trabalhadores desempregados, autônomos, informais organizados em grupos de produção, comercialização ou consumo, que desempenham atividade econômica em sistema de autogestão. Trata-se, portanto, de uma política focalizada, que naturalmente abrange os trabalhadores que não são atendidos pelas políticas tradicionais de emprego e que apresentam como perfil baixa escolaridade, baixa renda e baixa capacidade organizativa. Sobre isso, citamos Boschetti (2003, p. 96)

Tal lógica de estruturação acaba segmentando e fracionando os indivíduos em função de um aspecto ou de uma condição específica que determina sua situação social. Se uma família ou um indivíduo não se “encaixa” em nenhuma destas lógicas, ou se a sua situação socioeconômica não foi “prevista” por tais especificidades estará automaticamente excluído do acesso às ações existentes. A totalidade perde sentido na soma de partes, frações ou porções da realidade que são recortadas e focalizadas [...]

Essa lógica fica tão mais evidente quando observados os critérios para que o empreendimento possa usufruir da lei, conforme artigo 7º

O empreendimento de Economia Popular Solidária interessado em usufruir dos benefícios instituídos por lei, no ato de sua inscrição no órgão responsável pela PEFEPS, deverá:

I - registrar-se, informando a forma associativa adotada, o número de seus integrantes, a forma adotada para as deliberações do grupo, o endereço da sede ou do local onde se reúnem;

II - apresentar se já em funcionamento, relatório que contenha a descrição do processo de produção adotado, a natureza e a capacidade de distribuição e comercialização do produto e outras informações consideradas necessárias;

III - apresentar se em processo de constituição, projeto de trabalho que contenha o detalhamento da atividade a ser desenvolvida e dos recursos de que disponha;

IV - apresentar declaração de que seus integrantes têm mais de 18 (dezoito) anos e não estão empregados no mercado formal de trabalho, comprovada mediante a apresentação da Carteira de Trabalho, exceto no caso de aprendizes;

VI - apresentar declaração de que seus integrantes são domiciliados no Estado de Minas Gerais.

§ 1º - Poderá habilitar-se a participar da PEFEPS grupo ainda não constituído legalmente que se comprometa a apresentar seu registro legal no prazo de dois anos contados de sua inscrição, desde que atenda ao disposto nos arts. 4º e 6º e apresente projeto possível de se adequar aos requisitos da PEFEPS.

§ 2º - Mediante a apresentação de requerimento fundamentado, poderá ser prorrogado o prazo previsto no § 1º deste artigo.

§ 3º - O tempo de permanência do grupo na PEFEPS será de dois anos, prorrogável pelo mesmo período.

§ 4º - Verificada qualquer informação falsa, o grupo infrator sujeitar-se-á às penas cabíveis e à imediata suspensão de sua participação na PEFEPS, se nela já houver ingressado, ressalvados os direitos da ampla defesa e do contraditório. (MINAS GERAIS, 2004, p. 4-5).

Considerando que o perfil do público atendido é aquele apresentado pelo mapeamento sobre os empreendimentos de economia popular solidária de Minas Gerais o que se desprende da lei é uma seletividade estrita e um percurso burocrático pouco condizente com a realidade dos EES. Se os EES são compostos por trabalhadores desempregados, informais, com renda suficiente (em muitos dos casos, insuficiente) para a garantia dos mínimos necessários á sobrevivência, com baixa escolaridade, como será possível aos mesmos apresentar projeto de trabalho, acompanhado da extensa documentação comprobatória exigida? Se os problemas dos quais os EES e seus componentes são portadores são tão extensos e demandam a articulação, em muitos casos, de outras políticas e programas sociais, no sentido mesmo de retirar o sujeito da condição de pobreza ocasionada pelo desemprego, porque o limite temporal de dois anos, prorrogáveis por outros dois, um período de tempo relativamente curto para tornar sustentável EES com carências tão mais profundas do que somente a geração de renda poderia suprir?

Essas questões nos instigam ainda mais quando pensamos que o texto legal foi uma elaboração dos atores envolvidos com a economia solidária em Minas Gerais e já articulados em torno do FMEPS. Acreditamos serem eles caudatários da própria dinâmica que determina a relação de entidades de assessoria e fomento com os EES, como essas entidades se sustentam através de recursos públicos e privados com horizonte temporal limitado à execução de projetos, é natural que o trabalho executado pelos mesmos junto ao público atendido se oriente por prazos pré-estabelecidos. Além disso, a questão do tempo é um fator importante, principalmente no que tange ao critério produtivista, orientado para resultados fortemente marcado pela perspectiva mercadológica que tem sido a tônica das políticas públicas atuais. Nesse contexto, a relação tempo x quantidade ganha perspectiva e passa a ser considerada como um elemento fundamental para a avaliação de uma ação pública, pressionada principalmente por resultados de cunho político (CUNHA, 2012). Superar esse

modelo que tem grassado a administração pública brasileira é um desafio que se impõe às políticas sociais de forma geral e, em particular, às de economia solidária.

Sobre a definição de critérios e de prioridades, Boschetti (2003) em um primeiro momento, não a define como necessariamente negativa. Para a autora estabelecê-los “não significa excluir, restringir o campo de ação ou construir estratégias para reduzir este universo, mas sim dar preferência a alguém relativamente ao tempo de realização de seu direito” (p. 85). Nesse sentido uma política ou programa focalizado pode progressivamente tornar-se universal. No entanto, no caso analisado, essas condicionalidades ganham outro contorno e antes de se prestarem à garantia de um direito, no caso o direito ao trabalho e à renda (ainda que fora dos marcos do assalariamento), elas se voltam essencialmente à mitigação dos efeitos da pobreza ou à inclusão social e, por mais que sua intencionalidade seja outra, nos marcos da totalidade social capitalista ela se torna uma política funcional ao neoliberalismo. Ao não incorporar valores de equidade, sendo, portanto focalizada a uma clientela específica composta pelos trabalhadores pobres e ao determinar o tempo limite para sua ação, não há dúvidas de que se trata de uma política complementar e residual. Embora essas características sejam evidentes não há como negar que essas políticas, até por atenderem à “urgências” sócio econômicas de uma parcela da população, tornam-se impreteríveis à sua reprodução.

Nesse quadro, a política de economia solidária vai compondo um campo dual e contraditório. Ao mesmo tempo em que engendra uma maior sociabilidade das relações de trabalho, com práticas democráticas de gestão - que na acepção de seus principais teóricos, pode promover uma inserção social mais qualificada principalmente nos espaços de articulação política e sob a qual a lei estadual de economia solidária é um dos seus resultados - pragmaticamente o que se tem é uma política que coaduna com o aspecto restritivo que o Estado impõe às suas ações sociais, posto que não questiona a distribuição desigual das riquezas socialmente produzidas e nem a esfera macroeconômica que efetivamente dita os rumos das políticas sociais adotadas.

Uma vez definido o público atendido, seus critérios de elegibilidade e abrangência o artigo 3º expõe os objetivos da PEFEPS: a geração de trabalho e renda; o apoio à organização e o registro de empreendimentos da Economia Popular Solidária; apoio à introdução de novos produtos, processos e serviços no mercado; promoção à agregação de conhecimento e a incorporação de tecnologias nos empreendimentos da Economia Popular Solidária; redução da vulnerabilidade e prevenção da falência dos empreendimentos; consolidação dos

empreendimentos que tenham potencial de crescimento; promoção da associação entre pesquisadores, parceiros e empreendimentos; estímulo à produção intelectual sobre o tema, como estudos, pesquisas, publicações e material didático de apoio aos empreendimentos da Economia Popular Solidária; criação e consolidação de uma cultura empreendedora, baseada nos valores da Economia Popular Solidária; promoção da educação, formação e capacitação técnica das trabalhadoras e trabalhadores dos empreendimentos da Economia Popular Solidária; integrar os empreendimentos no mercado e tornar suas atividades autossustentáveis; articulação entre Municípios, Estados e União, visando uniformizar e articular a legislação; constituição e manutenção de banco de dados atualizado, com o cadastro dos empreendimentos de Economia Popular Solidária que cumpram os requisitos da Lei (MINAS GERAIS, 2004, p. 2).

Os objetivos elencados na lei seguem ao atendimento das principais demandas do movimento de economia solidária e perpassam a questão do marco legal, formação, assistência técnica, acesso à tecnologia, apoio à comercialização, acesso à crédito e financiamento, entre outros que possam garantir a sustentabilidade das iniciativas de economia solidária do estado. Chama atenção aqui o objetivo de **“consolidar os empreendimentos que tenham potencial de crescimento”** (grifos nossos). Tal objetivo nos causa certo estranhamento, pois nos leva ao entendimento de que a política é muito mais restritiva do que o artigo 7º propugna. A que se refere esse “potencial de crescimento”? Qual a medida que a determina? E empreendimentos que não apresentem essa característica que, mais uma vez, de acordo não só com o mapeamento, mas também com várias pesquisas empíricas realizadas junto a empreendimentos, se situam em setores de baixo dinamismo econômico como o artesanato, por exemplo, que não por acaso representa quase metade dos empreendimentos mapeados em Minas Gerais?

Aqui podemos partir de dois determinantes de análise. O primeiro deles é bastante cara às políticas públicas que se refere à escala. O que novamente nos remete aos critérios de eficiência e eficácia que pressupõe o atendimento do maior número de EES, em menor tempo e naturalmente com o menor recurso. O segundo ,seria em relação ao seu direcionamento, nesse sentido ela pode ser demarcada ou como indutora de ações, no caso de demandas que não se fazem conhecidas pelo governo ou que estão invisibilizadas e que necessitam ser promovidas para o alcance de certos resultados junto a um público específico; ou o estímulo a iniciativas “modelares ou emblemáticas” já organizadas e identificadas como casos de sucesso com possibilidade de se tornarem um modelo a ser adotado e replicado, tal com nos

apresenta Cunha (2012). Em nossa perspectiva, nos parece que esse segundo determinante melhor se encaixa na legislação mineira.

Uma outra interpretação que se pode assumir a partir dos objetivos revelados em lei é que a necessidade demasiada que ela apresenta em destinar as ações da política somente àqueles que estritamente se enquadram em sua definição de empreendimento da economia popular solidária e com potencial de efetiva sustentabilidade econômica, mais se aproxima da perspectiva empreendedorista de agências como o SEBRAE do que necessariamente das que se apresentam sob a designação da economia solidária. De fato, estudo de Almeida (2010) sobre os fatores que contribuem para a autossustentabilidade e capacidade de geração de renda dos empreendimentos de economia solidária de Minas Gerais, identificou entre aqueles com maior potencial os que apresentam as seguintes características

ingresso na economia solidária tendo como motivação não o desemprego e a complementação de renda, mas o desejo de se obter maiores ganhos em um empreendimento associativo; formalização do empreendimento; produção e prestação de serviços destinada ao mercado, especialmente o atacadista/revendedor e comércio microrregional; obtenção de crédito; realização de investimentos no negócio; recebimento de apoio, assessoria ou capacitação por parte de órgãos governamentais e instituições pertencentes ao Sistema “S” (como SEBRAE, SESCOOP, entre outras) e existência de trabalhadores não sócios no empreendimento (p. 100).

Ocorre que os empreendimentos que correspondem a esse perfil, como apresentados em outras oportunidades dessa dissertação, representam 2,34% do total de grupos mapeados em Minas Gerais, de onde se pode depreender que, definitivamente a lei não os teve como referência na sua criação. Esse fato pode ser decorrente tanto do período no qual a lei foi formulada, entre 2003 e 2004, num momento em que havia poucas pesquisas sobre o perfil dos empreendimentos ou da própria concepção das entidades envolvidas em sua elaboração, fortemente influenciadas pela noção de empreendedorismo e viabilidade econômica de empresas de pequeno porte.

O ideal do empreendedorismo, conforme nos aponta Barbosa (2007), foi amplamente difundido a partir de 1990, e até pela comunidade acadêmica, como parte da ampliação da concepção liberal que retoma o ideal do “empreendedor” como um sujeito criativo, virtuoso, capaz de inovar e se reinventar em um mercado flexível e aderente às novas tecnologias e novas formas de contratação mais adequadas à estrutura produtiva fragmentária. No caso da economia popular solidária, a esses atores soma-se as características do trabalhador que sem capital consegue manter suas condições de reprodução através de princípios como a solidariedade, a democracia e a autogestão. A adoção de tais princípios acaba por

refuncionalizar o conceito de “empreendedorismo”: um sujeito heróico, que além de conseguir trabalhar e se adaptar às novas condicionalidades impostas pela reestruturação produtiva, onde ele muitas vezes se encontrava desempregado, ainda é capaz de se tornar um agente da mudança estrutural do sistema capitalista. Cabe ressaltar que tal discurso não é aquele assumido pela economia solidária. Nesse campo há questionamentos:

[...] se isso acontece, é porque o empreendedorismo tal como foi apropriado pelo discurso liberal, se apresentou predominantemente em seus aspectos mais nefastos, da responsabilização individual em condições estruturais de desigualdade e exclusão. E, sobretudo, emergindo como panaceia para o quadro de desemprego e informalidade, que exime o Estado e o empresariado de grande parte da responsabilidade pela reprodução ou transformação da realidade social [...] (CUNHA, 2012, p. 111)

Para cumprir com os objetivos a lei determina

Art. 4º - Para a consecução dos objetivos da PEFEPS, o poder Público propiciará aos empreendimentos de Economia Popular Solidária, na forma do regulamento:

- I - acesso a espaços físicos em bens públicos estaduais;
- II - equipamentos e maquinário de propriedade do Estado para Produção industrial e artesanal;
- III - assessoria técnica necessária à organização, produção e comercialização dos produtos e serviços, assim como à elaboração de projetos de trabalho;
- IV - serviços temporários, em áreas específicas, tais como Contabilidade, "marketing", assistência jurídica, captação de recursos, gestão empresarial, planejamento estratégico, gestão ambiental, recursos humanos, técnicas de produção, contratos com financiadores, contatos com instituições de pesquisa científica e mercadológica;
- V - cursos de capacitação, formação e treinamento de integrantes dos empreendimentos de Economia Popular Solidária nas áreas referidas no inciso anterior;
- VI - incubação em incubadoras de empresas;
- VII - convênios com órgãos públicos, nas três esferas de governo;
- VIII - entidades e programas internacionais;
- IX - acesso a centros de pesquisa e a empresas brasileiras para consolidação de vínculo de transferência de tecnologia;
- X - suporte técnico e financeiro para recuperação e reativação de empresas por trabalhadores, em regime de autogestão;
- XI - suporte jurídico e institucional para constituição e registro dos empreendimentos de Economia Popular Solidária;
- XII - apoio na realização de eventos de Economia Popular Solidária;
- XIII - apoio financeiro e fomento à constituição de patrimônio, na forma da lei;
- XIV - linhas de crédito especiais nos agentes financeiros públicos federais, estaduais, municipais, internacionais e privados, com taxas de juros e garantias diferenciadas, adequadas aos empreendimentos de Economia Popular Solidária, bem como a adaptação das linhas de crédito existentes, com base estrutural em microfinanças solidárias;
- XV - apoio para comercialização;

XVI - participação em licitações públicas estaduais. (MINAS GERAIS, 2004, p. 2-3).

As ações que cabem ao poder público para o atendimento aos objetivos da PEFEPS corroboram, em nossa análise com essa vertente mais pragmática/instrumental, mais empresarial e que tem no mercado um parceiro fundamental. Os serviços temporários em áreas específicas estão todos voltados à garantia da competitividade dos empreendimentos da economia popular solidária no mercado e fazem parte das competências básicas que esses devem ter para garantir sua sobrevivência. Considerar a viabilidade socioeconômica dos empreendimentos é um dos principais objetivos para a garantia de renda, entretanto, busca fortalecer o mercado, ao vinculá-los, por exemplo, a uma perspectiva empresarial que tem nas “incubadoras de empresas” o principal e único meio citado.

Novamente, lembrando que a referida lei partiu de um processo de debates e articulações promovido pelos vários atores sociais envolvidos no movimento de economia popular solidária de Minas Gerais. Entre eles encontra-se uma figura central e intrínseca à economia solidária desde os marcos de sua criação no Brasil, que são as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, as ITCs. Além delas, outras instituições que historicamente tem cumprido papel de assessoria aos empreendimentos, como é o caso das instituições vinculadas à Igreja católica e aos sindicatos. Indicar as incubadoras de empresas como órgãos a promover a assessoria aos empreendimentos de economia solidária mineiros é menosprezar o própria atuação dessas entidades em todo processo que levou à elaboração e sanção da lei.

Por meio de nossa experiência nesse espaço é possível afirmar que no movimento de economia solidária houve uma preocupação em demarcar as principais diferenças existentes entre suas iniciativas, práticas e ações daquelas que cercam o mundo das micro e pequeno empresas. Sem embargo, ao analisarmos o conjunto do que foi apresentado pela lei até o momento, é possível perceber que ela se volta ao atendimento das necessidades socioeconômicas, assumindo um perfil bastante linear e que deixa de lado aspectos igualmente importantes como os sociopolíticos que ao fim a cabo tornam-se o principal diferencial das ações de economia solidária.

No que se refere à participação da sociedade civil a PEFEPS a estabelece através da constituição de um conselho

Art.10 - Fica criado o Conselho Estadual da Economia Popular Solidária CEEPS, composto paritariamente por representantes do poder público estadual e das entidades civis afetas ao desenvolvimento da Economia

Popular Solidária, vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes.

§ 1º - O CEEPS será composto por doze membros, nomeados pelo Governador do Estado para um mandato de dois anos, permitida uma recondução por igual período, sendo os representantes das entidades civis eleitos em assembleia convocada para esse fim, sob a coordenação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes.

§ 2º - O CEEPS será presidido por um de seus membros, eleito para mandato de um ano, permitida a recondução por igual período. (MINAS GERAIS, 2004, p. 5-6).

No que concerne às competências do CEEPS a lei divisa na sequência

Art. 11 - Compete ao CEEPS:

I - aprovar a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária;

II - definir os critérios para a seleção dos programas e projetos a serem financiados com recursos do Fundo Estadual de Fomento ao Desenvolvimento da Economia Popular Solidária e para o acesso aos benefícios previstos nesta Lei;

III - definir os critérios para a concessão do Selo de Economia Solidária;

IV - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos financiados pelo Fundo a que se refere o inciso II;

V - acompanhar e avaliar os programas de fomento aos empreendimentos de Economia Popular Solidária desenvolvidos pelos órgãos e entidades públicos do Estado;

VI - definir mecanismos para facilitar o acesso dos empreendimentos de Economia Popular Solidária aos serviços públicos estaduais;

VII - buscar garantias institucionais para que os empreendimentos de Economia Popular Solidária possam participar das licitações públicas;

VIII - propor mecanismos de estabelecimento de incentivos fiscais para os empreendimentos de Economia Popular Solidária;

IX - desenvolver mecanismos e formas de facilitar o acesso dos empreendimentos de Economia Popular Solidária a recursos públicos;

X - propor alterações na legislação estadual relativa à Economia Popular Solidária;

XI - constituir, regulamentar e fiscalizar as atividades do Comitê Certificador a que se refere o art. 13;

XII - elaborar seu regimento interno. (MINAS GERAIS, 2004, p. 6).

Para a operacionalização do CEEPS o artigo 12 estabelece “o Conselho Estadual da Economia Popular Solidária terá uma Secretaria Executiva, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Esportes” (MINAS GERAIS, 2004, p. 6).

A institucionalização de espaços de participação social, através da constituição de conselhos de políticas públicas no exercício do controle democrático das ações governamentais, tem ganhado espaço acentuado na sociedade brasileira desde o processo de redemocratização, conforme o exposto no ítem 1.3 dessa dissertação. A necessidade de contrapor o ranço autoritário do Estado marcado pelo patrimonialismo, clientelismo, por relações espúrias entre o público e o privado, pela tutela e pelo favor levam a criação de

“inovações políticas e institucionais no formato das políticas públicas brasileiras, nas quais se vislumbrava uma perspectiva nítida de reforma, num país em que a democracia sempre foi mais exceção que regra” (BEHRING E BOSCHETTI, 2006, p. 178).

De forma antagônica, as experiências de democratização do Estado brasileiro esbarram em um contexto de crise mundial, acumulação flexível e “desestruturação” produtiva consubstanciados pelo modelo neoliberal que na contramão de uma maior abertura e permeabilidade do Estado às demandas da classe trabalhadora, prega o Estado Mínimo com consequentes restrições às políticas sociais em favor do alcance de metas de ajuste fiscal e pagamento de juros da dívida. Nesse cenário adverso, amplia-se a participação social por meio da “[...] normatividade institucional com regulamentação legal” que se [...] desenvolveram e se desenvolvem nos marcos das imposições econômicas e políticas dessa agenda” (DURIGUETTO; SOUZA FILHO, 2014, p. 243-245).

Assim a constituição de conselhos de políticas públicas setoriais ganham projeção como espaço privilegiado de interlocução entre a sociedade civil e o Estado para elaboração/formulação de políticas e fiscalização da execução de suas ações. É possível observar um aumento exponencial desses espaços, a partir dos anos 2000, quando em levantamento realizado por Bhering e Boschetti (2006, p. 179), foi possível estimar a partir de 2005, em mais 20 mil o número de conselhos existentes no país, organizados nas mais diversas áreas. Nesse sentido, considerando a processualidade e o contexto no qual a lei foi elaborada, a instituição de um espaço conselhistas paritário para aprovação de legislação, definição de critérios de seleção de programas e projetos, acompanhamento e avaliação de ações e recursos, definição de mecanismos que simplifiquem o acesso dos usuários às ações e recursos da política, seriam atribuições esperadas.

Conforme se apresenta na lei o CEEPS não é, em princípio, um conselho deliberativo conforme a natureza de suas competências. Esse é um fato que vai na contramão do que foi proposto em nível nacional, pela I Conferência Nacional de Economia Solidária para o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). Em seu documento final, a Conferência propunha que o CNES fosse uma instância deliberativa e consultiva. Mas, em cumprimento ao que era entendido pela equipe de técnicos da SENAES, à época, não havia definições muito claras sobre o papel a ser desempenhado pelo conselho e sobre suas definições, dado que a economia solidária como política pública era uma experiência recente no governo federal e que não havia um acúmulo de experiências estaduais sobre as quais se embasar (CUNHA, 2012, p. 391).

No caso mineiro, considerando que essa foi a primeira legislação estadual voltada ao apoio dos EES também não havia outras experiências nas quais ela pudesse se fundamentar, a não ser aquelas já desenvolvidas em outras áreas. Nesse caso, ela seguiu o formato institucional legal observado em outros conselhos gestores de políticas públicas setoriais que estabelecem: uma composição paritária entre membros do Estado e sociedade civil; determina a forma de escolha desses últimos por assembleia; delimita qual a estrutura administrativa estatal a mesma pertence (no caso a SEDESE, que é também a responsável pelo planejamento e execução da política além de oferecer os recursos humanos e materiais para seu funcionamento através da criação de uma secretaria executiva com essa finalidade).

Uma das principais inovações que PEFEPS traz se refere à criação de um selo de identificação dos produtos dos EES conforme disposto a seguir

Art. 13 - Fica instituído o Selo de Economia Solidária, para identificação, pelos consumidores, do caráter solidário e ecológico dos insumos, da produção, da industrialização, do transporte e da comercialização dos produtos (MINAS GERAIS, 2004, p. 6).

Esse selo seria um distintivo visual para os consumidores de que se trata de um produto produzido pelos EES e em respeito aos princípios da economia solidária, estimulando o consumo consciente e responsável no âmbito do comércio justo, discussão em voga no movimento de economia solidária e no Fórum Social Mundial quando da elaboração da lei entre os anos de 2003 e 2004. O comércio justo ou *fair trade* se trata basicamente das relações comerciais estabelecidas entre os produtores dos países do hemisfério sul – geralmente compostos por trabalhadores pobres ou empobrecidos que desenvolvem atividades agrícolas, agroextrativistas e artesanais em pequenas associações e cooperativas; e consumidores conscientes dos países do norte, interessados em promover condições justas de comercialização através do estabelecimento de uma série de critérios e normas imputados aos produtores para a concessão de um selo de certificação de fácil identificação pelo consumidor.

Cunha (2012) chama a atenção para o fato de que o comércio justo foi um ponto muito discutido e pouco consensuado entre o movimento de economia solidária, que já problematizava sobre os impasses criados por esse modelo principalmente no que tange ao uso excessivo de regras e condicionalidades para os produtores e à reprodução de desigualdades históricas obscurecidas sob o discurso do desenvolvimento solidário e sustentável baseados na relação produtores do Sul-consumidores do Norte. Segundo a autora, o que o movimento de economia solidária compreendia como a promoção de um comércio justo, estava mais ligado ao desenvolvimento de um mercado diferenciado para os produtos

de economia solidária internamente e tendo como modelo a certificação de produtos orgânicos, essa forma

[...] tem a ver com a estruturação de mecanismos de garantia, avaliação da conformidade e certificação para definir se as organizações e seus produtos e relações atendem a determinados critérios previamente acordados – neste caso relacionados principalmente a valorização das especificidades da produção/distribuição segundo princípios da economia solidária e a maior transparência e diálogo na definição de preços (a construção do chamado “preço justo”) (Id., *ibid.* p. 225).

Para a emissão do selo, a lei institui um Comitê Certificador formado em uma composição paritária por representantes de produtores, entidades de defesa do consumidor e de assessoria e fomento aos EES.

Art. 15 - Compete ao Comitê Certificador:

I - emitir e conceder o Selo de Economia Solidária;

II - credenciar entidades locais de inspeção para acompanhamento dos empreendimentos de Economia Popular Solidária;

III - elaborar um manual de procedimentos para certificação, a ser adotado pelas entidades locais de inspeção, para orientação aos empreendimentos de Economia Popular Solidária e verificação do cumprimento desta Lei para a obtenção do Selo de Economia Solidária;

IV - cancelar a certificação, em caso de descumprimento dos requisitos desta Lei;

V - gerenciar banco de dados cadastrais de empreendimentos certificados;

VI - constituir uma equipe técnica para avaliação dos pedidos de credenciamento, mediante análise de documentos e inspeção local, se necessário (MINAS GERAIS, 2004, p. 6-7).

Pelas competências atribuídas ao Comitê Certificador, é possível verificar a concordância da estratégia de emissão do selo com o que era discutido nos marcos do comércio justo e solidário pelo FBES e SENAES. O selo, nesse caso, seria um certificador de processos, atestando ao consumidor que a produção ocorreu sob o sistema de autogestão e da democracia na tomada de decisões; observando-se condições equitativas de produção e trabalho; sustentabilidade econômica, socioambiental e local, preservando a cultura e as práticas da região; transparência e clareza nas informações em respeito aos direitos do consumidor e na construção de laços de confiança entre produtores e consumidores. Através do selo o Estado chancela quem é ou não definido como empreendimento de economia popular solidária de acordo os critérios de elegibilidade elencados em seu artigo 7º, criando as bases para constituição de uma cadeia produtiva e de consumo distinta à do mercado capitalista ou em condições de concorrência no mesmo, sob o desígnio da solidariedade como valor de troca.

O texto legal apresenta de forma recorrente a perspectiva de uma economia e um mercado alternativo no qual há a possibilidade de estabelecer novas relações de trabalho e de produção baseados não na concorrência e na busca de superlucros extraídos pela exploração da força de trabalho, mas baseados na intercooperação, na autogestão, na equidade de gênero, etnia e geração, no estabelecimento de uma nova sociabilidade que permite a vivência de relações mais justas entre produtores solidários e consumidores cidadãos. O capital parece ser tratado aqui fora do contexto da totalidade social, que em sua fase monopolista se espraia de tal forma que subjaz todas as partes da sociedade, por mais isolada que esteja, em um movimento de mercantilização não só daquilo que lhe interessa de forma mais imediata, mas à todos os aspectos objetivos e subjetivos da vida social. Assim “[...] a ideia de interstícios dentro do capitalismo nos conduz a visualizar a sociedade atual como constituída por meio de setores ou partes possuidoras de altos níveis de autonomia” que “[...] sob este prisma, limitam-se as relações de interdependência entre as diversas esferas da sociedade capitalista madura, atribuindo a estas uma posição de autonomia que não lhes é peculiar” (WELLEN, 2008, p. 108).

Para Wellen, a tese também defendida de que o mercado local ou comunitário seria o *locus* privilegiado de escoamento da produção da economia solidária em um processo em que os atores estabelecem relações de reciprocidade e vizinhança, possibilitando um mercado menos permeável à dinâmica capitalista e por isso mais afeto ao desenvolvimento de uma racionalidade própria, autônoma e portadora de princípios capazes de gerar um outro mundo, contribui para a fragmentação da realidade social da forma como ela se apresenta no capitalismo contemporâneo. Assim, a realidade social é segmentada e só pode ser pretensamente conhecida na medida em que é encarada na perspectiva universalista que a determina como totalidade.

Outra premissa observada pelo autor e que achamos pertinente destacar aqui se refere à transformação de qualidades solidárias em mercadoria. Ora, se um dos gargalos observados nas experiências de economia solidária que limita sua viabilidade econômica e social é a concorrência capitalista por empresas que acessam tecnologia, crédito e investimentos, a criação de nichos de mercado nos quais as qualidades e distinções apresentados no campo ideo-operativo e ideo-político dos EES possam tornar-se fatores que agregam valor aos seus produtos, é vital. Assim, os objetivos sociais transmutados em valores subjetivos passam a constituir a força motivadora que atrai um consumidor consciente, demandando um

atendimento específico que lhe proporcione uma experiência de compra aparte das relações de usura capitalista.

[...] essa relação ‘especial’ de compra e venda, traz em si um elemento que, à primeira vista, não é facilmente identificado, mas que é essencial para a manutenção e legitimação da ordem capitalista. Trata-se da relação coisificada entre pessoas, na qual não somente a mercadoria passa a ser tida como possuidora de capacidades humanas, como, dialeticamente, capacidades humanas são vendidas como sendo mercadorias. Fortalece-se o fenômeno da reificação que recebe subsídios, dessa forma especial de relação mercantil, na qual o cliente, ao comprar uma mercadoria, por um acréscimo de preço, recebe como bônus certificados de solidariedade e cidadania (WELLEN, 2008, p. 110).

As questões levantadas por Wellen são pertinentes, pois o risco que essa concepção do selo e certificação encerra é a de autonomizar ainda mais a economia solidária e os atores que dela participam. Atores apartados da realidade social mais ampliada e das relações de exploração que a subjazem e das quais, inclusive, eles fazem parte. Sendo assim, a possibilidade do reconhecimento desses atores como parte intrínseca à classe trabalhadora é comprometida e sua aproximação no processo de mobilização e articulação de lutas em torno de pautas classistas é prejudicado.

A PEFEPS ainda esclarece que a participação do CEEPS e no Comitê Certificador não será passível de remuneração, que o primeiro deverá providenciar como uma de suas primeiras atribuições a elaboração de seu regimento interno e o regulamento do Comitê.

Por fim estabelece a criação do Fundo Estadual de Fomento ao Desenvolvimento da Economia Popular Solidária a ser criado por lei específica em prazo de até quatro meses após publicação da lei.

Com essas determinações a lei nº 15.028 foi sancionada em 19 de janeiro de 2004, estipulando prazo de noventa dias para sua promulgação. Como relatado em outras oportunidades desse texto, esse prazo regulamentar não foi cumprido e a lei amargou quatro anos de estagnação até sua regulamentação. Esse interregno possui explicações variadas e complementares e, em certa medida, contribuem para o quadro que se forma posteriormente, quando da sua regulamentação e execução. Um dos fatores levantados e já explicitados no capítulo II é o que Costa (2013) define, usando a análise de múltiplos fluxos que determinam a entrada de uma política pública na agenda governamental de Kingdon, como aquele em que convergem as demandas ou problemas identificados, as soluções encontradas e as políticas formuladas.

Assim ao se identificar o problema da crise estrutural do capital observada desde os

anos 1970 até o início do século XXI, em que o desemprego é expressivo, a economia solidária é tida como uma alternativa à política de trabalho e emprego tradicional que através das ações baseadas no tripé qualificação / intermediação de mão de obra / transferência de renda por meio de abono salarial e seguro-desemprego, não consegue dirimir ou resolver o problema da informalidade e da falta de renda. Em que pese as várias limitações que a economia solidária apresenta ela é encarada pelos vários níveis governamentais – federal, estadual e municipal, como uma possibilidade de inclusão produtiva dos pobres. Em extrato de entrevista realizada por Costa (2013, p. 178-179) um gestor afirma:

“[...] a política de trabalho, emprego e renda sempre foi muito focada no mercado formal. Por outro lado, o mercado formal estava demonstrando claramente um esgotamento na capacidade de incorporação de uma massa que a gente definia como “não intermediável”. Ou seja, era um público que ia para o posto do Sine (Sistema Nacional de Emprego), mas que não tinha um requisito mínimo para o mercado de trabalho [...] A primeira questão colocada foi: este método de inserção de você qualificar e intermediar ele não atende todos os públicos. Este é o primeiro ponto a partir deste problema da necessidade de inserção. E aí você tem taxas de desemprego que chegam a um patamar que não cai mais”

Nesse mote, o problema do desemprego, aumento da informalidade e empobrecimento da classe trabalhadora não encontra soluções alternativas na ampliação do direito ao trabalho pela via do assalariamento que, guardado toda sua trajetória de garantia de direitos via “cidadania regulada” ou “cidadania restringida” além dos ataques que vem sofrendo de forma recorrente (como, atualmente, as Medidas Provisórias 664 e 665 restritivas ao acesso ao seguro-desemprego, auxílio-doença e pensão por morte, Projeto de Lei nº 4.330/2015 que regulamenta e amplia a terceirização, e Medida Provisória 676 que altera idade e tempo de contribuição para aposentadoria), é ainda a única forma legal de garantia de direitos pela via do trabalho.

Não estamos aqui afirmando que a economia solidária não seja uma forma de geração de trabalho e renda que não seja passível de reconhecimento e garantia de direitos, ainda mais porque desde o final do século passado ela tem se apresentado como uma realidade concreta da qual os dados do mapeamento e o poder de organização e articulação dos atores que dela fazem parte são exemplares. O que estamos aqui analisando é que ela acabou se tornando a opção “mais fácil”, pois sob a ótica neoliberal de “enxugamento” do Estado, de regressão das políticas sociais em favor das macrodeterminações impostas pela política econômica de ajuste fiscal e pagamento de juros da dívida, em claro favorecimento ao capital rentista parasitário menos nacional que internacional, o “investimento” em ações focalizadas em um segmento

social claramente em desvantagem econômica, social e cultural, mas sob a exigência de recursos mínimos – tanto financeiros quanto humanos, cai como uma “luva” para a “pseudo” resolução dos problemas gerados pelo desemprego.

Essa confluência perversa fez com que a economia solidária se transformasse em solução praticamente perfeita. Assim o fluxo apontado por Costa (2013), como aquele em que se apresentam as soluções do problema já materializadas em farta produção prática e teórica por diversos atores tanto do meio acadêmico quanto dos movimentos sociais, sindicatos, igrejas, associações, cooperativas, empresas de autogestão e grupos informais, encontram respaldo político para sua inscrição na agenda governamental.

À solução de problemas deve se somar ainda a dimensão política *per si*, definido pela autora como o terceiro fluxo, aquele que se faz por intermédio da negociação e convencimento, e em que devem ser considerados fatores como o ambiente nacional; forças sociais organizadas e com poder de exercer pressão e; mudanças na gestão. No ambiente nacional a autora identifica na criação da SENAES uma diretriz que poderia nortear as ações públicas estaduais voltadas à economia solidária. Havia ainda o FMEPS atuante e organizado realizando diversas atividades, como participação em assembleias e audiências públicas para definição do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG (e que antes mesmo da regulamentação da lei conseguia recursos, ainda que esparsos, para a realização de apoio à comercialização). Além de sempre pressionar por encontros e reuniões que pudessem levar à regulamentação da lei.

Por fim a mudança de gestão permite a criação de “janelas de oportunidades” através das quais é possível introduzir novas pautas à agenda pública, para demarcar o rompimento com o “velho”, seja através da proposição de ações novas ou reedição de antigas, mistificadas sob nova designação e roupagem. Outro fator que contribui para a introdução de novas políticas por meio de brechas ocasionadas pela transição governamental é a atuação de gestores públicos mais afetos ou com maior experiência na política setorial que encabeçam ou que sejam oriundos do próprio movimento social, como o que ocorreu na SENAES. Esses atores despendem sua energia, tempo e recursos para tornar determinadas demandas permeáveis à institucionalização estatal e ao reconhecimento de direitos tornando-se muitas vezes o elo que une e faz convergir os fluxos.

Na observação dos fatores aqui destacados, Costa (2013) afirma ser possível explicitar o processo que possibilitou a sanção da lei, bem como sua estagnação, retomada das discussões e regulamentação.

Esses fluxos determinados pela processualidade histórica que o embasou tem como pano de fundo o fator partidário, o que seria outra origem explicativa, talvez a mais recorrentemente usada, para compreender o motivo pelo qual a lei esteve tanto tempo estagnada em Minas Gerais, à despeito dos esforços envidados pelo FMEPS para sua institucionalização.

O primeiro momento motivador da sanção da lei, propiciado pelo que ocorria no cenário nacional, no governo Lula, criou uma “janela” que possibilitou sua sanção. Mas, para além da aparência fenomênica que encerra o fator partidário como limitador do desenvolvimento de uma política de economia solidária no governo PSDB, visto que a maior parte das políticas de economia solidária criadas em todas as esferas de governo se deu sob a sigla do PT, é preciso destacar o caráter congênere de sua programática política que ao assumir a “[...] perspectiva neoliberal como eixo condutor das intervenções econômicas e sociais do Estado” (DURIGUETTO; SOUZA FILHO, 2014, p. 238-239) deixa de apresentar diferenças fundamentais - ainda que escamoteadas aqui e ali por uma melhoria circunstancial e contingente no padrão de vida da classe trabalhadora, como por exemplo os programas de transferência de renda e na assistencialização e focalização das políticas sociais, principais mecanismos de acesso aos direitos sociais no marco da sociedade burguesa.

Postas essas colocações e em observância ao modelo de administração pública adotado em Minas Gerais, e todo construto reformista engendrado por seu principal instrumento ideológico e político o “Choque de Gestão”, a inserção da economia solidária na agenda pública pode ter se dado muito mais por um censo de oportunidade do que necessariamente por posição político ideológica, embora em nossa percepção essas esferas possam ser avaliadas como indissociáveis e de determinação mútua. Como apresentado na seção 2.7, em seu primeiro mandato o governo Aécio Neves promoveu uma redução expressiva de gastos públicos junto à contração da já combalida máquina pública mineira, na perspectiva de, em um período recorde, sanar as contas públicas através do “déficit zero” recuperando a “governabilidade”, que em verdade significava recuperar credibilidade junto aos investidores – internacionais em específico.

O plano, amparado em extenso pacote de técnicas gerenciais adotadas do setor privado, como costuma ser a regra nas propostas de “reforma administrativa” encampadas pelo PSDB, busca ganhar o consentimento do cidadão à proposta por meio da disseminação extensiva de que o Estado encontrava-se em crise, que era preciso o “remédio amargo do ajuste fiscal” para equilibrar as contas inclusive, com corte salarial dos cargos do alto

secretariado, do governador e de seu vice, medidas que ganharam popularidade, mas que encobriam que os reais cortes se davam nas políticas sociais, no funcionalismo público e disponibilização do bem público ao mercado. O Estado, que já não era máximo, a não ser aos interesses do capital, torna-se realmente mínimo e o pouco que se mantém em termos de políticas sociais origina-se do repasse de recursos de programas nacionais descentralizados.

Nesse cenário, a PEFEPS pode ter sido sancionada não só por pressão realizada pelo movimento social organizado – no sentido de apaziguar os ânimos e apassivizar o movimento com a perspectiva de que mais à frente, após um sem número de reuniões e em condições mais alvissareiras, realizar sua regulamentação (ou não), mas também porque sob a ótica da regressão dos gastos o “investimento” em uma política focalizada e que atende à lógica do menor custo para o máximo benefício, congruente com o propugnado pelo “Estado para Resultados”, a política de economia solidária se encaixava perfeitamente. Aqui, cabe destacar que em termos da execução da política, para as Secretarias do Estado no governo PSDB, era público o estabelecimento de metas para cada equipe de trabalho, mediante as quais seria possível o recebimento de prêmio produtividade ou na impossibilidade de alcançar a meta sofrer a penalidade prevista - que ia desde o não pagamento do prêmio, ao rebaixamento da política ou programa com conseqüente corte de recursos ou extinção do mesmo.

Em uma ou outra acepção a regulamentação da lei ocorre, como já referido, apenas em 2008, em outro contexto. Naquela fase, o governo Aécio Neves estava em seu período de reeleição. O “Choque de Gestão”, já consolidado, é apresentado como um modelo de administração pública de sucesso. No contexto nacional, o segundo mandato do governo Lula segue tendo forte apelo popular, a SENAES se configura como uma estrutura institucional consolidada no Ministério do Trabalho e Emprego e há pretensões políticas do então governador de Minas Gerais em se lançar candidato a presidente e fazer um sucessor no governo mineiro. A SEDESE, nesse período, é comandada por um secretário do PSDB de Juiz de Fora e admite em seus quadros uma gestora pública egressa do movimento de economia solidária que assume cargo na Diretoria de Promoção do Associativismo - DPA²². Esses elementos, acrescidos da mobilização e pressão popular exercida pelo FMEPS, formam o cenário que possibilita a regulamentação da lei.

A DPA é criada na estrutura administrativa do Estado, na SEDESE, vinculada à Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda (SUBTER) e subordinada à Superintendência de Políticas de Emprego, Trabalho e Renda (SEPTER) que contava ainda com outras três

²²Fonte:<http://www.social.mg.gov.br/component/search/?all=Cria+a+Diretoria+de+Promo%C3%A7%C3%A3o+do+Associativismo&area=all>

diretorias: Diretoria de Qualificação Profissional; Diretoria de Trabalho, Emprego e Renda; Diretoria de Promoção de Relações Inter-Institucionais²³.

Desde a sua criação a DPA se ocupou de regulamentar a lei e dar-lhe substrato material que permitisse a sua operacionalização. Esse processo foi moroso e, de acordo com o relato de Costa (2013), repleto de conflitos, principalmente internos entre as equipes de trabalho da SUBTER e SPTER, além de permeado pela alta rotatividade de cargos entre os gestores. A baixa compreensão e conhecimento sobre a economia solidária também foi um entrave dificultando os processos internos, dada a resistência ao diálogo e incorporação da economia solidária junto às já tradicionais políticas de trabalho e emprego.

A regulamentação foi publicada em 19 de setembro de 2008, por meio do decreto lei nº 44.898 que definiu as competências dos agentes ficando a cargo da SEDESE, “[...] no âmbito da unidade administrativa competente[...]”, conforme artigo 2º, inciso I, “[...]a coordenação geral das atividades, que compreendem, entre outras, a formulação de políticas públicas visando promover o desenvolvimento da Economia Popular Solidária[...]” (MINAS GERAIS, 2008, p. 2), por meio das atribuições elencadas na lei nº 15.028/2004. Ela determina ainda o papel de outros órgãos governamentais:

- II - à Secretaria de Estado de Fazenda - SEF cabe instituir e determinar os incentivos financeiros para a consolidação e fortalecimento das iniciativas da Economia Popular Solidária, visando estimular o contínuo crescimento dessas atividades, nos termos da legislação específica sobre a matéria;
- III - à Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - SECTES, cabe fornecer subsídios para a prestação de assistência técnica, bem como a promoção de estudos e pesquisas, de forma a contribuir com o desenvolvimento de processos e produtos dos empreendimentos da Economia Popular Solidária no Estado;
- IV - à Secretaria de Desenvolvimento Econômico - SEDE cabe incentivar a consolidação dos empreendimentos solidários apoiando-os na constituição e organização de arranjos produtivos locais e cadeias produtivas; e
- V - à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA, cabe incentivar e apoiar a consolidação e o desenvolvimento da Economia Popular Solidária no meio rural. (MINAS GERAIS, 2008, p. 2-3)

A definição das competências de outras secretarias, ainda que contendo enunciados bastante amplos e até genéricos, procura comprometer os órgãos governamentais com a política de economia solidária para além de sua participação formal-legal nos espaços institucionais como o Conselho e indica para ações transversais que podem potencializar as ações realizadas e qualificar a política. Paradoxalmente, conforme observado por Barbosa (2007) em outras legislações, não é tecida qualquer relação com as políticas de trabalho e

23 Cf. em <http://www.sedese.mg.gov.br/index.php/organograma.html>

emprego, o que contribui para o isolamento da economia solidária na estrutura administrativa e a baixa incidência de uma política sobre a outra. Essa perspectiva, a nosso ver, concorre ainda para que a economia solidária se configure como o “braço” assistencial da política de trabalho e emprego. De forma complementar, o decreto ainda estipula que os agentes executores da PEFEPS deverão “integrar ações e adotar estratégias, metodologias e instrumentos comuns de apoio aos empreendimentos da Economia Popular Solidária”. Como as prerrogativas legais serão transpostas ao campo técnico operativo, iremos analisar mais adiante.

O decreto esclarece a finalidade do CEEPS, em seu artigo 4º definindo seu caráter deliberativo e propositivo nas diretrizes, políticas e ações de fomento à Economia Popular Solidária, deixando claro não se tratar de um espaço consultivo, em atendimento ao proposto pelo FMEPS e FBES. Adicionalmente o CEEPS ainda “[...] aprovará, anualmente, as principais diretrizes da PEFEPS apresentadas pela SEDESE [...]” e “[...] em caso de não aprovação, ele poderá propor reformulação às principais diretrizes apresentadas” além de definir, anualmente, os critérios para seleção de programas e projetos apoiados pela PEFEPS e financiados pelo Fundo Estadual de Fomento ao Desenvolvimento da Economia Popular Solidária [...]” (MINAS GERAIS, 2008, p. 4).

Os artigos seguintes tratam da constituição do CEEPS, suas atribuições e composição. Conforme já abordado, o conselho possui composição paritária, tendo como representantes 12 membros efetivos, sendo composto por órgãos governamentais e entidades da sociedade civil afetas à temática da economia solidária. Entre as secretarias de estado, o CEEPS se compõe da SEDESE; Secretaria de Estado da Fazenda (SEF); Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA); Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE); Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SECTES); Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) (MINAS GERAIS, 2008, p. 6).

Os conselheiros da sociedade civil se elegem mediante realização de assembleia convocada para esse fim, sob coordenação da SEDESE. Os conselheiros cumprem mandato de dois anos com igual período de recondução. A presidência do CEEPS pode ser exercida por qualquer um de seus membros eleitos em plenária convocada para este fim observando-se, entretanto, a alternância entre representantes da sociedade civil e órgãos governamentais, com mandato de um ano renovável por mais um. Este dispositivo visou a garantia de participação mais equilibrada entre as representações o que pode influenciar no poder de veto e nas deliberações, conforme tem apontado análises produzidas sobre o tema.

O decreto versou também sobre a composição do Comitê Certificador, formado por seis membros indicados de forma paritária pelo CEEPS, mas não sendo dele representante para garantia da integridade técnica de sua natureza, ficando assim definido: dois representantes dos produtores de empreendimentos da Economia Popular Solidária; dois representantes das entidades de defesa dos direitos do consumidor e; dois representantes das entidades de assessoria a empreendimentos da Economia Popular Solidária.

Essa estrutura enxuta tem por responsabilidade a concessão e emissão do Selo da Economia Popular Solidária aos EES, que poderá ser renovado anualmente mediante a verificação do cumprimento das exigibilidades definidas na lei nº 15.028/2004, pelo Comitê Certificador. Como isso será feito e com quais recursos o decreto não esclarece. Delegar a uma estrutura tão minimalista a emissão e concessão de selo ou a certificação de empreendimentos em um território com 853 municípios e com 1.236 EES identificados pelo SIES, sendo que manifestamente e considerando as limitações apresentadas e declaradas pelo mapeamento, a proporção de empreendimentos com perfil de economia solidária é bem maior, é tarefa de difícil realização.

No que diz respeito às informações sobre os empreendimentos, o decreto prevê a instituição de um Cadastro Estadual dos Empreendimentos da Economia Popular Solidária (CEPS) para fim de possibilitar que os empreendimentos usufruam dos benefícios da PEFEPS. O cadastro ainda tem como função subsidiar a elaboração de indicadores e metodologias de análise que otimizem o monitoramento e aperfeiçoamento da política pública e a avaliação das ações, bem como dos projetos a serem implementados (MINAS GERAIS, 2008, p. 6-7).

Por fim, o decreto estipula em seu artigo 19 que “os recursos orçamentários para implementação e execução das ações previstas na Lei nº 15.028, de 2004, serão do Tesouro Estadual, podendo o Estado firmar convênios financeiros com outros órgãos governamentais” (MINAS GERAIS, 2008, p. 7).

O fundo não é tratado pelo decreto de regulamentação, devendo ser criado através de lei específica, de acordo com a lei nº 15.028/2004 e que, segundo relato dos conselheiros entrevistados, passou a ser responsabilidade do CEEPS cria-lo, á partir do papel atribuído à Secretaria de Estado de Fazenda (SEF).

Com o aparato institucional-legal definido, o passo sequencial foi a instituição do CEEPS, com a indicação pelas secretarias designadas, dos técnicos governamentais que deveriam compô-lo e a chamada pública para assembleia de eleição dos conselheiros da

sociedade civil. A resolução nº 103 publicada pela SEDESE, em 23 de outubro de 2008 define os critérios de habilitação e eleição das entidades da sociedade civil. Nessa resolução pôde habilitar-se ao processo entidades que desejassem somente votar e aquelas que quisessem se candidatar, para participar do processo elas deveriam apresentar: cópia da ata de eleição e posse da atual Diretoria, registrada em Cartório de Títulos e Documentos e/ou apresentação da representação legal por meio de documento hábil; cópia de inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ - atualizado; declaração de funcionamento assinada pelo representante legal da entidade civil, conforme modelo disponibilizado no site da SEDESE; atestado de capacidade técnica emitido por, pelo menos, duas instituições que comprovem destacada atuação da entidade no âmbito da Economia Popular Solidária, em modelo disponibilizado também pelo site da SEDESE; cópia da Carteira de Identidade e do Cadastro de Pessoas Físicas - CPF - do representante legal da entidade civil e; relatório de atividades referente ao ano de 2007.

Consideramos relevante citar textualmente esses documentos porque dele depreende-se que os empreendimentos informais não podem compor o CEEPS. Dessa forma, tem limitados a sua participação 53,7% dos empreendimentos mapeados pelo SIES em Minas Gerais, deixando de fora da representação no espaço conselhistas parte expressiva do movimento de economia solidária, justamente aquela que apresenta as maiores carências. Por esse motivo, o número de entidades a participarem do processo de habilitação e eleição não foi tão expressivo quanto se esperava.

Em relação à votação, os membros da sociedade civil presentes à assembleia, todos integrantes do FMEPS, decidiram internamente dividir as vagas entre os EES e as entidades de assessoria e fomento. Como ao FMEPS se integram representantes de 10 regionais do estado e que as entidades de assessoria e fomento ali representadas possuíam suas bases em Belo Horizonte, embora algumas tivessem atuação no território, ficou acordado que entre os empreendimentos deveria se observar a representação regional. Assim das três vagas destinadas aos empreendimentos uma era de Belo Horizonte e outras duas do interior do estado. Essa representação de entidades do interior sempre foi ponto caro ao FMEPS e objeto de disputa e divergências em seu interior, principalmente no que tange à proporcionalidade de representação no movimento social e à questão dos recursos, posto que a maior parte das atividades como reuniões, assembleias, plenárias, ciclos de debate e seminários ocorre na maior parte das vezes em Belo Horizonte o que muitas das vezes, inviabiliza a participação das representações do interior.

Sobre a proporcionalidade das vagas, cabe aqui lembrar, ainda mais uma vez, que ela não atendeu ao que o movimento de economia solidária considera ideal e que foi acatado pela maior parte das Conferências, Plenárias e outras instâncias de participação da economia solidária, onde se define que para garantir o protagonismo dos empreendimentos, considerados seus atores principais ela deve ser de 50% para os mesmos, 25% para gestores públicos e 25% para entidades de assessoria e fomento, proporcionalidade essa adotada no âmbito do próprio FMPES e que visa tornar os empreendimentos e suas decisões mais autônomas em relação às entidades e gestores relação que, aliás, é repleta de contradições e divergências conforme atestam estudos realizados sobre o tema²⁴. O que no caso de CEEPS ocorreu é que embora paritário do ponto de vista de representação entre Estado e sociedade civil, no âmbito da economia solidária essa divisão tornou-se desproporcional, pois o conceito de sociedade civil compreendido pelos textos legais acabou abarcando um complexo e heterogêneo campo em que se misturam as entidades do “terceiro setor” propriamente ditas e os beneficiários da política – nesse caso os empreendimentos, que embora parceiros compõem um campo em disputa e, por isso, convergências e conflitos lhes são inerentes. No caso em tela, em não ocorrendo uma discussão e articulação prévia das pautas do CEEPS entre os representantes da sociedade civil, a tendência é que nas deliberações os mesmo sejam “engolidos” pelos conselheiros governamentais.

Os conselheiros do CEEPS foram empossados em 18 de dezembro de 2008, mas naquele mesmo ano, antes da regulamentação da lei e criação do CEEPS, por já contar com uma Diretora de Promoção do Associativismo, na SEDESE, a economia solidária passa a dispor de recursos do orçamento ordinário do Estado, voltados principalmente para a realização de cursos de qualificação profissional – principal e quase única ação custeada pelo erário estadual para políticas na área do trabalho.

De acordo com dados disponibilizados pela SUBTER a Guimarães Junior (2010), em 2008 foram qualificados 1.418 alunos/empreendedores pela ação “Fomento à Economia Popular Solidária”, em cursos na área de artesanato; confecção; processamento e produção de alimentos; triagem e separação de materiais recicláveis; confeitaria e panificação; gestão básica, comercialização e vendas dos produtos; associativismo, cooperativismo e economia popular solidária. Segundo o autor, “paralelamente a isso, são contabilizados o apoio à cadeia de Feiras Regionais de Economia Solidária, que mobilizam vários empreendimentos de gêneros diversos [...]” (Id., *ibid.*, p. 118).

24A esse respeito tratam Costa (2013); Cunha (2012); Veronese (2009); Coimbra & Machado (2009); Cruz (2006); Gaiger (2004).

Conforme Costa (2013) já no ano de 2008, momento anterior à regulamentação do marco legal, existia uma ação direcionada à economia solidária intitulada “Implantação da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária” cujas áreas estratégicas de atuação eram a formação, a comercialização, o apoio à infraestrutura e ao crédito.

No entanto, embora justificadas e inseridas no orçamento estadual, as atividades previstas nessa ação não foram realizadas como planejadas. Apenas as iniciativas de qualificação, que seguiam critérios subjetivos de aporte de recursos, foram implementadas. Várias foram as estratégias para seleção dos empreendimentos a serem apoiados e nenhum processo de seleção público foi realmente efetivado. Além de conflitos internos entre as equipes de coordenação da Subsecretaria e Superintendência, ocorreu uma alternância grande entre os gestores. Isso refletiu em mudanças de prioridade, alterações no foco e nas ações em desenvolvimento. A equipe responsável executou os recursos, sem ter claro realmente o que se realizaria (COSTA, 2013, p. 177).

O caminho percorrido para equacionar esses problemas foi a regulamentação da lei e criação do CEEPS, a expectativa era que a o marco legal permitisse a real institucionalização da lei, com diretrizes, objetivos, responsabilidades, metas e ações bem delimitados e que pudessem deixar mais claro, até para a Secretaria responsável pela sua execução, de como seria a dinâmica político-operativa das ações de economia solidária. A partir de 2009, com o marco legal institucionalizado, contando com estrutura administrativa própria, dotação orçamentária e um conselho gestor democrático se inicia a trajetória, nesses marcos, da PEFEPS em Minas Gerais.

Procuramos esboçar nesse item, através da análise da lei e de seu decreto de regulamentação, por meio de algumas mediações elencadas através de referencial teórico crítico apresentado no primeiro e segundo capítulos, as definições que os textos legais encerram sobre si, revelando algumas características bem sintonizadas com o modelo de políticas sociais assumidos pelo Estado em sua face contemporânea.

Assim, isso pressupõe afirmar que essa política é seletiva e direcionada aos empreendimentos de economia popular solidária, ressaltando-se aqui o “popular” como característica distintiva que diferencia esses empreendimentos do campo da economia informal, por se desenvolverem em bases comunitárias e tendo como elemento central a solidariedade, processos coletivos de compartilhamento de recursos e estratégias. O que torna peculiar o conceito assumido em lei é que ao mesmo tempo em que situa o campo em que as práticas de economia solidária se desenvolvem como populares, limita o acesso aos benefícios da política somente aqueles em condições de apresentar potencial de crescimento, ou em

outras palavras, os que se apresentem como sustentáveis. Essa situação paradigmática parece desconsiderar a vinculação íntima da economia solidária com a informalidade, a pobreza e o desemprego.

Tal realidade que caracteriza parte substancial dos empreendimentos de economia solidária, tanto na esfera nacional quanto em Minas Gerais não deixa dúvidas com relação à seletividade da PEFEPS, que a despeito de sua forte vinculação com o movimento de economia solidária não deixa de ser restrita e amparada no arcabouço institucional do Estado como política direcionada ao “alívio” da pobreza, conforme as ações executadas sob sua denominação, antes mesmo da regulamentação da lei e criação do CEEPS, nos deixam antever.

Outro ponto que destacamos nesse item, relaciona-se à prestação dos serviços aos empreendimentos. O horizonte temporal estipulado em lei é de dois anos, renováveis por outros dois, mediante a apresentação de documentação que comprove sua sustentabilidade e que demonstre a necessidade de continuidade das ações. Como asseveramos, a delimitação de um período de tempo para o apoio, nos moldes do que é realizado pelos processos de incubação observados nas entidades de assessoria e fomento e nas universidades, desconsidera que esse é um fator que tem peso diferente para as instituições, órgãos públicos e empreendimentos. No caso dos empreendimentos também influenciam em seu processo, a natureza da atividade que exercem e o nível de destituição em que se encontram. O tempo estipulado, em nossa compreensão, deveria ser um parâmetro de mensuração para a organização das várias ações, mas não para exclusão do acesso.

Nesse sentido, os critérios de acesso também nos parecem restritivos, quando observados o perfil dos empreendimentos de Minas Gerais apresentados no mapeamento. A exigência de elaboração de relatório detalhado para empreendimentos já em funcionamento e de projeto para os informais, ao nosso ver é um critério restritivo, pois a baixa escolarização, qualificação e aproximação desse público às metodologias organizacionais ou mesmo técnicas de rotina administrativa são fatores, levantados também no mapeamento, que restringem seu acesso a benefícios, projetos e programas tanto do poder público quanto do privado. Nesse caso, seria necessário que um agente externo os auxiliasse na elaboração desse projeto, o que aumenta grau de dependência desses empreendimentos comprometendo sua autonomia. Outro fato que chama atenção é que, embora o decreto de regulamentação da lei estipule a competência das secretarias de governo, tanto a diretamente responsável pela sua execução quanto as que compõem o CEEPS, em qualquer delas não há previsão para atendimento aos

empreendimentos após o período estipulado para o apoio. O empreendimento, independente de ter ou não alcançado viabilidade econômica é desligado após o período de vigência do apoio. Consideramos que se por se tratar de um segmento com tantas vulnerabilidades seu acesso, permanência e potencialidades acabam sendo restringidos.

A parceria com entidades privadas e o apoio à incubação em incubadoras de empresas nos sugere um padrão de vinculação às denominadas “[...] *nova geração de políticas sociais* baseada na retração do Estado” (BARBOSA, 2007, p. 236), que têm nas entidades da sociedade civil os agentes principais de execução das políticas. Considerando que a gestão assumida em Minas Gerais, no período de criação e regulamentação da lei e além, é determinado pela priorização da política econômica e do ajuste fiscal em detrimento das políticas sociais, conforme o modelo de corte neoliberal claramente assumido pelo governo, a PEFEPS acaba compondo esse amplo quadro de políticas sociais focalizadas e restritivas, a despeito do que o movimento de economia solidária mineiro pretendia.

Em síntese, elencamos os seguintes aspectos:

1. Trata-se de uma política seletiva e direcionada aos empreendimentos de economia popular solidária, ressaltando-se aqui o “popular” como característica distintiva que diferencia esses empreendimentos do campo da economia informal, por se desenvolverem em bases comunitárias e tendo como elemento central a solidariedade, processos coletivos de compartilhamento de recursos e estratégias;

2. Outro ponto que destacamos, relaciona-se à prestação dos serviços aos chamados empreendimentos. O horizonte temporal estipulado em lei é de dois anos, renováveis por outros dois, mediante a apresentação de documentação que comprove sua sustentabilidade e que demonstre a necessidade de continuidade das ações. Como asseveramos, a delimitação de um período de tempo para o apoio, nos moldes do que é realizado pelos processos de incubação observados nas entidades de assessoria e fomento e nas universidades, desconsidera que esse é um fator que tem peso diferente para as instituições, órgãos públicos e empreendimentos;

3. Os critérios de acesso são restritivos, quando observados o perfil dos empreendimentos de Minas Gerais;

4. Outro fato que chama atenção é que, embora o decreto de regulamentação da lei estipule a competência das secretarias de governo, tanto a diretamente responsável pela sua execução quanto as que compõem o CEEPS, em qualquer delas não há previsão para atendimento aos empreendimentos após o período estipulado para o apoio. Consideramos que

se por se tratar de um segmento com tantas vulnerabilidades seu acesso, permanência e potencialidades acabam sendo restringidos;

5.A parceria com entidades privadas e o apoio à incubação em incubadoras de empresas nos sugere um padrão de vinculação que têm nas entidades da sociedade civil os agentes principais de execução das políticas. Nesse caso a PEFEPS acaba compondo esse amplo quadro de políticas sociais focalizadas e restritivas, a despeito do que o movimento de economia solidária mineiro pretendia.

No próximo item, trataremos do orçamento público destinado à PEFEPS, partindo da premissa de que é na disputa por fundo público que se pode determinar o caráter restritivo ou progressivo de uma política social no enfrentamento às expressões da questão social, no sentido de promover a universalização dos direitos sociais por meio da redução da pobreza e desigualdade ou, pelo contrário, agindo de forma compensatória apenas para atenuá-la.

3.3. O orçamento público da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária: o percurso e os percalços

O acesso ao fundo público é uma mediação fundamental para a análise de uma política social e de seu caráter progressivo ou regressivo, implicando diretamente na qualidade das ações efetuadas pelo poder público e no acesso ao direito a ele vinculado. Segundo informações encontradas no Relatório de Avaliação do PPAG de 2008, disponível no sítio eletrônico da SEPLAG²⁵ o orçamento destinado às ações de economia solidária em 2008 foi de R\$ 865.000,00 (oitocentos e sessenta e cinco mil reais) para a realização de ações de qualificação e formação e de R\$350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais) destinada à realização de feiras regionais.

Ponto importante a ser ressaltado, e que compõe a particularidade do caso mineiro, é o uso recorrente de recursos oriundos das emendas parlamentares ao orçamento do Estado para a garantia das ações de economia solidária, principalmente as direcionadas à realização de feiras. Esses recursos, conforme Costa e Neves (2011) são pleiteados pelo movimento organizado nas rodadas de audiência pública realizadas pelo Estado para emendas ao orçamento estadual, visto que PPAGs são importantes instrumentos para a disputa e acesso ao fundo público.

Em nossa avaliação, esse é um processo que se realiza com tensões e intensas negociações, operando muitas vezes no reforço às praticas clientelistas, que tem demarcado o

²⁵ Acesso em 6 de julho de 2015.

direcionamento de emendas parlamentares. Assim, o FMEPS sempre teve relação estreita com o poder legislativo, mais especificamente com o deputado estadual petista André Quintão, que coordenava na Assembleia Legislativa de Minas Gerais a comissão de participação popular que permitia a proposição e defesa de emendas populares ao orçamento. Esse expediente, conforme aferimos através de análise das atas do CEEPS, foi o meio utilizado para garantir as poucas e esparsas ações da economia solidária em solo mineiro.

Compreendemos que a relação com o poder legislativo é um fator que aumenta o poder de interlocução com as esferas do governo e que pode levar à efetivação de ações que o movimento social entende como prioritárias. Assim, é possível o enfrentamento à práticas decisórias clientelistas por parte do Estado, sobretudo quando há divergência no que seja considerado como politicamente importante.

Retomando as ações de 2008, de acordo com relatório técnico produzido pela DPA no período, o recurso pleiteado para a realização de feiras de economia solidária, por uma compreensão errática da Câmara Técnica do Legislativo, responsável por alocar os recursos em suas respectivas unidades de execução de acordo com a afinidade da proposta, compreendeu que a realização de feiras seria uma atribuição da Empresa Mineira de Assistência e Extensão Rural (EMATER). Para que se garantisse a execução da ação o movimento de economia solidária e a própria SEDESE reuniram-se por diversas vezes com a EMATER na tentativa de fazer com que as feiras fossem realizadas respeitando o máximo possível os princípios e o perfil dos beneficiários a ser atendido. Entretanto não houve avanços significativos no diálogo e por esse motivo apenas duas das dez feiras planejadas foram concretizadas.

Com esse acúmulo e cientes de que as emendas parlamentares são recursos circunstanciais e que demandam todo um processo mobilizatório, a expectativa dos envolvidos com o movimento de economia solidária mineiro era de que o recurso às participações no PPAG para proposição de emendas ao orçamento fosse gradativamente cedendo lugar a um recurso perene á partir da delimitação do que eles consideravam um marco para que a economia solidária entrasse definitivamente na esfera pública: a regulamentação da lei e a constituição do conselho (COSTA, 2013).

Em 2009, a economia solidária constava no organograma da estrutura administrativa por meio da DPA com uma equipe de quatro pessoas. Conforme encontrado em relatório técnico produzido pela DPA, a equipe era formada por uma Diretora, com trajetória no movimento de economia solidária em Minas Gerais, tendo atuado junto à Incubadora

Tecnológica de Cooperativas Populares da Universidade Federal de Juiz de Fora e na ASD/CUT, cujo cargo na DPA era de recrutamento amplo ou “em comissão”; mais três técnicas, sendo uma servidora pública e outras duas terceirizadas.

Tratava-se de uma equipe enxuta, sem experiência, para executar uma política de atendimento a 1.236 empreendimentos, distribuídos em 199 municípios dos 853 pertencentes a Minas Gerais. Em nossa observação quando da passagem pelos quadros do governo estadual, a aproximação da diretora não foi por uma indicação do movimento de economia solidária, conforme ocorreu na composição da SENAES no governo federal. Seu ingresso como gestora no Estado ocorreu por sua competência técnica na área e indicação política do então Secretário de Desenvolvimento Social do Estado para exercer o cargo de Diretora de Promoção do Associativismo do que necessariamente por vinculação ao movimento social que, no caso em tela, não tinha aproximação política ideológica com a gestão estadual.

Isso não quer dizer que essa relação tenha passado ao largo do processo de transformismo. Apenas ressaltamos que a incorporação de um sujeito oriundo dos quadros do movimento não ocorreu necessariamente por uma adesão ideológica à proposta da economia solidária, como elencamos anteriormente, mas por uma série de outros fatores, dentre eles a necessidade de apassivamento do movimento e de incorporação de uma alternativa à pobreza que não passasse necessariamente pela ampliação de direitos universais ao trabalho e sim por ações pontuais e focalizadas, conforme determina a programática neoliberal contida na “contrarreforma” do estado mineiro.

A entrada da DPA na estrutura da SUBTER e o perfil de sua diretora colidiram frontalmente com as outras equipes da Subsecretaria, tanto pela natureza da política, que requer um diálogo muito próximo junto aos beneficiários e ao movimento social, quanto pelos procedimentos burocráticos já institucionalizados pela estrutura da política de trabalho e que necessitavam ser reformulados para o atendimento às demandas dos empreendimentos da economia solidária, conforme encontrado em Costa (2013). Esses conflitos irão incidir sobre a formulação das ações orçamentárias para a PEFEPS. Sobre isso abordaremos a seguir.

Com uma estrutura mínima e com um marco regulatório a ser seguido, o conselho definiria como estratégia a constituição do fundo previsto em lei e do Comitê Gestor de Certificação, ambos tendo sido incumbidos pela legislação como sua responsabilidade. Na primeira reunião do conselho, realizada ainda em 2008, conforme ata da primeira reunião ordinária ocorrida em dezoito de dezembro daquele ano, decidiu-se que o primeiro passo para a definição do fundo e do comitê seria dado por meio do levantamento de artigos, pesquisas,

relatórios técnicos, cartilhas, entre outros materiais já produzidos sobre o tema e que pudesse subsidiar os conselheiros a respeito do melhor caminho a ser tomado.

Assim, ficou encaminhado que os materiais levantados pelo conselho fossem distribuídos entre os conselheiros, o que poderia proporcionar um aprofundamento sobre o tema. Em paralelo, cada entidade ali representada efetuará uma apresentação sobre suas atividades e principais ações, especialmente as secretarias que compunham o conselho, no sentido de proporcionar uma articulação entre as políticas além de apoiar no processo de constituição do fundo.

Ao mesmo tempo, consoante à ata anteriormente referenciada, o CEEPS começa a elaborar seu regimento interno e procede à escolha de seu primeiro presidente. Esse é escolhido por indicação de um conselheiro da sociedade civil que aponta o representante da SEDESE como o mais indicado, para ocupar esse assento visto ser ele o responsável pela condução da política de economia solidária. Sua escolha é feita por aclamação, sem necessidade de votação, pois houve amplo consenso em torno de sua escolha. Esse fato está sendo aqui pontuado porque irá, em nossa concepção, interferir na dinâmica deliberativa do conselho e na consequente definição de recursos voltados à política.

As apresentações institucionais se estenderam ao longo de 2009, ao passo em que foram constituídos dois Grupos de Trabalho para dar celeridade às prioridades definidas pelo conselho: a constituição do fundo e do Comitê de Certificação. Se no plano do controle social procurava-se institucionalizar o CEEPS, no plano orçamentário e de planejamento a economia solidária integra o PMDI do estado, na área de resultados “Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva” constando com duas ações orçamentárias: Apoio à Comercialização de Produtos da Economia Popular Solidária, tendo como meta a realização de 10 feiras nas regionais do estado que possuem movimento de economia solidária organizado; Implantação da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária com meta de atendimento de 150 empreendimentos por meio de ações de formação/qualificação e assistência técnica.

Os Quadros 02 e 03 mostram as ações orçamentárias, com respectivos valores e metas de execução física e financeira divididos por períodos de tempo: 2008 a 2010 e 2011 a 2014 respectivamente. O destaque a esse quadro é para melhor conduzir nossa narrativa e evidenciar a evolução da implementação das ações e do recurso financeiro aportado. Não nos interessa aqui aprofundar analiticamente cada ação implementada, antes pretendemos compor um quadro geral que nos permita tecer as considerações que julgamos pertinentes para a análise do orçamento.

Quadro 02 – Orçamento Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária – PEFEPS por ação orçamentária/ano 2008 a 2010

Ação Orçamentária	Unidade Responsável	Ano	Valor Programado	Valor Executado	Execução (%)	Produto/ Unidade de Medida	Programado	Executado
4010 Apoio a Pequenos Empreendimentos	EMATER	2008	R\$350.000,00	173.152,49	49,47	Feira Regional Instalada	7	5
4643 Implantação da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária	SEDESE	2008	865.000,00	818.799,95	94,66	Empreendimento Apoiado	150	150
1042 Apoio á Comercialização de Produtos da Economia Popular Solidária	SEDESE	2009	350.000,00	256.160,00	73,19	Feira Regional Instalada	10	10
4643 Implantação da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária	SEDESE	2009	1.200.000,00	476.684,90	39,72	Empreendimento Apoiado	200	224
1042 * Apoio á Comercialização de Produtos da Economia Popular Solidária	SEDESE	2010	350.000,00	0,00	0,00	Feira Regional Instalada	10	8
4643** Implantação da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária	SEDESE	2010	717.695,00	391.270,09	54,52	Empreendimento Apoiado	201	225

Fonte: Site da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (elaboração própria)

*A meta física foi executada dentro do previsto, mas o recurso utilizado foi da ação 4643, devido ao atraso no repasse da emenda parlamentar. Dentro das dez feiras propostas foram realizadas oito já que duas ficaram inviabilizadas pela desistência dos parceiros locais. (justificativa que consta no demonstrativo da ação)

**A execução física foi superior à programada devido ao apoio de nível básico aos empreendimentos solidários, como alternativa ao apoio amplo que seria realizado com vários cursos de formação e qualificação. (justificativa que consta no demonstrativo da ação)

Obs.: Não constaram na planilha a ação 2071, com recursos para operacionalização dos conselhos vinculados á SUBTER: CETER e CEEPS por não constarem no site do planejamento no período analisado de forma intermitente. Sabemos apenas que esses recursos estavam disponíveis aos conselhos, embora sofrendo contingenciamentos de 2009 a 2012.

A primeira ação contava com recursos de R\$350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais), referente à emenda parlamentar, conforme já ocorrera em 2008; já a ação de implantação da PEFEPS possuía recurso de R\$1.200.000,00 (um milhão e duzentos mil reais) cuja fonte foi o tesouro estadual. Paradigmaticamente, no ano de 2009, não há qualquer referência ao orçamento destinado à economia solidária, nas atas do CEEPS. A a informação

foi por nós buscada junto ao site da Secretaria de Planejamento. Por esse mesmo motivo, também não é possível desvendar, do montante destinado à implantação da política, o motivo pelo qual atender a 200 empreendimentos, qual a definição dos critérios e como seriam realizadas a qualificação e assistência técnica prevista.

Do que é possível depreender das atas analisadas, o recurso oriundo de emenda parlamentar depende de um prazo para sua liberação, que geralmente ocorria a partir do segundo semestre. Por esse motivo, parte do orçamento da ação de implantação da política foi usada para realização de feiras, razão pela qual a meta programada e a executada se confundem e se sobrepõem gerando uma distorção na avaliação dos resultados alcançados pela PEFEPS. O recurso da ação de implantação da PEFEPS também sofreu contingenciamento²⁶, prática recorrente do governo para cobrir despesas em áreas consideradas por ele prioritárias, mas sem a devida transparência e clareza no processo.

Com o objetivo claro e amplamente divulgado de priorizar o cumprimento das metas do ajuste fiscal, contingenciar recursos era prática institucionalizada do governo mineiro e, com essa prerrogativa, a execução orçamentária da ação 4643 é baixa, tendência que irá se repetir ao longo dos anos de implementação da PEFEPS.

Em nossa concepção, esse é mais um elemento de fragilização da política e do consequente exercício do controle social por parte do CEEPS. Com a instabilidade orçamentária o esforço de planejamento das ações acaba caindo por terra, já que as ações previstas para ocorrerem ao longo do ano tem que ser readequadas ou, o que também é frequente, abandonadas. Concorre com essa instabilidade, também o fato de que o recurso constava apenas nas peças orçamentárias, e não no financeiro – momento de sua execução, o que cria a ilusão de que o recurso está disponível e pronto para o uso, quando na verdade carece de suplementação. Em muitos casos, ele é atingido pelo decreto de contingenciamento e é todo inutilizado. Esse campo de difícil compreensão se torna um desafio não só para o gestor como para os conselheiros que, sem dominar o conhecimento da técnica, acabam se tornando meros instrumentalizadores da política.

Segundo nossa análise das atas do CEEPS, as ações definidas como prioritárias vão se

26Conforme glossário do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão (<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/contingenciamento>), contingenciamento é um “procedimento utilizado pelo Poder Executivo, que consiste no retardamento e, não raro, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na lei orçamentária. Considerando que no ordenamento jurídico brasileiro a lei orçamentária tem mantido o seu caráter autorizativo, na questão da despesa, o Poder Executivo tem se valido desse expediente para a consecução de metas de ajuste fiscal, sob o pretexto de adequar a execução da despesa ao fluxo de caixa do Tesouro”.

estender ao longo de 2009 sem apresentar propostas mais definitivas para seu encaminhamento. O GT Fundo passa a se reunir com mais frequência, a partir do segundo semestre e realiza pesquisa junto ao Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) e dois Fundos vinculados a conselhos da SEDESE: o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e o Fundo da Infância e Adolescência (FIA). Em ambos, o repasse de recursos do governo federal ocorre pela via da descentralização e possuem uma política nacional institucionalizada. O GT Certificação avança um pouco, mas indicando a necessidade de se promover seminários para aproximação tanto dos conselheiros, sociedade civil e Estado à temática da certificação, articulando, ainda, a contribuição de instituições e profissionais com acúmulo e a participação da SENAES e o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário – SNCJS.

A participação da sociedade civil nas reuniões do CEEPS é bem atuante, conforme pudemos observar ao analisar as atas. Suas reivindicações, no entanto, não ultrapassam o nível da imediatividade de suas necessidades ou do que eles consideram como sendo necessidade. Nossa observação se fundamenta na prioridade dada a realização de feiras e na constância com que foi solicitado ao conselho apoio para participação dos empreendimentos na Feira Internacional do Cooperativismo e Feira Latino Americana de Economia Solidária ou Feira de Santa Maria (evento de comercialização realizado pelo Projeto Esperança/Cooesperança da Cáritas Regional de RS com recursos da SENAES e outras instituições parceiras). O apoio a essa participação consistiu na liberação de um ônibus para cerca de 50 empreendimentos mineiros que participem de seus respectivos Fóruns Regionais; pagamento de despesas de alimentação e hospedagem durante os três dias de deslocamento e outros três de evento. De acordo com as atas do CEEPS, o conselho liberou o pagamento de um ônibus, embora a equipe da SEDESE tenha colocado ressalvas.

O decreto lei nº 44.898/2008 prevê em seu artigo 16, a instituição de um cadastro com informações dos empreendimentos mediante o qual o mesmo poderá usufruir dos benefícios da lei, a protoforma desse cadastro é apresentado ao conselho com o entendimento que

[...] qualquer empreendimento apoiado pela Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária deverá cadastrar-se na SEDESE para usufruir dos benefícios da Lei. Como vantagem, o mesmo permitirá o monitoramento, avaliação, consulta, e ajudará a construir indicadores nos diferentes tipos de resultado. Inicialmente a idéia compreende a realização do cadastro nas Feiras Regionais, buscando a viabilidade de acesso às informações. O cadastro possuirá duas linhas de alcance: empreendimentos solidários consolidados e projetos, e o seu acesso prevê ainda articulações no que diz respeito à comercialização e diversidade de produtos (Ata 3ª Reunião

Ordinária do CEEPS, realizada em doze de maio de 2009).

Com isso, qualquer ação executada pela política junto a empreendimentos passa a ser contabilizada através do preenchimento desse cadastro. Esse expediente explica em parte o motivo pelo qual, embora a execução orçamentária seja baixa, a meta física é maior do que a esperada.

Conforme sustentamos, no âmbito do “Choque de Gestão”, o “Acordo de Resultados” é um instrumento de gerenciamento do programa de “contrarreforma” mineiro, que visa gerar o comprometimento e adesão à proposta por meio de um compromisso para o alcance de metas e resultados que o governo define como prioritários. Esse instrumento se baseia no forte monitoramento e controle das ações com o objetivo de alcançar maior eficiência e eficácia das políticas públicas. Sua consecução é prevista em duas etapas: “a primeira compreende o compromisso das Secretarias de Estado com o Governador; a segunda, o compromisso das Secretarias de Estado com seus órgãos componentes” (AUGUSTO, 2012, p. 701). Assim são estabelecidas as metas que, na primeira etapa, as Secretarias como um todo devem atingir; na segunda, cada Diretoria, Coordenadoria ou pequena unidade de execução deve atingir para que possa manter e ampliar suas ações. No caso dessas unidades administrativas, cada servidor, individualmente, pode ter acesso a um “bônus” por produtividade, que consiste no pagamento de um 14º salário.

Esse contexto é bem avaliado por Augusto (2012, p. 702)

O *Choque de Gestão* pode ser classificado como um programa pós-burocrático, uma vez que os resultados finais são definidos *a priori* e prevalecem em relação aos processos. É prevista a autonomia gerencial no desenvolvimento das ações, e o que importa ao governo é o alcance dos índices estipulados, sem levar em conta as condições precárias de organização do trabalho [...] (grifos da autora).

No caso de não cumprimento das metas, ficam os órgãos governamentais atores à perda de programas e projetos e dessa autonomia, o que impacta no compromisso que certas pastas assumem, posto que a maior parte delas é encabeçada por deputados e, em grande parte dos casos, sua passagem pelo executivo acaba gerando possibilidade de garantia de pleito nas eleições seguintes. Ao corpo técnico envolvido resta o não pagamento do “prêmio produtividade”, a exoneração sumária (no caso dos cargos em comissão) ou o deslocamento e realocação de funções dos servidores públicos.

No caso da SEDESE, e da maior parte das Secretarias de Estado, o compromisso era assumido no nível das gerências, já que a maior parte de seu quadro era composto exatamente

por trabalhadores terceirizados contratados por meio do próprio governo estadual, através da empresa MGS. Trata-se de uma empresa estatal, responsável pelo recrutamento e seleção de trabalhadores, em regime CLT, desde os de conservação e limpeza, passando por motoristas a profissionais para área meio e finalística com formação superior nas áreas de administração, contabilidade, direito, pedagogia e psicologia. Tal quadro, em nossa avaliação, sem dúvida alguma alcança impacto no desenvolvimento contínuo da política social na área da economia solidária.

No que se refere ao cadastro dos empreendimentos, pelo que se pode observar nos quadros X e XX, e no conteúdo nas atas analisadas - sem a garantia de efetividade das ações pela própria instabilidade do orçamento - as metas eram definidas dentro da possibilidade de serem atingidas por qualquer atividade e não pelo conjunto de benefícios que o Estado deveria prover aos empreendimentos, conforme previsto em lei em seu artigo 4º. Assim, a unidade de medida da ação 1042 - Apoio à Comercialização de Produtos da Economia Popular Solidária são feiras instaladas. Essas feiras eram realizadas através de contratação, por meio de licitação de empresa de eventos, uma vez que o recurso liberado para sua execução era de custeio e não de investimento, o que impossibilitava a compra de barracas e a realização dos eventos pelos próprios empreendimentos²⁷. Na realização dessas feiras eram aplicados os questionários de cadastro aos empreendimentos participantes, cada feira envolvia em média 60 empreendimentos, logo era possível ter cadastrados até 600 empreendimentos com a realização das feiras. Para se atingir a meta da outra ação, com recursos abaixo do previsto, lançava-se mão dos empreendimentos cadastrados na feira e assim era possível cumprir e até ultrapassar a meta física da ação 4643 sem ter recursos suficientes para tanto. Esse estratagema, de acordo com o observado no conjunto de atas e relatório da equipe técnica do DPA analisados, se por um lado - e essa parecia ser tanto a intenção da equipe da DPA quanto do CEEPS, assegurava o cumprimento da meta para que a PEFEPS não corresse o risco de ter seus recursos já exíguos diminuídos ou ainda de ser definitivamente extinta, posto que a existência de um marco legal necessariamente não garante sua efetivação. Por outro lado, também contribuía para que os recursos fossem diminuindo ano a ano, uma vez que, seguindo os construtos do “Acordo de Resultados” se a política alcançava o binômio eficiência x eficácia, atingindo o maior número de empreendimentos com o menor número de recursos, não importando os meios usados para se atingir o fim, logo, não era necessário investir o volume de recursos anterior e como a economia solidária não se tratava de um projeto

27 A esse respeito retomaremos em seguida.

estruturador ou estratégico para o governo o “prêmio produtividade” era sua própria manutenção e não sua ampliação.

Pela análise das atas, do ano de 2009 a 2011, é possível observar que os conselheiros membros do CEEPS reconheciam essa limitação e, junto à DPA, traçaram como estratégia para captar recursos e garantir o apoio e fomento aos empreendimentos, a participação em editais de chamada pública de projetos do governo federal, em áreas correlatas ou transversais. Assim, com o apoio dos membros do conselho, principalmente dos representantes das entidades de assessoria e fomento, foram elaborados dois projetos em 2009 para editais do MDS: Projeto de Apoio à Agricultura Urbana e Periurbana na Região Metropolitana Belo Horizonte e Projeto de Inclusão Produtiva de Minas Gerais. Do nosso ponto de vista, parecia haver um entendimento de que com os recursos oriundos de projetos, com ações bem delineadas, pactuadas e com orçamento certo, a capacidade de ingerência por parte do Estado seria menor ao passo que poder-se-ia tornar mais visíveis a importância das ações de fomento à economia solidária para o fortalecimento dos empreendimentos como superação das condições de pobreza e vulnerabilidade.

O projeto de Apoio à Agricultura Urbana²⁸ visava implementar unidades demonstrativas e de fomento à agricultura urbana e periurbana na perspectiva da economia solidária na região metropolitana de Belo Horizonte, com intuito de fomentar a produção, o beneficiamento, a comercialização de alimentos e o consumo solidário, por meio do apoio à formação, assessoria, fomento e apoio à comercialização para 680 famílias. O projeto de Inclusão Produtiva²⁹ tinha por objetivo assessorar e qualificar empreendimentos individuais, familiares e coletivos, beneficiando prioritariamente 13.500 pessoas de famílias inscritas no CadÚnico, através do fomento às cadeias produtivas da reciclagem, confecção, alimentos, artesanato e o setor de serviços autônomos, por meio da instalação de núcleos de inclusão produtiva em 25 cidades polo de Minas Gerais, que possuíam o maior número de pessoas cadastradas no CadÚnico ou beneficiárias no Programa Bolsa Família (Ata da sétima reunião ordinária do CEEPS, realizada em onze de março de 2010).

A forma encontrada para que os projetos não corressem o risco de serem desvinculados da DPA e da participação, controle e fiscalização do conselho, foi a definição do CEEPS como Comitê Gestor. Com esses projetos, principalmente o de Inclusão Produtiva

28 Projeto assinado entre a governo de Minas Gerais e MDS sob o convênio nº 156/2009-SESAN, conforme documentação disponível na Diretoria de Promoção do Associativismo, SEDESE, 2010.

29 Projeto assinado entre o governo de Minas Gerais e MDS sob o convênio nº 010/2009, conforme documentação disponível na Diretoria de Promoção do Associativismo, SEDESE, 2010.

(que tinha capilaridade e possibilidade de atingir número maior de empreendimentos nos municípios com maior contingente populacional ou as cidades pólo), a expectativa era dar o “ponta pé” inicial que permitiria a organização de espaços e equipes voltados ao atendimento dos empreendimentos da economia solidária, na própria estrutura do Estado (por meio das Diretorias Regionais que a SEDESE possui nas grandes macrorregiões de planejamento em Minas Gerais).

A título de síntese, em 2009, de acordo com as atas do CEEPS e relatórios da DPA, não houve um planejamento realizado com e junto ao conselho das ações da política de economia solidária. A percepção é que as mesmas foram definidas pela SEDESE/DPA e, posteriormente, apresentadas ao Conselho. As atividades foram muito internas para tentar formar/informar conselheiros sobre suas ações, como a de criação do Fundo e do Comitê Certificador. Afora isso, somente realizaram-se feiras e apoio à participação de EES do FMEPS na feira de Santa Maria/RS. O registro e programação de cursos de qualificação não passaram pelo CEEPS, mas segundo a ata da sétima reunião ordinária, realizada em onze de março de 2010, em sua prestação de contas, foram qualificadas por essa ação cerca de 725 pessoas. Esse pode ser um indicativo de que as ações não eram pactuadas junto ao conselho e que a qualificação não seguia critérios de seleção pré-determinados, planejados e transparentes. Também o registro dos programas, projetos, políticas e recursos das Secretarias e Instituições integrantes do conselho não proporcionaram, pelo menos aparentemente, uma articulação que pudesse promover ações conjuntas, mas apenas uma apresentação formal e de caráter informativo.

A realização de conferência em 2010 foi enunciada em 2009 como uma ação da qual a SEDESE não poderia se furtar a realizar e os representantes da sociedade civil já se organizam para a proposição de emenda ao orçamento via participação nas audiências públicas para garantia de sua execução. Há uma expectativa em relação à aprovação de projetos enviados ao MDS, como forma de garantia de captação de fundos à economia solidária de forma mais independente aos poucos recursos destinados pelo estado.

Em 2010, as ações da PEFEPS se voltaram à realização das conferências estadual e regionais de economia solidária, feiras e apoio aos empreendimentos para participação na feira em Santa Maria/RS e Fórum Social Mundial. É preciso salientar, que esse foi um ano eleitoral e que isso foi um impedimento e uma justificativa para a não realização ou realização parcial de algumas ações.

Em relação ao planejamento e definição de orçamento, pela análise das atas do CEEPS

é possível verificar que essa foi feita com e junto ao conselho. Encontramos que R\$100.000,00 (cem mil reais) foram obtidos por meio de mobilização do movimento de economia solidária nas audiências públicas do PPAG para a realização das conferências. Esse recurso foi dividido pelo conselho da seguinte forma: R\$70.000,00 (setenta mil reais) para a realização de conferência estadual e o restante para as 10 conferências regionais. Para que as mesmas fossem viabilizadas, o conselho e o FMEPS se comprometeram a promover a interlocução junto a prefeituras e parceiros locais que pudessem apoiar o evento. Foram definidas ainda a realização das 10 feiras regionais e ações de qualificação e formação de empreendimentos, conforme conta na ata da quinta reunião extraordinária, realizada em nove de fevereiro de 2010.

Constava ainda do planejamento, a realização de um seminário estadual de certificação, precedido de outros 10 regionais, para dar seguimento à constituição e definição do Comitê Certificador previsto em lei. Essa ação, no entanto, foi adiada para o ano seguinte, em virtude da priorização às conferências; ao entendimento de que a organização dos seminários junto às feiras, proposta levantada inicialmente, trazia prejuízos à primeira, pois já existia uma avaliação de que feiras e ações formativas realizadas concomitantemente acabam levando a um esvaziamento dos espaços de formação devido à priorização que os empreendimentos conferem à comercialização; e que estava em processo de tramitação no legislativo federal e com grande chance de aprovação ainda no ano corrente, do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SNCJS) que poderia servir como subsídio às discussões, além do próprio acúmulo que a conferência poderia gerar sobre o tema, posto que esse era um dos eixos que Minas Gerais poderia escolher como prioritário.

Sequencialmente o conselho se reúne para escolher a comissão organizadora estadual da II Conferência. Consideramos importante mencionar tal fato, porque foi o primeiro ponto de tensão entre os conselheiros governamentais e da sociedade civil registrado em atas. Aliás, a conferência de forma geral foi marcada por essa tensão, principalmente mediada pela disputa eleitoral em curso, situando em lados opostos o estado capitaneado pelo PSDB e o movimento de economia solidária ligado mais às correntes político ideológicas de partidos de esquerda (com primazia do PT). Cunha (2012) relata que o FBES já havia procedido a uma crítica a esse respeito quando, em avaliação a esse processo questiona

[...] como garantir que os debates pudessem ocorrer de maneira livre e crítica se já havia interesses eleitorais de aproveitamento desta mobilização para fins partidários? De fato, muitas conferências estaduais sofreram por isso, perdendo em alguma medida sua capacidade de crítica, em razão de um

cenário pré-eleitoral polarizado e praticamente plebiscitário (FBES, 2010 *apud* CUNHA, 2012, p. 394).

A II Conferência de Economia Solidária, de acordo com Cunha (2012), quando analisa seus anais, tinha como tema “o direito as formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva, na cooperação e na autogestão, reafirmando a economia solidaria como estratégia e política de desenvolvimento” sintetizado no lema “Pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável” (CNES, 2010 *apud* CUNHA 2012, p. 393-394).

Sobre a conferência pouco conseguimos levantar sobre os resultados obtidos, isso porque a Secretaria Executiva do CEEPS não conseguiu localizar e disponibilizar seus anais. Assim as informações que temos todas foram levantadas através das atas do CEEPS de onde retiramos os seguintes trechos:

[...] entre as ações pra este ano, a realização de Conferências Regionais e Estadual de Economia Solidária, cujo objetivo se orienta em realizar um balanço sobre os avanços, limites e desafios da Economia Solidária e das Políticas Públicas de Economia Solidária, num trabalho que envolve a discussão de eixos temáticos. Explicou ainda que o recurso de Emenda Estadual para esta ação, está orçado em R\$ 100.000,00. Neste momento, o Sr. Luis Carlos sugeriu a realização de um encontro do CEEPS com outros Conselhos afins, como CONSEA e Conselho da Mulher, estendendo também o convite aos mesmos para a Conferência Estadual (Ata da sétima reunião ordinária do CEEPS, realizada em onze de março de 2010).

Na continuidade da pauta, falando das Conferências, a secretária Juliana apresentou quadro informativo, contendo resumo das 10 Conferências Regionais, realizadas no mês de março, onde foram apresentados o número de representantes, participação dos conselheiros, data do evento, entre outras coisas. A participação, entre os segmentos de gestores públicos, entidades de fomento e apoio, e empreendimentos econômicos foi contabilizada em 811 representantes no geral. Na continuidade, o conselheiro Márcio destacou a importância da Conferência Estadual, citando como valiosa a contribuição das regionais nas proposições levantadas. Esclareceu que foi um momento importante, sobretudo para os beneficiários da Política e colocou como um desafio a aproximação de um diálogo com os gestores (Ata da oitava reunião ordinária do CEEPS, realizada em doze de maio de 2010).

[...] apresentou os números de participação na Conferência Estadual, sendo estes, 285 inscritos, dos quais 210 delegados e 75 observadores, com evasão de 93 participantes no geral. O Sr. Luis Carlos sugeriu a sistematização dos dados das Conferências Regionais e Estadual em relatório a ser repassado para o CEEPS. (Ata da oitava reunião ordinária do CEEPS, realizada em doze de maio de 2010).

Conselheiros relataram acerca da participação do CEEPS na CONAES. O Sr. Luizinho esclareceu que para o balizamento das ações, espera-se o documento final da Conferência, ainda não publicado. Ressaltou a importância do evento, que permitiu a incorporação de emendas ao Texto Base, com vistas à garantia de, entre outras coisas, a criação de um Ministério de Economia Solidária. Continuou falando que a elaboração do Texto Base deverá servir de referência para as políticas públicas nas três esferas. De acordo com o conselheiro, a expectativa é de que os anais sejam concluídos até meados de novembro, tempo este postergado em função do período eleitoral. Encerrando a fala, o Sr. Márcio afirmou que uma Conferência é uma oportunidade de fortalecimento do movimento nacional, com todos os estados brasileiros representados, mas deve vir ligada a mudanças de políticas públicas, acompanhamento técnico, educativo, discussão sobre crédito, entre outros fatores. (Ata da nona reunião ordinária do CEEPS, realizada em nove de setembro de 2010).

Todo esforço para a organização das conferências e o acúmulo produzido pelas mesmas, segundo relato dos próprios conselheiros, não se traduziram em ações efetivas do poder público o que contribuiu para a avaliação da baixa resolutibilidade desses espaços como propositores e orientadores de políticas públicas se configurando, como meros instrumentalizadores das ações públicas. No caso da política de economia solidária mineira isso fica bem claro.

Retomando às ações empreendidas pelo Estado para a economia solidária, em decorrência da realização das conferências no primeiro semestre e do período eleitoral, foi definido que a execução das feiras acontecesse nos dois últimos meses do ano. Esse fato acabou contribuindo para a não realização de duas das dez feiras previstas, bem como o consequente questionamento por parte dos empreendimentos envolvidos no FMEPS sobre a forma com que as feiras eram executadas.

Como referido anteriormente, o recurso destinado à ação de apoio à comercialização é de custeio e não de capital. Tal fato determinava que as feiras fossem realizadas por meio de contratação de serviços através de licitação, de acordo com a lei nº 8.666/93. Dessa forma, elaborava-se um termo de referência contendo o descritivo do evento e dos itens a serem contratados. Como as feiras eram realizadas em diferentes regionais do estado, a lógica era de que houvesse uma circularidade entre os municípios componentes de cada regional, permitindo que o evento pudesse agregar novos atores (principalmente gestores públicos, que dos três segmentos que compõem os fóruns de economia solidária são os que menos se fazem representar) e divulgar as ações da economia solidária a um número maior de pessoas. Ocorre que como na maior parte das vezes era possível ter o município e o público definidos somente

quando estava a expirar o prazo para lançamento do edital de contratação³⁰, um termo de referência foi padronizado para todas as feiras³¹.

Em nossa análise tal fato determina que a comunicação entre o poder executivo e as articulações regionais dos fóruns não era estreita e esse fato é recorrente nas atas, sempre que eram estipulados prazos às regionais invariavelmente esse prazo não era cumprido o que gerava alguns pontos de estrangulamento e insatisfações. A padronização das feiras se, por um lado, propiciava o acesso igualitário a todas as regionais dos bens e itens disponibilizados, por outro desconsiderava as diferenças que essas guardam, tanto na composição e ramos de atuação dos empreendimentos quanto na proporção de municípios e empreendimentos envolvidos.

Nas reivindicações realizadas por empreendimentos participantes nas reuniões do CEEPS, é possível extrair que o movimento de economia solidária reivindicava sempre que o maior número de itens fosse contratado junto aos empreendimentos, mas na maior parte das vezes isso não era possível, seja porque o empreendimento não oferecia condições de fornecer o serviço pela quantidade que era demandada ou mesmo porque não havia empreendimentos para ofertá-lo.

Esse quadro, na nossa percepção, causava certa frustração aos atores envolvidos, principalmente porque havia uma demanda real para o estímulo à criação de empreendimentos, havia uma lei que determinava o apoio e as ações que deveriam ser disponibilizados pelo Estado, havia uma estrutura administrativa mínima para sua execução e havia ainda um conselho, mas o apoio aos empreendimentos efetivamente não se viabilizava.

Também concorria para a insatisfação, a fragilização com que se encontrava a maioria dos Fóruns Regionais de Economia Solidária, o que dificultava a comunicação entre eles e a DPA, isso porque no **refluxo** de uma crise que se iniciara em 2008, conforme nos informa Cunha (2012), muitas entidades de assessoria e fomento que recebiam recursos de organizações internacionais deixaram de recebê-los. Muitas delas ou fecharam suas unidades ou deixaram de trabalhar com economia solidária. Sem contar com um profissional liberado para fazer as ações de mobilização e ter acesso a uma infraestrutura física equipada com computador, internet, telefone, entre outros, muitos fóruns se desarticularam.

Em relação às ações de qualificação também havia queixas frequentes. Em consulta

30 Os Fóruns Regionais de Economia Solidária eram responsáveis por enviar o município que iria sediar a feira e a lista de empreendimentos participantes, quanto a esse processo possuem ainda autonomia.

31 Informações retiradas das atas da oitava reunião extraordinária, realizada no dia doze de agosto de 2010 e; ata da nona reunião ordinária, realizada no dia, realizada no dia nove de setembro de 2010.

aos relatórios da equipe técnica da DPA, assessoria técnica da SUBTER e às atas do CEEPS, foi possível depreender que a forma de contratação se realizava era um dos principais motivos. Baseada em dispensa de licitação, na contratação direta de entidades, portadoras do “notório saber” e com um preço fixo de hora-aula-aluno determinado pelo Conselho Estadual de Trabalho Emprego e Renda (CETER) para as ações de formação empreendidas pela política de trabalho e renda, havia o entendimento de que essas deveriam se balizadoras de todas as ações de qualificação realizadas no âmbito da SUBTER.

Para o processo de dispensa de licitação havia ainda uma série de exigências, que aliadas ao exíguo valor hora-aula-aluno acabavam por afastar entidades novas interessadas em participar do processo. Isso fazia com que as ações de qualificação da economia solidária fossem realizadas pelas entidades já habituadas com o processo de dispensa, portadoras de toda a documentação exigida e com experiência acumulada nesse tipo de ação, mas que não possuíam qualquer afinidade ou acúmulo com a economia solidária. Tal fato trazia uma série de problemas para a execução dos cursos. E como nenhum desses problemas tem origem em uma só causa, as demandas que chegavam à DPA não eram enviadas somente pelos Fóruns Regionais de Economia Solidária. Embora eles tivessem preferência, eram enviadas também por prefeituras e entidades do interior que não estavam articuladas ao movimento de economia solidária local.

Como as ações eram definidas mediante os recursos que se tinha disponíveis, acrescidas à necessidade de se adequar ao padrão e normas estabelecidas pela SUBTER que acabavam por não atender à demanda e ao público da economia solidária, elas eram, não sem razão, alvo de muitas críticas. A esse respeito consta em ata a posição de conselheira representante de empreendimento:

“Em relação aos critérios para envio de demandas, a senhora Margarida destacou que a qualificação sem propósito não atende à necessidade dos empreendimentos, pois é preciso atentar-se para as outras ações que constam na lei 15.028/2004 , que tem como principais objetivos a geração de trabalho e renda por meio de ações integradas que contemplem além da qualificação, a formação, assessoria, comercialização, crédito e pesquisa com intuito de consolidar e fortalecer os empreendimentos da economia popular solidária. Ficou acordado entre os presentes que o Fórum deverá enviar as demandas politicamente organizadas nas bases, em suas regionais, o quanto antes, mediante o envio do Termo de Referência de Formação para as ações de qualificação (Ata da nona reunião ordinária do CEEPS, realizada em nove de setembro de 2010).

A tentativa para reverter essa situação parece ter surgido através da estratégia de transformar a ação de feiras em momento formativo, precedido de cursos voltados à gestão,

comercialização, aspectos jurídicos e formação política, que poderiam envolver a realização das reuniões dos fóruns regionais e assim ajuda-los a se viabilizar estruturalmente além de garantir o repasse de recursos ao longo do ano e maior autonomia dos fóruns regionais para a realização de suas atividades e da feira que seria um módulo prático da formação a ocorrer ao final do percurso formativo. Em ata é possível encontrar o posicionamento de um conselheiro da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão:

A Juliana explicou que para o ano de 2010, em atendimento ao Programa de fortalecimento dos empreendimentos da economia popular solidária, envolvendo a formação para a autogestão e comercialização, está previsto recurso de Emenda Estadual no valor de R\$ 350.000,00. Entre os resultados esperados, citou a melhoria na capacidade técnica, produtiva, de gestão e de comercialização das organizações associativas ou cooperativadas [...] (Ata da sétima reunião ordinária do CEEPS, realizada em onze de março de 2010).

Sobre a análise do Termo de Referência da Formação e Mostra Expositiva dos produtos e serviços de EPS, o Sr. Paulo falou da necessidade de agregar as Feiras como módulos práticos de formação. Explicou que a disponibilidade orçamentária para executar diversas ações, incluindo Seminário de Certificação, formação e comercialização se concentram no valor de R\$ 329.000,00, esclarecendo que a definição das despesas é feita com base nas receitas. Questionado pelos conselheiros sobre o valor de R\$350.000,000 referente à Emenda para as ações de Comercialização, presente no PPAG, ele informou a diferença entre disponibilidade orçamentária e financeira e reafirmou o compromisso do Estado com a entrega dos produtos, ou seja, com a realização das 10 feiras regionais, cursos de qualificação e realização dos Seminários Estadual e Regionais de Certificação, esse ano com o recurso, primando pela eficiência. O Sr. Luizinho levantou a possibilidade de definir junto à próxima reunião do Fórum as cidades para realização destas Feiras, emitindo um documento que respeite algumas premissas para a execução, como cidade, local, modelo (modular), período, entre outras (Ata da nona reunião ordinária do CEEPS, realizada em nove de setembro de 2010).

Os recursos da ação de emenda parlamentar voltados à realização de feiras em 2010 foram, como de praxe, contingenciados, a despeito do que afirmara o conselheiro da SEPLAG. A realização das mesmas, definidas como prioritárias para o CEEPS e FMEPS, ocorreu mediante utilização de recursos da ação 4643, de implantação da PEFEPS. Em função do curto espaço de tempo para a execução das feiras, duas não foram realizadas e o ano se encerra tendo a PEFEPS realizado basicamente as conferências e oito feiras.

Ainda em 2010, de acordo com registro em ata da CEEPS, o FMEPS deliberou como ação política a entrega de carta aos candidatos a governador, informando-os sobre a importância da economia solidária e de suas ações. O pleito eleitoral daquele ano se encerra

tendo saído vitorioso o candidato apoiado por Aécio Neves, seu ex-vice-governador e principal ideólogo da “contrarreforma” administrativa mineira, Antônio Anastasia, do PSDB.

Em 2011, o governador recém empossado, cumprindo com acordos eleitorais assumidos junto a várias legendas partidárias para garantir sua vitória, autonomiza a SUBTER. Ganhando status de secretaria, passa a ser denominada Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego (SETE), criada pela Lei Delegada nº 180, de primeiro de janeiro de 2011, sob o comando do Partido Democrático Trabalhista (PDT). Nessa nova estrutura administrativa a DPA passa a ser denominada Diretoria de Assessoramento para Incubação de Empreendimentos Formais e Autogestionados (DAIEFA). Incorporando as mesmas competências e atribuições da antiga diretoria, porém agora passa a se vincular à Superintendência de Geração de Renda e Empreendedorismo (SGRE), composta por quatro diretorias: DAIEFA, Diretoria de Apoio à Inclusão Produtiva e de Atenção a Grupos Especiais (DAIPAGE); Diretoria de Apoio ao Trabalhador Autônomo (DATA) e Diretoria de Gestão de Programas de Microcrédito (DGPM).

De nossa experiência como gestoras na política, iniciada em setembro de 2009 e acompanhando esse processo de transição, observamos que essa nova estrutura administrativa foi criada sob o entendimento de que o atendimento ao trabalhador formal não se coaduna com a do trabalhador informal. De fato, até 2011 não houve nenhuma aproximação das políticas tradicionais de trabalho às de economia solidária, conforme nos demonstram os documentos analisados. O fato é que essa nova estrutura foi baseada, toda ela, para dar dinamicidade à execução do Projeto de Inclusão Produtiva, por contar ele com uma soma de recursos expressiva.

Em nossa compreensão, a SEDESE sempre foi uma secretaria visada politicamente por proporcionar aos seus postulantes a possibilidade de garantia de vitória eleitoral devido à capilaridade que ela possui, com diretorias regionais instaladas nas regiões de planejamento do Estado e pelo histórico uso clientelista das políticas de assistência social. As diretorias regionais aglutinavam a responsabilidade pela execução, na ponta, das diversas políticas operacionalizadas pela SEDESE. Entre elas se encontravam tanto as de assistência social quanto as de trabalho.

Na nova estrutura administrativa, a SETE conseguiu manter algumas diretorias regionais específicas para a dinamização de suas políticas. Entretanto, a própria política de trabalho e emprego já não oferecia um poder de barganha tão grande, pois muitos SINES já haviam passado à responsabilidade dos governos municipais. Além disso, algumas ações,

como a emissão de seguro desemprego, abono salarial e carteira de trabalho, foram absorvidas pela SEPLAG através da constituição de UAIs³², conforme informações do sítio eletrônico da SEDESE e SEPLAG. Dessa forma, compreendemos que o recurso do Projeto de Inclusão Produtiva passa a ser a principal fonte com qual era possível exercer algum poder de influência política na nova estrutura administrativa.

Cabe aqui tecer uma breve consideração sobre a criação dessa nova estrutura. Na contramão do que até então vinha apregoando o projeto de “contrarreforma” administrativa mineira (que enunciava a redução do Estado e de sua estrutura administrativa para o alcance do déficit zero e cumprimento do ajuste fiscal, para que Aécio Neves fizesse seu sucessor) foi necessário articular uma série de alianças políticas, conforme dito anteriormente. Essas alianças se fizeram necessárias porque Antônio Anastasia, embora vice-governador de Aécio Neves, não era um político de carreira, não tendo passado anteriormente por nenhum processo eletivo. Ele vinha antes de uma experiência de técnico e docente, tendo passagens na presidência da Fundação João Pinheiro e SEPLAG, sendo o principal ideólogo do “Choque de Gestão”. Faltava-lhe o carisma e o trato político necessário para angariar a simpatia dos eleitores mineiros³³.

O fato puro e simples de ser o candidato apoiado por Aécio Neves não garantia automaticamente a transferência de votos necessários à garantia de vitória no pleito. Acresceu-se a isso o fato de que, no plano federal, o então presidente Lula vir de uma gestão bem avaliada pela população e apoiar no estado, o candidato do PMDB e ex governador mineiro Hélio Costa. Destarte, foi realizada uma ampla coligação com vários partidos, entre médios e miúdos, que asseguraram, entre outras coisas, um maior tempo de inserção no horário eleitoral e capilaridade num estado de proporções tão grandes quanto o de Minas Gerais, levando invariavelmente, o então candidato Antônio Anastasia à conquista do governo do estado.

Para cumprir com os acordos estabelecidos quando do período eleitoral, entendemos que Antônio Anastasia coloca em cheque o objetivo básico do “Choque de Gestão” de redução do estado, de eficiência e eficácia do serviço público e cria novas estruturas³⁴, porém

32 Unidades de Atendimento Integrado (UAI) são espaços multifuncionais criados pelo governo de Minas Gerais para reunir diversos serviços públicos em um só local otimizando a prestação de serviços e diminuindo o tempo de espera do cidadão. Oferecem aos cidadãos acesso rápido a diversos serviços públicos como Carteira de Identidade, Carteira de Trabalho, Passaporte, emissão de multas de trânsito, Seguro Desemprego, disponibilização de vagas de trabalho, dentre outros. Cf. em <http://www.descomplicar.mg.gov.br/uais>.

33Cf. em <http://eleicoes.uol.com.br/2010/minas-gerais/ultimas-noticias/2010/10/03/professor-e-novato-em-eleicoes-anastasia-tem-choque-de-gestao-como-bandeira.jhtm>

34Cf. em <http://governo.mg.gov.br/component/gmg/story/1314-antonio-anastasia-altera-estrutura-da-administra>

sem aportes de recursos e com cota limite de cargos em confiança³⁵. Em termos de estrutura operacional fragilizam-se as equipes que antes contavam com uma estrutura maior (como a da SEDESE) que pudesse dar suporte às ações, principalmente no que tange às áreas meio, como a jurídica, financeira e de recursos humanos. No que se refere à questão política, ficaram as estruturas menores mais permeáveis à prática de ações clientelistas (como foi recorrente na gestão da SETE).

Nessa direção, como foram restritos os cargos em comissão criados, a nova estrutura foi preenchida, em geral, por técnicos já pertencentes à estrutura da SUBTER, caso observado na Superintendência de Geração de Renda e Empreendedorismo, no qual assumiu servidora pública pertencente aos quadros do Estado com experiência na política de trabalho. A DAIEFA manteve a diretora e equipe da DPA e a Diretoria de Apoio ao Trabalhador Autônomo também foi preenchida por servidora pública de carreira. A opção pelo aproveitamento de servidores de carreira, com tempo de atuação profissional e experiência na formulação e execução de políticas, além de um mecanismo de contenção de gastos importante também possibilita a criação de pontos de tensão na administração pública que contribui para a democratização e qualificação das ações.

A criação dessa Superintendência servia ao propósito de dinamizar o Projeto de Inclusão Produtiva do MDS e, por esse motivo, possuía uma diretoria para cuidar dos empreendimentos coletivos, outra para cuidar dos autônomos ou individuais, uma para se ater à questão do microcrédito e ainda uma quarta diretoria para cuidar de aspectos operacionais como contratação e fiscalização das ações, conforme consta em ata da décima reunião extraordinária do CEEPS, realizada em vinte e dois de março de 2011.

A primeira incidência política e motivo de conflito junto ao CEEPS, conforme observado nas atas daquele mesmo ano, foi o deslocamento do projeto para a região do Norte de Minas Gerais. Inicialmente o projeto previa que as cidades contempladas com um Núcleo de Inclusão Produtiva (NIP) fossem aquelas com maior número de beneficiários do programa Bolsa Família e de inscritos no CadÚnico, conforme anteriormente referenciado. Eram 25 as cidades contempladas e todas possuíam perfil urbano, o que orientou o tipo de empreendimento a ser apoiado. Como o novo secretário da SETE, deputado estadual pelo PDT, vinha da região Norte de Minas, uma das que possui menor IDH do estado, sua primeira providência foi, por meio dessa justificativa, negociar junto ao MDS o deslocamento do

ccedil-atilde-o-p-uacute-blica-do-estado

35 Cf. em <http://oglobo.globo.com/politica/anastasia-oficializa-criacao-de-cinco-novas-secretarias-de-estado-em-minas-2842760>

projeto das outras regiões contempladas para o Norte de Minas e para o Alto Paranaíba, mantendo a região metropolitana de Belo Horizonte por ser a sede do governo. Essa negociação se deu apartada do CEEPS e da equipe da própria Superintendência, ficando a cargo do gabinete promover a interlocução necessária para que as mudanças fossem efetivadas, modificações essas que o MDS acatou. Essas relações que se estabelecem entre gabinetes e “pelo alto” retirando as instâncias de participação social do processo decisório, além de ignorar tacitamente a processualidade técnica do instrumento pactuado via convênio e já divulgado entre os possíveis beneficiários do projeto, é prática que guarda o ranço do patrimonialismo e clientelismo, práticas extremamente deletérias aos processos de democratização e que deixam as instâncias conselhistas reféns do poder do estado. Esse caso em específico para nós é representativo da importância que o projeto político do governo, independente da sigla sob a qual esteja submetida, confere ao princípio da participação popular e que aproxima cada vez mais as diretrizes da gestão federal e estadual.

Na segunda reunião do CEEPS em 2011 o projeto foi assim apresentado:

Sr^a Andrea apresentou aos conselheiros o Projeto de Inclusão Produtiva, explicando que o mesmo será implantado em regiões de grande desenvolvimento econômico (Região do Alto Paranaíba e Conlago), bem como Norte de Minas e Jequitinhonha, em que a Prefeitura local não tenha condições de promover o apoio social na proporção do impacto econômico. Continuou falando que o projeto visa a implantação de núcleos de inclusão produtiva (formados por equipes), com duração de 3 anos e cerca de 19.000.000,00 (dezenove milhões) para execução. Para maior entendimento, os conselheiros receberam um folder referente ao Projeto, com discriminação dos objetivos, ações da Secretaria de Trabalho e Emprego, a contrapartida dos municípios a serem envolvidos, bem como as metas. A participação e envolvimento do CEEPS no Projeto de Inclusão Produtiva ficou definida no âmbito do monitoramento (Ata da décima primeira reunião extraordinária do CEEPS, realizada em vinte e nove de abril de 2011).

Em relação ao orçamento, de acordo com o documento de avaliação do orçamento de 2011 retirado do site da SEPLAG, não é possível encontrar exatamente quanto foi gasto pelas ações orçamentárias voltadas à economia solidária. Através de consulta às atas é possível depreender que foram realizadas 12 feiras, 11 regionais e 1 estadual, em alguns municípios indicados pelos fóruns regionais de economia solidária e outros definidos pelo secretário, novamente orientando sua realização às regiões do norte de Minas. Embora a escolha dos locais de realização das feiras tenha sofrido com a interferência da SETE, houve apresentação, pela equipe da DAIEFA, dos dados das feiras realizadas para o CEEPS, de forma que fosse possível ainda conseguir algum controle do processo (Ata da décima primeira reunião ordinária, realizada em dezoito de maio de 2011).

Quanto ao Projeto de Agricultura Urbana, pouco foi mencionado a esse respeito no CEEPS. A menção encontrada é a de que se ele fosse executado, seria necessário ampliar as equipes da DAIEFA e do setor de licitações, posto que no projeto estava previsto a compra de insumos perecíveis e que demandava uma logística e experiência que a equipe não possuía.

A análise das atas de 2011 revela ainda que o CEEPS participou de ampla mobilização promovida pelo movimento nacional de economia solidária, contra a Proposta de Lei 865/2011 que instituía a criação da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, com a SENAES compondo sua estrutura administrativa. O CEEPS organizou, junto ao FMEPS, a proposição de uma Audiência Pública realizada na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que contou com a participação de 175 pessoas e representação de sete regiões do Estado, na qual se posicionou a favor da retirada institucional da Economia Solidária do PL 865 e a manutenção da proposta elencada na II Conferência Nacional de Economia Solidária que tratava-se da criação de um Ministério ou Secretaria Especial.

A mobilização em torno do lugar institucional ocupado pela SENAES não seria o único fato a aproximar o CEEPS à Secretaria. De acordo com a ata da décima segunda reunião extraordinária, realizada em quinze de junho de 2011, os conselheiros foram informados sobre chamada pública SENAES/MTE nº 02/2011 de “Promoção de ações integradas de economia solidária para o desenvolvimento local e territorial visando a superação da extrema pobreza” e acordaram que havia possibilidade de concorrer ao edital com uma proposta de Minas Gerais. Foi definida uma comissão composta por membros do conselho, técnicos da SETE e assessora da ALMG para o levantamento de ações e elaboração da proposta.

O edital foi voltado ao atendimento de comunidades tradicionais e indígenas, preferencialmente, e foram escolhidas para serem beneficiárias do projeto a Comunidade Quilombola Brejo dos Crioulos, situada na região do norte de Minas Gerais, a população ribeirinha de Salta da Divisa, na região do Vale do Jequitinhonha, e a etnia indígena maxacali da região do Vale do Mucuri. O projeto tinha como objetivo fortalecer iniciativas de geração de trabalho e renda nessas comunidades, através da: formação de agentes locais comunitários que pudessem ser os interlocutores do projeto junto à comunidade; da estruturação de “centros multifuncionais de referência em economia solidária e desenvolvimento local”, espaços sediados junto às diretorias regionais da SETE para abrigarem as equipes de trabalho, cursos, oficinas, espaço de comercialização, informações para o crédito, entre outras; prestação de assessoria técnica e ações formativas às comunidades localizadas nos territórios, EES e

agentes comunitários de desenvolvimento solidário; e fomento às redes e cadeias criadas dando sustentabilidade aos projetos implantados (Relatório Técnico da equipe DAIEFA, 2011).

O projeto tinha previsão de execução de dois anos e recursos de R\$2.200.000,00 (dois milhões e duzentos mil reais) sendo R\$1.980.000,00 (um milhão, novecentos e oitenta mil reais) de repasse do MTE/SENAES e R\$220.000,00 (duzentos e vinte mil reais) de contrapartida do Estado. O projeto previa ainda que o CEEPS agisse como Comitê Gestor monitorando e fiscalizando as ações, agindo como articulador e interlocutor do estado e das comunidades.

Aqui nos chama atenção o fato de que a PEFEPS está intrinsecamente ligada às ações de redução da pobreza, de alternativa às expressões da questão social. Essa perspectiva é reforçada pelos projetos que desenvolve, seja aqueles junto ao MDS, seja pela SENAES. Em nossa opinião, essa vinculação contribuiu em muito para que a política fosse percebida como residual, tanto pelos atores da economia solidária diretamente envolvidos com as ações quanto internamente na SETE, como se a Superintendência de Geração de Renda e Empreendedorismo fosse a “responsabilidade social” da política de trabalho. Para os conselheiros governamentais isso estava claro, mas para os da sociedade civil não, pois para eles tratava-se de uma política capaz de promover outro desenvolvimento por meio da ressignificação do trabalho. Tal fato aparecerá de forma mais visível na avaliação que os conselheiros fazem sobre a política.

Retomando a questão orçamentária, o CEEPS empreendeu grande esforço para incluir as ações de economia solidária no PMDI do Estado naquele ano, adiando uma vez mais a reativação dos GTs Fundo e Certificação. Assim a nova superintendência, de forma articulada e com a parceria dos conselheiros que fizeram pressão junto à Assembleia Legislativa, conseguiu a introdução de janelas orçamentárias para a economia solidária no PMDI, conforme pode ser visualizado no quadro a seguir:

Quadro 03 – Orçamento Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária – PEFEPS por ação orçamentária/ano 2011 a 2014

Ação Orçamentária	Unidade Responsável	Ano	Valor Programado	Valor Executado	Execução (%)	Produto/ Unidade de Medida	Programado	Executado
4106 ¹ Fomento à Agricultura Urbana e Periurbana	SETE	2011	280.280,00	0,00	0	Pessoa Beneficiada	180	0
1042 ²	SETE	2011	350.000,00	0,00	0	Feira	10	12

Apoio á Comercialização de Produtos da Economia Popular Solidária						Regional Instalada		
4643 ³ Implantação da Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária	SETE	2011	577.360,00	0,00	0	Empreendimento Apoiado	400	0
4040 ⁴ Apoio a Empreendimentos Autogestionados em Formação	SETE	2011	5.873.544,00	0,00	0	Pessoa Beneficiada	3.750,00	0
4173 Apoio á Comercialização de Produtos da Economia Popular Solidária	SETE	2012	350.000,00	345.808,18	98,80	Feira Regional Instalada	12	10
4584 ⁵ Fomento e Apoio aos Empreendimentos da Economia Popular Solidária	SETE	2012	350.000,00	530.100,59	151,46	Empreendimento Apoiado	125	273
4201 ⁶ Projeto de Inclusão Produtiva do Estado de Minas Gerais	SETE	2012	5.382.614,00	3.152.899,04	58,58	Pessoa beneficiada	4.500	15.647
4173 ⁷ Apoio á Comercialização de Produtos da Economia Popular Solidária	SETE	2013	860.000,00	450,00	0,05	Empreendimento Apoiado	17	0
4584 ⁸ Fomento e Apoio aos Empreendimentos da Economia Popular Solidária	SETE	2013	1.055.000,00	276.634,55	26,22	Empreendimento Apoiado	125	0
4201 Projeto de Inclusão Produtiva do Estado de Minas Gerais	SETE	2013	5.442.614,00	5.978.436,95	109,84	Pessoa beneficiada	7.200	6.309
4173 ⁹ Apoio á Comercialização de Produtos da Economia Popular Solidária	SEDESE	2014	400.000,00	0,00	0	Empreendimento Apoiado	10	2
4584 ¹⁰ Fomento e Apoio aos Empreendimentos da Economia Popular Solidária	SEDESE	2014	3.248.003,00	404.558,47	12,46	Empreendimento Apoiado	76	53

4201 ¹¹ Projeto de Inclusão Produtiva do Estado de Minas Gerais	SEDESE	2014	4.434.250,00	1.217.887,18	27,47	Pessoa beneficiada	4.800	0
---	--------	------	--------------	--------------	-------	-----------------------	-------	---

Fonte: Site da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (elaboração própria)

¹ Com a criação da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego pela Lei delegada de 180 de 20/01/2011, as Ações da SETE tiveram seu orçamento transposto da SEDESE, conforme Decreto de transposição do dia 26/01/2011. Essa ação é proveniente do convênio nº 156/2009 firmado entre a Sete e o MDS para o desenvolvimento de ações de agricultura urbana. Foram detectadas inconformidades entre o convênio supra citado e sua publicação. A se fiar pela incorreção da publicação do convênio a execução do instrumento ficou totalmente inviabilizada, assim o próprio MDS optou por cancelar o convênio com a SEDESE, antes mesmo de passar a titularidade para a SETE.

² Realização de 12 Feiras Regionais de Economia Popular Solidária, nos municípios de Lavras, Uberlândia, Montes Claros, Araçuaí, Teófilo Otoni, Juiz de Fora, Paracatú, Alfenas, Janaúba, Governador Valadares e Belo Horizonte.

³ Realização da VI Feira Estadual de Economia Popular Solidária em Belo Horizonte. No montante de feiras realizadas (incluídas as 12 feiras regionais citadas anteriormente), foram apoiados um total de 400 empreendimentos de Economia Popular Solidária, distribuídos em todas as regiões do estado.

⁴ Não houve execução nesse ano devido a necessidade de diversos ajustes no projeto por parte da Sedese e MDS e da publicação da Lei Delegada nº 180 de 20/01/2011 que autorizou a criação da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego-Sete. Houve também a necessidade de negociação com o MDS para solicitação de Termo Aditivo que só foi publicado no dia 21/11/2011, não havendo tempo hábil para execução do convênio, o qual foi prorrogado até 31/10/2014.

⁵ A realização física foi superior à programada acompanhada por uma execução financeira também maior que a planejada. A distorção física ocorreu devido à maior divulgação da Secretaria despertando interesse nos empreendimentos solidários. A execução financeira maior que a aprovada inicialmente, porém menor que a autorizada após suplementação, decorreu do atraso na tramitação do processo para a compra de materiais e serviços de um de seus projetos.

⁶ Ressalta-se que os cursos de qualificação tiveram pico nos meses de novembro e dezembro, ocasionando pouco tempo hábil para pagamento para estas executoras. Quanto à execução física tivemos 1.528 pessoas qualificadas e em decorrência da metodologia do projeto dos NIPs identificamos e levantamos o número de 14.119 empreendimentos, para selecionarmos os 7.500 empreendimentos individuais e familiares e 200 coletivos que serão assessorados e atendidos pelo projeto nas etapas seguintes.

⁷ A distorção da meta física e financeira se deve a não realização das Conferências regionais e Feiras Regionais de EPS não autorizada pela Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças - CCGPGF esta criada pelo Decreto nº46.289 de 31/07/2013.

⁸ Referente a meta financeira foi realizado o pagamento somente de uma parte á entidade que ainda está realizando o cumprimento integral da Meta 1 do projeto de Promoção da Economia Popular Solidária sendo o pagamento restante para o mês posterior.

⁹ Realizaram-se apenas duas das dez Feiras Regionais de Economia Solidária graças a recursos provenientes do convênio então vigente com a Secretaria Nacional de Economia Solidária. Dada a indisponibilidade de recursos as demais, que já contavam com sua programação agendada e divulgada, necessitaram ser canceladas em 2014.

¹⁰ Em função da 2ª parcela do convênio com o MTE (SENAES) somente ter sido repassada no final de 2014, não houve como executar mais do que o alcançado no último ano.

¹¹ 717234/2009 (Inclusão Produtiva) - não houve execução orçamentária nessa ação em função do processo de prestação de contas final que ocorreu dentro do prazo e foi encerrado em 30/12/2014.

Obs.: Essas justificativas constam no demonstrativo das ações.

Sobre o processo é possível encontrar mais detalhes na ata da décima quinta reunião extraordinária do CEEPS:

A respeito do PPAG, a secretária Juliana iniciou a apresentação do Programa Economia Mineira e Solidária (proposta da Política Estadual de Fomento à EPS para o PPAG), que tem como perspectiva estratégica a auto articulação das iniciativas solidárias entre municípios, Estado e União, com base na Lei 15.028/2004. O programa integra diversas ações inseridas em cinco objetivos para o encaminhamento da Política de EPS no Estado ao longo dos próximos 4 anos (2012-2015). A proposta apresentada tem valor total de 19.038.276,00 (dezenove milhões, trinta e oito mil e duzentos e setenta e seis reais) e inclui entre os seus objetivos, o fortalecimento da institucionalização da política de EPS, o aperfeiçoamento do marco legal de EPS, a criação e aprovação do Fundo Estadual de Fomento ao Desenvolvimento de EPS, o fomento e fortalecimento dos empreendimentos, a promoção da economia

solidária nos municípios do Programa Travessia, a promoção do acesso ao conhecimento por meio da formação, assessoramento técnico e desenvolvimento de tecnologias sociais, e a promoção do acesso ao crédito e estímulo ao desenvolvimento das finanças solidárias de base territorial por meio de bancos comunitários. Na sequência, o Sr. Rodrigo esclareceu que a Economia Popular Solidária, de acordo com a SEPLAG (PPAG 2012-2015) aparece na Rede de Desenvolvimento Social e Proteção (Programa 267- Programa de Geração de Renda e Inclusão Produtiva na unidade orçamentária 1581 – Secretaria de Trabalho e Emprego) em duas ações, a saber: 4173 (Apoio à Comercialização e Promoção das Feiras da Economia Popular Solidária), cujo orçamento previsto para 2012 é de 5.000,00 (cinco mil reais) e 1.5000.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para os anos de 2013 a 2015, respectivamente. Na ação 4584 (Fomento e Apoio a Empreendimentos da Economia Popular Solidária), o orçamento seria de 5.000,00 (cinco mil reais) para o ano de 2012; 1.400.000,00 (um milhão e quatrocentos mil reais) para o ano de 2013; 1.559.515,00 (um milhão, quinhentos e cinquenta e nove mil e quinhentos e quinze reais) para o ano de 2014; e 1.544.115,00 (um milhão, quinhentos e quarenta e quatro mil e cento e quinze reais) para o ano de 2015. Na continuidade, o Conselho aprovou a Resolução 02/2011, que propõe à audiência pública de avaliação PPAG 2012-2015, emenda ao Orçamento destinado às ações de Economia Popular Solidária para o exercício do ano de 2012, que integram o programa 267 de geração de renda e inclusão produtiva na unidade orçamentária 1581 (Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego). O valor proposto para cada emenda é de R\$ 400.000,000 (quatrocentos mil reais) para as ações 4173 e 4584 (Ata da décima quinta reunião extraordinária, realizada em sete de novembro de 2011).

Esse longo extrato relata de forma o que foi planejado para a economia solidária no período da gestão de Antônio Anastasia e que, em nossa compreensão poderia ser considerado um avanço, posto que com o recurso do orçamento federal oriundo dos projetos somado ao planejado no PPAG com recurso de tesouro estadual, seria possível dar projeção às ações previstas pela PEFEPS.

O ano de 2012 foi o período em que se acirraram as disputas e conflitos no CEEPS, motivados pelas incongruências apresentadas pelo orçamento e pela condução ideo político partidária da SETE nas ações de economia solidária, segundo nos informam as atas analisadas no período. Até aquele ano, os momentos de tensão observados entre o órgão executor da política e o CEEPS e movimento social aconteciam muito mais por aspectos pontuais, como a realização de feiras ou a insatisfação e desconforto causado exatamente pelo descompasso entre disponibilidade orçamentária e financeira para a PEFEPS.

Fato que passou despercebido, pelo menos foi o que pudemos verificar na análise das atas, foi a devolução do convênio nº 156/2009 firmado com o MDS para a execução do “Projeto de Apoio á Agricultura Urbana e Periurbana na região metropolitana de Belo Horizonte”, inscrito sob a ação orçamentária 4106. A justificativa encontrada no relatório de

avaliação das ações do PPAG de 2012, consultado pelo site da SEPLAG, conforme disposto na tabela 02, foi que a devolução do referido convênio ocorreu devido a aspectos técnicos decorrentes de inconsistências observadas no convênio e que impediam a transferência de titularidade da SEDESE para a SETE. A julgar pela falta de menções a esse respeito pelo CEEPS, consideramos que a justificativa foi acatada e considerada precedente, visto que tal projeto constava em ação orçamentária que permitia sua visualização.

Se o projeto de Apoio à Agricultura Urbana foi devolvido sem maiores intercorrências, o de Inclusão Produtiva se arrastou por dois anos no Estado, tendo somente em 2011 contado com uma estrutura para sua execução³⁶ (ainda assim precária considerando o número de beneficiários atendidos e a extensão das ações planejadas).

Para a execução das ações do Projeto de Inclusão Produtiva³⁷, foi elaborado um edital público de habilitação de entidades para participação do processo de dispensa de licitação. Nas primeiras atas do CEEPS de 2012 é possível perceber um forte apelo feito entre os conselheiros para que apoiassem na mobilização das entidades para concorrer ao edital. Em paralelo, foi discutido também os termos para contratação do projeto de ações integradas da SENAES, tendo sido destacado um grupo para empreender as primeiras visitas aos territórios e comunidades tradicionais elencados no projeto.

No que concerne o planejamento das atividades de 2012, diante ao reduzido aporte de recursos disponibilizados nas duas janelas orçamentárias da PEFEPS, o CEEPS decidiu apoiar: a participação de delegação do FMEPS no evento RIO +20 e Feira de Santa Maria/RS com o custeio do transporte; a formação em comercialização e no comércio justo a organização Terra Viva (que organiza feiras de produtores orgânicos); a realização de 10 Feiras Regionais e Seminário de Certificação; a participação dos EES na Feira Nacional de Artesanato e na realização da V Plenária Estadual de Economia Solidária.

A recorrente priorização das feiras e espaços de comercialização pelo CEEPS ocorre, conforme a análise das atas demonstra, como atendimento às demandas do movimento de economia solidária, o que está diametralmente ligado à carência de espaços de escoamento da

36 Através da criação de Superintendência de Geração de Renda e Empreendedorismo, conforme anteriormente abordado.

37 Conforme projeto básico para contratação de entidade habilitada no processo de habilitação pública para execução de ações no âmbito do processo de educação social e profissional e demais ações da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego de Minas Gerais – EDITAL SETE Nº 001/2012 que visou estabelecer parâmetros mínimos para a contratação de entidade para execução de assistência técnica, atividades formativas, elaboração de *software* de monitoramento das atividades e material didático através da contratação de 100 técnicos para atuar em 25 Núcleos de Inclusão Produtiva com a meta de atendimento de 13.500 beneficiários organizados em 200 empreendimentos de economia solidária e 7.500 beneficiários em ações individuais, do Projeto de Inclusão Produtiva de Minas Gerais, convênio nº 010/2009.

produção e da inserção subordinada ao mercado. O próprio perfil dos empreendimentos de Minas Gerais denota essa condição, posto que formado por grande número de empreendimentos organizados em torno de atividades de baixa inserção socioeconômica e produtiva, desprovido dos meios necessários á sua sustentabilidade.

A presença de número expressivo de grupos de artesanato, observado nas atas em que se apresentam o perfil dos empreendimentos que participam das feiras, reforça a necessidade de espaços de comercialização como meio necessários para a garantia de alguma renda, de divulgação de suas atividades e da economia solidária. Embora as feiras sejam realizadas uma vez ao ano, o que implica pensar se esses eventos de fato contribuem para o objetivo de gerar renda aos empreendimentos (argumento que por diversas vezes foi questionado pelos representantes governamentais do CEEPS, principalmente no que tange ao direcionamento dos exíguos recursos da política) no processo de definição das prioridades do orçamento o movimento de economia solidária nunca abriu mão dela. Em nossa percepção converge para isso não só a necessidade imediata dos empreendimentos, mas à própria concepção ideológica do Estado que tem nas feiras uma ação de execução rápida, de baixo custo e de grande visibilidade. Ao investir em feiras e eventos atende-se de forma parcelar e precária os empreendimentos, que chegam ás feiras com uma produção independente de qualquer apoio do estado, sendo muitas vezes apoiados por ONGs e incubadoras universitárias. Esse processo coaduna perfeitamente com a orientação mercadológica da relação custo X benefício adotada pelo estado, posto que sequer os recursos para sua execução, como mostrado em outras oportunidades desse texto, são buscados por eles.

Retomando á análise das atas de 2012, o processo de escolha da entidade executora das ações de assessoria do projeto de Inclusão Produtiva foi um momento de inflexão no CEEPS, ao que nos informa o relato contido na ata da décima sétima reunião ordinária. Das entidades concorrentes ao edital SETE nº001/2012 , apenas uma não era de Minas Gerais (era do Maranhão), não tinha experiência reconhecida com a temática da economia solidária, nem mesmo em seu estado de origem e declarou possuir sede em Belo Horizonte (um dos critérios elencados no edital), mas que nenhum dos representantes do CEEPS, do FMEPS e da ALMG conhecia. Foi exatamente essa entidade a vitoriosa no processo, desbancando até mesmo as entidades que tinham cadeira no CEEPS e larga experiência em ações de economia solidária. Diante da indignação da plenária com os resultados apresentados, o CEEPS encaminha resolução ao secretário da SETE exigindo explicações sobre o processo de escolha da entidade e posicionando seu papel como principal órgão de exercício do controle social de

todas as ações da economia solidária no Estado, independente da origem do recurso, bem como do papel ativo que ele desenvolvia junto à formulação e proposição de todos os projetos desenvolvidos para a economia solidária no âmbito da SEDESE/SETE.

O senhor Rodrigo passa ao primeiro item de pauta, o Edital nº 001/2012 falando de como foram estabelecidos os critérios para a escolha da entidade a ser contratada para executar o projeto de Inclusão Produtiva. O senhor Rodrigo pede para que seja registrada em ata que o projeto de Inclusão Produtiva é genuinamente da EPS. Dando prosseguimento, fala do recurso impetrado pela Escola Sete de Outubro, que pediu esclarecimentos sobre a escolha da entidade (referente aos critérios estabelecidos para escolha da entidade executora constante do anexo II, Edital 001/2012). [...]. O senhor Rodrigo esclarece que o ofício foi enviado ao secretário adjunto, o senhor Hélio Rabelo por o mesmo ser representante da SETE no conselho. O conselheiro Luizinho fala que a resposta pode ou não ser dada pela secretaria e que cabe ao conselho pedir esclarecimentos. O senhor Presidente delibera que seja feita uma resolução desta reunião, dando ao Conselho poderes para acompanhar todos os projetos da EPS e afirma que o projeto da Inclusão produtiva é genuinamente da EPS. Afirma ainda que será enviado ofício a Secretaria de Trabalho e Emprego. Fala que a entidade escolhida, IBRAPP, não possui perfil no trabalho com Economia Popular Solidária. O conselheiro Wilson alerta que o conselho deve acompanhar de perto a execução do projeto. O senhor Luizinho questiona como estão sendo desenvolvidos os produtos do projeto no que tange aos empreendimentos coletivos, que são os da Economia Popular Solidária. O senhor Rodrigo lembra que o Projeto de Inclusão Produtiva, foi pactuado junto ao MDS que lançou um edital específico para contemplar ações da economia popular solidária, nesse sentido o projeto foi elaborado, na perspectiva da EPS, de forma a atender as principais demandas dos empreendimentos, quais sejam, a assessoria e o fomento. Sendo assim, reforça que o Projeto de Inclusão Produtiva foi elaborado pela Diretoria de Promoção do Associativismo, responsável pela execução das ações da economia popular solidária no estado à época, e que foi elaborado e discutido junto ao Conselho e parceiros da EPS em Minas Gerais. O senhor Rodrigo relata que em viagem com o secretário Carlos Pimenta o mesmo apresentou o projeto como sendo da EPS, mas que isso não se refletiu na escolha da entidade executora do projeto, que não apresenta perfil para tal. O conselheiro Wilson questiona se a entidade escolhida não tendo perfil, como irá executar um bom trabalho? O conselheiro Paulo lembra que os critérios devem ser esclarecidos pela SETE-Secretaria de Estado do Trabalho e Emprego. Indaga ainda sobre como uma entidade de fora do estado pode executar ações em Minas Gerais. Juliana Macário explicou como se dá execução do projeto. O conselheiro Luizinho explica que existe a possibilidade na lei para contratação de entidades de outros estados para atender a editais públicos, lembrando que a entidade que for executar o projeto de Economia Popular Solidária realmente tenha experiência com a EPS. O conselheiro Wilson solicita informações sobre a sede do IBRAPP em Belo Horizonte. (Ata da décima sétima reunião ordinária, realizada em quinze de maio do ano de 2012).

As explicações envidadas posteriormente pela secretaria, em ata da décima sétima reunião extraordinária, giraram em torno da discricionariedade da escolha política do

secretário que agregou outros critérios aos elencados e pontuados pelo comitê de avaliação das propostas ao edital nº 001/2012, como experiência junto ao público com perfil de CadÚnico e beneficiários do Bolsa Família. Pondera ainda que pesou para a decisão o fato de várias entidades que concorreram ao edital – e aqui há uma clara referência à Escola Sindical 7 de outubro – terem vinculação político partidária o que poderia comprometer a execução das ações posto ser aquele ano eleitoral.

A tensão e o desconforto com aquela situação atingiu tanto os conselheiros governamentais quanto os da sociedade civil, mas nota-se que o conflito não ultrapassou os limites do CEEPS. Apesar de alguns conselheiros da sociedade civil terem anunciado a possibilidade de acionar o Ministério Público para tornar claro o processo de escolha da entidade executora da assistência técnica do Projeto de Inclusão Produtiva, essa não passou da intencionalidade à ação. A nosso ver foi possível verificar aqui um apassivamento dos conselheiros e do próprio FMEPS que poderia exercer pressão por outros mecanismos institucionais, como antes várias vezes fez para conseguir assegurar desde a sanção e regulamentação da lei até a efetivação dos recursos de emenda parlamentar para a realização das feiras.

Esse processo conflituoso e demarcado por relações ideo-políticas vai interferir ainda em outros momentos. Receosos de que as feiras e seminários regionais de certificação pudessem não ocorrer devido ao contingenciamento de recursos, representantes do FMEPS ultrapassaram os limites da institucionalidade do CEEPS. Talvez por não conseguirem ver ali a possibilidade de concretização de respostas aos seus anseios, decidem, de forma individual ou através dos fóruns regionais, enviar cartas de questionamento e procurar até mesmo a Casa Civil do Estado para declarar sua insatisfação. O relato extraído de ata da décima oitava reunião ordinária, embora extenso é bem representativo:

A Sr^a Xica expõe que mediante essas eventualidades, o CEEPS demonstra não ter autonomia perante o Estado, uma vez que recurso destinado para a realização de eventos em prol aos empreendimentos de Economia Solidária já estava empenhado. Para ela, as decisões tomadas pelo CEEPS não estão sendo respeitadas, o que está sendo descrito em ata não está sendo colocado em prática. A mesma questiona o motivo pelo qual as ações não podem ser contratadas conforme o combinado, e que os representantes do movimento de economia solidária não querem ser tratados como mendicantes, uma vez que, existem recursos para as suas ações. O recurso destinado ao movimento de Economia Solidária foi obtido através da articulação entre Assembleia e movimento, sendo parte de emenda popular. Para a Sr^a Xica os representantes dos empreendimentos de economia solidária estão sendo tratados como palhaços. A Sr^a Conceição relata que os representantes dos empreendimentos da regional de Barbacena, já realizaram suas plenárias e

marcaram seus seminários para o mês de agosto. No entanto, devido os últimos fatos ocorridos, o movimento vem se demonstrando enfraquecido e que desmarcar esta ação não seria conveniente. A Sr^a Francisca disse que para a Secretaria e o CEEPS, a ida dos representantes dos movimentos a esses eventos, pode até parecer passeio turístico, no entanto trata-se de uma oportunidade única para aprenderem mais sobre o movimento de Economia Solidária. O Sr Marcelo sentiu-se sensibilizado diante das indignações dos representantes do Movimento de Economia Solidária, prontificando-se averiguar na SEPLAG como está funcionando o repasse desse recurso. A Sr^a Rosângela pautou que a única forma do movimento de economia solidária obter atenção e ser atendida em suas reivindicações, é continuar mobilizando-se e lutando para isso. Diante desses fatores, o Sr Rodrigo ressalta que a ação do movimento é pressionar o Estado, e a do CEEPS é a de elaborar uma resolução para que haja garantia do repasse dos recursos que já lhe são assegurados pela emenda popular. (Extrato ata da décima oitava reunião ordinária, realizada no dia dezoito de julho de 2012).

Pudemos verificar que a resposta da SETE é a de tentar, através da cooptação de alguns atores, contornar os conflitos, seja postergando respostas e pautas, seja assumindo um postura coercitiva para continuar executando a política sem o repasse de informações claras e objetivas ao CEEPS.

A Sra. Francisca (Xica) expõe outro informe, referente sua ida a Casa Civil para questionar sobre o recurso destinado para os empreendimentos de economia solidária que não estavam sendo empregados para tais pela Secretaria de Trabalho e Emprego. Mediante está informação, a Sra. Francisca (Xica) foi chamada pelo secretário Sr. Hélio Rabelo para esclarecimentos sobre sua declaração de a secretaria estava desviando recurso de emenda parlamentar. A mesma assumiu que procurou a chefe da Casa Civil para indagar sobre os recursos. Ainda disse que o secretário explicou sobre o funcionamento da disponibilidade dos recursos e que a intencionalidade da secretaria é o de estreitar laços com o movimento de economia solidária. (Extrato de ata da vigésima primeira reunião ordinária, realizada no dia quatro de dezembro de 2012).

Sinteticamente o que se apreende do processo orçamentário de 2012 é que a pressão exercida pelo FMEPS para a realização das feiras e seminários de certificação acabou resultando na execução das ações, mas no que se refere aos projetos o resultado da pressão não logrou os efeitos esperados. A ação 4584, conforme observado no quadro XX foi suplementada com orçamento do Projeto de Ações Integradas da SENAES e por esse motivo o valor executado aparece maior do que o planejado. A execução física também é ligeiramente maior em função da realização de 10 seminários regionais de certificação e um estadual.

Pela análise das atas, observamos que em termos orçamentários, 2013 e 2014 seguem sendo anos ainda mais recessivos para a PEFEPS, constrangida por um orçamento ficcional que não apresenta a menor possibilidade de ampliação do fundo público, por um aparato ideológico

operativo não mais que formal para a execução das ações da política, por um espaço conselhistas tolhido de se tornar instância sócio-política possibilitadora de democratização de acesso a direitos sociais, pelas constantes negativas e postergações de informação negando o princípio básico do Estado Democrático de Direito, que é a transparência e lisura dos processos públicos.

Passando ao ponto de pauta sobre diálogo com o Secretário de Estado de Trabalho e Emprego [...] sobre as demandas de ações para 2013, deliberação sobre o orçamento da Economia Popular Solidária 2013. [...], o Sr. Vicente trouxe esclarecimentos ao plenário, colocando que a SETE tem ciência da importância de tal planejamento, principalmente no que tange ao ponto fixo de comercialização, porque sabem que não é interessante perder a emenda parlamentar e a importância de criarem o ponto de comercialização para os empreendimentos econômicos solidários escoarem seus produtos, mas para tanto é preciso aguardar a reunião com o Secretário Zé Silva e solicitou um prazo maior para se reunir com o mesmo. Neste momento a Sr.^a Darklane expos, para tanto, a presença do Secretário da SETE é maior do que a liberação do orçamento, porque entende que CEEPS é deliberativo e por tanto, independe do Secretário Zé Silva para deliberarem as ações para serem executadas, e perguntou aos nobres conselheiros as ações serão iniciadas, somente depois que se reunirem com o Secretário da SETE, continuou externando preocupação em face a esta espera, colocou que é inviável dar início as ações a partir do segundo semestre, pois compromete a execução de tais ações (Extrato da ata da vigésima quinta reunião ordinária, realizada em dezessete de abril de 2013).

Em 2013, nem mesmo as feiras, que o movimento de economia solidária considera como prioritárias, foram executadas. No que se relaciona aos projetos em praticamente todas as atas de reuniões do CEEPS, no período de 2013 e 2014, eles são referenciados, mas poucas e residuais informações de fundo são dadas sobre os mesmos.

O Projeto de Inclusão Produtiva, por seu histórico uso clientelista, é o que menos se tem referências. Sobre o Projeto de Ações Integradas da SENAES, após dois anos paralisado, em 2013 há uma tentativa de contratação de entidade para a execução das ações técnico formativas à partir da modalidade de pregão eletrônico, que conforme relatado nas atas do CEEPS, é uma imposição da própria SENAES. A compreensão do CEEPS é que essa modalidade, embora garanta ampla participação e transparência no processo, esbarra na oferta do menor preço como critério fundamental para a escolha da entidade, o que inviabiliza na maior parte das vezes, que pequenas instituições possam concorrer.

Sr.^a Patrícia fez a leitura da carta elaborada pelo Fórum Metropolitano de Economia Solidária, solicitando aos órgãos competentes a desburocratização na contratação das entidades qualificadas para executarem os projetos direcionados a economia solidária. Houve bastante discussão entre os presentes em torno do conteúdo da carta, sendo de comum acordo do

plenário que a modalidade de pregão, precariza o serviço. Dando prosseguimento o Sr. Rodrigo ponderou que os gestores da SETE sofrem com tal burocracia, e sugeriu aos novos conselheiros, colocar este assunto como ponto de pauta e orientou convidar o Roberto Marinho (Diretor do Departamento de Estudos e Divulgação da Secretaria Nacional de Economia Solidária) dentre outros da área para um debate com o teor de desburocratizar o processo tornando-o mais eficaz. Tomando a palavra o Sr. Manuel ressaltou dizendo que por causa da modalidade escolhida para o projeto SENAES, muitas entidades qualificadas não tiveram condições de concorrerem. Nesse ponto, a Sr.^a Solange contextualizou o processo e trouxe a seguinte informação diante das 2 (duas) tentativas de modalidade de pregão orientada pela a SENAES, que obtiveram fracasso, a SETE tem argumentos para trabalhar com outras modalidades e disse ainda que se sente bastante tranquila em relação à carta escrita pelo Fórum Metropolitano, pois servirá de respaldo para argumentar junto ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, e disse ainda que já foi encaminhado a documentação necessária ao setor financeiro da SETE com “o de acordo” do Secretário Adjunto Hélio Rabelo.[...] Continuou a Sr.^a Fabíola explicando o porquê da modalidade orientada pela SENAES, reafirmando a transparência do processo (Extrato da ata da vigésima quinta reunião ordinária, realizada em dezessete de abril de 2013).

Ainda no ano de 2013, o CEEPS passou por mudança de gestão em que assumem novos conselheiros. Nesse ínterim, o CEEPS articula uma série de ações para retomar a proposição sobre o fundo, realizando desde audiência pública, questionando e exigindo transparência nos gastos públicos do Estado, a elaboração de carta endereçada ao governador e recorrentes tentativas de agendamento de reuniões.

[...] passou a palavra para o Sr. Marcos Jota fazer a leitura da carta escrita pelo Fórum Mineiro de Economia Solidária, na qual o Fórum expõe a preocupação com o novo cenário político do governo de Minas Gerais, referente à reforma administrativa, mudanças que segundo o Fórum atinge e pode comprometer o andamento da Política Estadual da Economia Popular Solidária - PEEPS, propondo um diálogo com o CEEPS no sentido de discutir estratégias para garantir que a PEEPS continue avançando e fizeram ainda algumas reivindicações como a criação do Fundo Estadual de Fomento ao Desenvolvimento da Economia Popular Solidária, que seja criada a Superintendência de Economia Popular Solidária dentro Subsecretaria de Trabalho em substituição a Diretoria de Assessoramento para Incubação de Empreendimentos Formais e Autogestionados e, para tanto, estão buscando junto à assembleia legislativa a realização de uma audiência pública. Na continuidade o Sr. Lázaro pondera dizendo que a reunião com o Governador tem que ser direta e objetiva ressaltando que os participantes terão que está bem embasados nas suas petições. O Sr. Hélio Rabelo seguiu ressaltando que além de apresentarem a carta é preciso montar pontos de pauta concretos [...] (Extrato da ata da vigésima nona reunião ordinária, realizada em vinte e sete de agosto de 2013).

Àquela altura o governo do Estado já andava às voltas com a retomada do corte nas novas estruturas criadas, reduzindo o Estado em crise, seguindo a lógica das empresas

privadas que está na base do governo do PSDB.

A SETE volta a integrar a estrutura de SEDESE em 2014, através da lei nº 21.077 de vinte de sete de dezembro de 2013. Esse retorno impingiu pequenas mudanças na estrutura institucional, principalmente no que se refere ao conselho. Na nova configuração, sua secretaria executiva passa a não ser mais responsabilidade da DAIEFA, estando subordinada a uma nova diretoria criada para cuidar dos dois conselhos sob a estrutura administrativa da SEDESE – o CEEPS e o CETER.

Em nossa análise, autonomizada da instância finalística, a nova estrutura apenas institucionaliza a separação entre o controle social e a execução prática operativa da política, tornando a funcionalidade do espaço conselhistas restritivo, apartado das ações de ponta e com baixo poder de incidência sobre a política.

De forma preliminar a análise do orçamento destinado à política estadual de fomento à economia solidária demonstra que, no processo de disputa por fundo público, a perspectiva de democratização da participação popular no controle social que pudesse promover, ainda que de forma tímida, um maior atendimento às demandas da classe trabalhadora mostrou-se mera peça de ficção. Em um contexto no qual a condução política econômica do governo é de refluxo da atividade estatal, com consequente orientação de suas atividades ao mercado, através de privatização, priorização do pagamento de juros e encargos da dívida pública em detrimento ao investimento em políticas sociais (que passam a ser orientadas por critérios de focalização e seletividade abandonando qualquer vestígio indicativo de ampliação de direitos ou universalização de benefícios), o tensionamento no direcionamento do fundo público em favor dos trabalhadores é parte da disputa que travam o capital x trabalho no processo de ampliação da esfera pública.

No caso da economia solidária, em nossa avaliação, os desafios também são grandes. Sob a lógica da confluência perversa, que permite a captura de suas práticas e princípios pelo pensamento único neoliberal, a sua inscrição no conjunto de políticas públicas executadas pelo Estado mineiro ocorre pela via da redução do pauperismo por meio de ações pontuais e residuais, com baixo investimento orçamentário e estrutural. À sociedade civil organizada cabe a responsabilização pela resolução dos problemas em um simulacro de democratização, que em nada incorporou a participação institucionalizada por meio do conselho como um instrumento verdadeiramente capaz de ao menos dirimir condutas públicas deletérias no campo das políticas sociais, como o clientelismo, o autoritarismo e a coerção.

É fato também que o surgimento da economia solidária na agenda pública do Estado

não se tratou de uma demanda induzida, antes foi forjada pela luta empreendida pelo movimento organizado de economia solidária na direção do seu reconhecimento. Portanto, esse intenso processo de mobilização foi o que permitiu que a política não fosse descontínua, embora tenha sido alvo de ataques frequentes, sobretudo na manutenção e garantia de execução do exíguo orçamento destinado às suas ações.

Sumariando o que foi levantado da análise do orçamento, temos:

1. Caráter regressivo do fundo público é caracterizado pelo fonte de financiamento ser oriundo de emendas parlamentares ao orçamento do Estado para a garantia das ações de economia solidária;

2. Debilidade da natureza da despesa vinculada a emendas parlamentares que demandavam o exercício constante de mobilização, participação e disputa nas audiências públicas de proposição de emendas ao orçamento por parte do FMEPS;

3. Recurso limitado e residual acabava por orientar as ações dos atores envolvidos em sua proposição, execução e controle o que retirava o foco e atenção a outras demandas e estratégias prioritárias;

4. Caráter instável do orçamento que sofria contingenciamentos constantes, o que exigia o esforço adicional de articulação de ações para a garantia de sua execução;

5. Execução de uma única ação: as feiras de economia solidária como estratégia para que recursos fossem executados na economia solidária e não voltassem aos cofres públicos;

6. Dependência de recursos externos obrigava à busca de fontes alternativas de recursos por meio da participação em editais de chamada pública de projetos junto ao governo federal, o que sugere descontinuidade, posto que recursos tem prazo para o desenvolvimento de projetos que após a vigência dos projetos são descontinuados;

7. Projetos foram “capturados” pelo Estado com a conivência dos órgãos executivos federais e apartados das deliberações do CEEPS, reforçando a prática deletéria do clientelismo em detrimento ao exercício do controle social por meio do espaço conselhistas;

8. Os dados mostraram que houve uma evolução quantitativa no orçamento da Política Estadual de Economia Solidária proporcionada, principalmente, pelos recursos do governo federal para a execução de projetos, ao mesmo tempo em que o recurso oriundo do tesouro estadual se retraiu ao longo dos anos (sendo que em 2013 e 2014 não houve aplicação). Os fatos apresentados não deixam dúvida quanto ao nível de precariedade e regressividade do aporte de recurso na política.

No próximo item, como parte do trabalho de pesquisa empírica por nós realizado, que busca compreender o processo de implementação da política de economia solidária em Minas Gerais, traremos resultados de entrevistas aos conselheiros do CEEPS.

3.4. O Conselho Estadual de Economia Popular Solidária: o difícil exercício do controle social

Nosso intuito ao iniciar esse item é possibilitar uma avaliação da PEFEPS a partir de sua apreensão por aqueles atores, notadamente no que se refere à sua análise acerca da lei a forma que institucionalizada, os resultados apresentados frente às demandas que suscitaram desvelando a contradição entre as determinações legais e a materialização das ações, conformando nessa dimensão a possibilidade concreta da política se corporificar como ação pública passível de afiançar direitos. Aliado à análise sobre o fundo público como, nos dizeres de Duriguetto e Souza Filho (2014), instância mediadora objetiva que estabelece a configuração da política social em relação às orientações da política econômica, possibilitarão captar qual o nível de apreensão os conselheiros tem desse processo bem como a autoqualificação que os mesmos fazem das relações sociais estabelecidas no âmbito do exercício da participação, gestão e controle social da política.

Para apresentarmos os dados coletados em entrevistas, referentes à participação dos conselheiros no CEEPS, conforme apontamos, utilizaremos a seguinte legenda:

Quadro 04: Mapa das entrevistas

Nº	Representação	Identificação	Instituição	Sexo	Idade	Escolaridade	Gestão do CEEPS
1	Conselheiro Sociedade Civil - Entidade de Assessoria e Fomento	CSC-EAF1	Escola Sindical 7 de Setembro	Masculino	54	Ensino médio completo	2009-2011 e 2011-2013
2	Conselheiro Sociedade Civil - Entidade de Assessoria e Fomento	CSC-EAF2	Providência Nossa Senhora da Conceição	Masculino	48	Superior completo	2013-2015
3	Conselheiro Sociedade Civil - Entidade de Assessoria e Fomento	CSC-EAF3	Cáritas Brasileira - Regional Minas Gerais	Masculino	42	Superior completo	2009-2011 e 2011-2013
4	Conselheiro Sociedade Civil - Entidade de Assessoria e Fomento	CSC-EAF4	Instituto Pauline Reichstul	Masculino	28	Superior completo	2013-2015

5	Conselheiro Sociedade Civil – Empreendimento Econômico Solidário	CSC-EES1	Cooperativa Solidária dos Recicladores e Grupos Produtivos do Barreiro e Região	Feminino	49	Ensino médio completo	2009-2011 e 2011-2013
6	Conselheiro Sociedade Civil – Empreendimento Econômico Solidário	CSC-EES2	Cooperativa de Trabalho de Pessoas com Deficiência e Familiares	Feminino	50	Ensino médio completo	2013-2015
7	Conselheiro Governamental	CG1	Secretaria de Estado de Fazenda - SEF	Masculino	51	Pós-graduado	2009-2011 e 2011-2013
8	Conselheiro Governamental	CG2	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE	Feminino	28	Mestre em Economia Doméstica	2014-2015
9	Conselheiro Governamental	CG3	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SECTES	Feminino	49	Pós-graduada	2011 - 2013
10	Conselheiro Governamental	CG4	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE	Feminino	51	Pós-graduada	2010 – 2012
11	Conselheiro Governamental	CG5	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento – SEAPA	Masculino	30	Superior completo	2013-2014
12	Conselheiro Governamental	CG6	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico – SEDE	Feminino	62	Superior completo	2010 – 2013

Fonte: Elaboração própria á partir de dados da pesquisa

As entrevistas, orientadas pelo roteiro constante no anexo 01 dessa dissertação, se articularam por três eixos, como o exposto no item 3.1, e as informações que se referem à identificação dos entrevistados constam no quadro acima. De forma complementar, buscamos aprofundar algumas informações que consideramos auxiliares a essas e que se referem à inserção dos atores de pesquisa na economia solidária. Esses dados serão apresentados junto aos outros eixos, servindo para caracterizar os atores entrevistados possibilitando

compreender sua análise a partir de seu lugar de origem.

O percurso do CEEPS no exercício do controle social da política estadual de fomento à economia solidária é um caminho conflituoso e que foi, em grande parte das vezes, permeado por disputas e muitos recuos por parte da sociedade civil, conforme apresentamos na análise das atas. Quando partimos para a entrevista, foi possível observar que nos depoimentos uma clara distinção entre aqueles fornecidos pelos conselheiros da sociedade civil que participaram do processo de formulação e implementação da lei e os conselheiros do governo que, de forma geral, excetuando-se a conselheira que era responsável pela execução da política, apresentaram um conhecimento parcial ou pouco objetivo e circunstanciado, o que nos leva a crer que na verdade era desconhecida. Percebe-se que a compreensão que os conselheiros possuíam sobre a política como se encontra expressa em lei é muito assimétrica.

O conselheiro CSC-EAF3, cuja experiência profissional junto à entidade representada remonta ao período no qual o Fórum Mineiro de Economia Solidária iniciou suas atividades e que participou de todo processo de concepção e elaboração da lei nº 15.028/2004, resgata um pouco essa história para contextualizar o surgimento das ações públicas de economia solidária no estado.

“Com a luta que o movimento estava em 2003 a gente fez uma feira na Assembleia Legislativa e nessa feira a gente fez um Cinedebate na Assembleia e o deputado que tava conduzindo este debate falou que ia criar a lei do selo e nós achamos que não ia sair. E aí passou uns 4 meses, essa lei saiu e aí nós fomos ler, porque essa lei podia ser uma bomba e essa lei criava um processo de certificação. Para nós era importante, porque além de criar um processo de certificação era a lei que falava o que era o empreendimento da economia solidária, era um conselho que vai pensar política, era importante ter um órgão executivo no Estado pra isso. Nasce então uma política”. (CSC-EAF3)

Esse trecho do depoimento, em particular, exemplifica de forma sintética a trajetória que levou à sanção de lei³⁸ e a forma como ela foi capturada pelo poder legislativo a partir de debates realizados na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (AMG) que quase culminaram na aprovação de uma lei parcelar e que deixava de fora parte significativa das demandas do movimento de economia solidária. Foi no poder organizativo e mobilizatório do movimento que foi possível ampliar o escopo da lei e encaminhar seu processo de sanção e regulamentação, além de garantir os poucos e esparsos recursos que garantiriam a baixa execução da mesma. Com o fato adicional de poder contar, nos anos iniciais, com gestoras da

³⁸ Parte dessa trajetória encontra-se relatada no capítulo II dessa dissertação. Para maior aprofundamento consultar Costa (2013).

política com experiência e origem de atuação junto ao movimento de economia solidária. Esses fatos são relatados pelo mesmo conselheiro como os elementos que motivaram a regulamentação do marco legal e que possibilitaram a criação do espaço administrativo e operacional para sua execução.

“Foi uma luta e trabalhando, a lei foi aprovada em 2004 e acho que em 2007 nós tivemos um fato importante, o Custódio de Matos se transformou em Secretário da Sedese e coincidentemente ele conhecia uma pessoa, a [...], que chamou e trouxe a [...] pra trabalhar numa diretoria do associativismo. E a [...] concedora dessa lei já tinha passado pelo movimento, ela soube habilidosamente articular essa política. A política veio para o movimento, o movimento foi muito proativo, realizou audiências públicas, essas audiências públicas elas transformaram o processo de certificação numa lei que falava o que é economia solidária e criaram o conselho e criaram um fundo. Mas ela aconteceu porque teve uma pessoa que foi parar na Diretoria do Associativismo e conseguiu habilidosamente articular... e aí vem a criação do Conselho da Economia Solidária. No estado de Minas Gerais a lei 15.028/2004, ela é um instrumento que pode um dia chegar a ser uma política, como está se propondo de fomento da economia solidária. Por enquanto ainda tem o conselho, tem umas ações muito pontuais... Lembrar de novo o movimento. O movimento vai e todo o orçamento que a política teve hoje é porque o movimento teve pessoas como [...] e [...] lá na diretoria e o movimento ia buscar recursos seja no PPAG, na SENAES e colocá-los na mesa. Porque infelizmente os recursos do tesouro do estado até hoje mesmo, o que não foi através do PPAG e o que não foi através de contrapartida a recursos federais, aí não tivemos nada”. (CSC-EAF3)

A percepção de que toda a trajetória da PEFEPS foi fundamentada pela força do movimento social, nas ações e no diálogo estabelecido junto às audiências públicas e deputados da ALEMG, principalmente no que tange ao processo de proposição do orçamento é corroborada pelo conselheiro CSC-EAF1. Ele inclusive exalta o fato da lei de economia solidária mineira ser a primeira a surgir no cenário nacional, mas que, a despeito disso, a política não encontrar meio para sua efetivação plena devido às “barreiras burocráticas” impostas à consolidação de um orçamento público capaz de materializar ou dar corpo ao que texto legal determina.

“A partir de 2008, quando a gente instituiu a política estadual de economia solidária, criou-se o Conselho. E a partir dessa data, a gente começou a intervir no orçamento público estadual, pensando em PPAG, LOAS, LDO. O movimento se organizou para poder fazer as intervenções naqueles seminários regionais que a Comissão de Participação Popular da Assembleia promovia. Aí a gente conseguiu fazer com que algumas emendas fizessem parte do PPAG (Plano Plurianual de Ação Governamental). Assim, conseguimos organizar ações que deveriam ser desenvolvidas pelo Estado. Com isso, Minas foi o primeiro estado do Brasil a regulamentar uma lei estadual de economia solidária que começou com debate em 2003, o que era para ser uma lei de certificação se tornou uma referência nacional. De lá para

cá, o que tem acontecido são algumas ações que precisam ser efetivadas através do orçamento público, mas que sempre encontram barreiras burocráticas em sua efetivação”. (CSC-EAF1)

A distância entre o que o texto legal propugna e o que realmente se efetivou em termos de ações públicas voltadas ao atendimento às demandas da economia solidária são percebidos com um certo grau de frustração pelas conselheiras que representam empreendimentos da economia solidária. Por esse motivo, elas expressam:

“Tenho. Mais ou menos. Até porque para elaborar essa política a gente sentou junto para tentar pensar o que seria bom para o Estado e para nós. Encaminhamos muita coisa que ainda não saiu do papel e continua ainda sem nenhuma ação política”. (CSC-EES1)

“Na verdade, temos uma lei estadual que regulamenta esta política, mas 90% (noventa por cento) dela não está (sic) sendo cumprida. O que temos efetivamente é o conselho, as ações que desenvolvemos dependem de emenda parlamentar, pois o fundo que daria sustentação e estruturação da economia solidária não foi implementado (sic)”. (CSC-EES2)

De forma geral, é possível perceber entre os conselheiros da sociedade civil que embora eles tenham participado do processo de formulação, mobilização e implementação da lei e até exaltem a política de economia solidária como uma conquista do movimento, todos eles afirmam de forma veemente que não é possível ratificar a existência de uma política de economia solidária estadual exatamente por não ter essa conseguido transpor os termos ideoperativos presente em sua estrutura legal para a materialidade da própria política, principalmente no que se refere à garantia do fundo público que a pudesse viabilizar.

Em síntese, os conselheiros que alegaram conhecer a política indicam como o marco de sua inscrição na estrutura do Estado a criação e regulamentação da lei, o próprio Conselho e o papel desempenhado pelo movimento organizado de economia solidária nas audiências públicas de proposição de emendas ao PPAG, para a garantia de recursos para a execução da política. Esses elementos, embora importantes, não ultrapassam os limites da formalidade, como nos o CSC-EAF3, visto que transparece, uma vez que a mediação objetiva para a transformação de uma política social em direito, que é o acesso ao fundo público, permaneceu residual.

Entre os conselheiros governamentais os que afirmam conhecer a PEFEPS e sua estruturação, a que representou a secretaria responsável pela execução da lei relata, de forma concisa, como foi o processo de institucionalização de lei internamente e como ela foi dependente do papel exercido pela gestora.

“Bom, conheci um pouco porque eu acompanhava a diretoria que era muito próxima à então gestora, então, a gente conversava muito, trocava muita coisa, muita informação. Efetivamente, fui conhecer mesmo, um pouco mais, depois, quando eu assumi a Superintendência. Mas eu acompanhei quando ela elaborou os primeiros documentos, a criação do Conselho, a dificuldade que ela teve pra criar o Conselho, porque ela começou do zero, quando ela chegou não tinha nada. Então, eu acompanhei esse processo, observando, indicando algumas pessoas de secretarias que eu tinha conhecimento”. (CG4)

Esse relato, na nossa concepção, afiança que a institucionalização da lei encontrou na estrutura do Estado os elementos favoráveis à sua inscrição na agenda pública, muito mais por um senso de oportunidade do que por uma necessidade deliberada do governo mineiro em induzir uma política focalizada e fragmentária de atenção à parcela populacional que engrossa os quadros do mercado informal. Por outro lado, também não encontrou maiores resistências exatamente pelo mesmo fator. E se ao longo de sua execução o governo do Estado também não apresentou maiores disposições para que a mesma se efetivasse, não empreendeu grandes esforços para que ela se extinguisse de forma definitiva, o que a nosso ver contribui para reiterar a posição dos conselheiros de que não existe objetivamente uma política estadual de economia solidária. Assim, avaliamos que, para o governo do Estado, o fato da política operar no limite, em quase sua não execução, atende aos propósitos do estado minimalista apregoado pelo ideário da “contrarreforma” mineira, além de manter o movimento apassivado sob a perspectiva constante e intermitente da possibilidade do “vir a ser” que toda a dinâmica política e orçamentária para sua implementação pressupunha.

Sobre a existência efetiva da política de economia solidária há diferenças entre opiniões de membros do Conselho representantes de órgão governamental. Para o conselheiro CG6 reforça as impressões da sociedade civil ao afirmar:

“A política de economia solidária está fragilizada, na verdade o estado não tem uma política, o que nós temos são recursos de projetos que fizemos para a SENAES e é aplicada pela SEDESE, mas o estado não tem interesse em estabelecer a política”.

O depoimento acima não é corroborado por outro membro do conselho representante de órgão governamental (CG3), quando expressa o que é recorrente nos estudos sobre os espaços conselhistas: a participação de caráter meramente formal de membros dos órgãos governamentais; que tais membros conhecem pouco da política pela qual foram indicados para exercer a gestão e o controle democrático, acumulando muitas vezes o assento em outros espaços correlatos, o que costuma limitar sua participação e capacidade de incidência. Sobre seu conhecimento sobre a política ela declara o seguinte:

“Sei muito pouco. Só sei o que a gente discute lá no Conselho. Com as demandas internas da Secretaria, nem sempre a gente dá conta de ficar envolvendo. Até porque eu participo desse e de outros dois conselhos. Meu objetivo, quando eu tava no Conselho, era levar os instrumentos da minha Secretaria pra colaborar com o desenvolvimento da economia solidária. Eu via mais questões de necessidade e de envolvimento da Secretaria com o Conselho. Mas eu queria ter tido tempo para envolver muito mais”. (CG3)

O mesmo desconhecimento e confusão estão presentes na fala de outra conselheira. Tal fato é expresso em seu depoimento quando atribui ao governo federal o marco regulatório da política estadual de economia solidária:

“A política pública de economia solidária no Estado está prevista em lei federal”. CG6

Essa postura dos conselheiros governamentais acaba servindo ao esvaziamento dos espaços conselhistas agindo para, nos dizeres de Tatagiba (2002) diminuir a capacidade dos conselhos em operarem como instâncias promotoras de maior responsabilização e envolvimento das agências estatais.

O conhecimento dos conselheiros sobre as ações executadas pela PEFEPS e o número de empreendimentos atingidos pela política reforça os relatos anteriores que denotam desconhecimento. Apresenta-se aqui bastante diverso, apontando tanto para a falta de publicização e acesso às informações, quanto ao desinteresse pela condução da política. Nesse ponto, também são divergentes os relatos dos membros da sociedade civil e do Estado. Os primeiros têm mais conhecimento e demonstram maior preocupação em qualificá-lo, conforme o depoimento abaixo destacado:

“Começou em 2009 com uma ação mais efetiva. Depois que o conselho foi criado, o movimento foi para o PPAG buscar mais apoio. Uma ação [...] que o Estado investiu pouco e acaba mostrando muito [...] são as feiras. Porque os produtos já estão prontos através de uma política ou de outra ou através de assessoria técnica, que esses empreendimentos eles já produzem os seus produtos. Para o Estado ir lá e colocar umas barracas e mostrar o trem tudo pronto é muito fácil. Uma ação que foi mais sistemática, que ocorreu durante mais tempo foi o programa estadual de feiras [...], que ocorreu feiras em 8, 9 ou 10 regiões do Estado todo ano, sistematicamente. Teve umas três feiras estaduais nesse período, é uma ação que atingiu em torno de 600 empreendimentos, porque cada região tinha uns 40 empreendimentos. [...]. Foi uma ação que oportunizou muito o Estado mostrar que estava fazendo alguma coisa, mas na verdade estava só alugando as barracas porque quem tava fazendo tudo eram os empreendimentos que existem, são efetivos, as instituições de apoio, fomento e que dava assessoria aos empreendimentos. Às vezes, os recursos do governo federal que tinham apoiado aquele empreendimento e muito uma luta dos empreendimentos que tão lá sem uma política pública de assessoria técnica, sem crédito. Que tão lá às vezes sem formação e lutando contra todo o marco jurídico, questão tributária que é

alta. A questão sanitária que é muito difícil num empreendimento de formação, de agricultura familiar a construir sua indústria e construir os seus buffets, as suas lanchonetes, que tem toda uma urgência sanitária contrária, a própria questão jurídica. Nós estamos numa outra economia, mas o cooperativismo tem que ter 20 pessoas. O sistema é o presidente. Às vezes tanto a associação não pode comercializar, mas mesmo quando ela pode comercializar, às vezes fica debaixo do pano, às vezes o presidente acaba sendo chefe. Juridicamente nós temos um entrave que é ter um empreendimento de economia solidária, tem todos os entraves, ressaltar que os grandes lutadores nessa história de economia solidária são os empreendimentos que vem resistindo... A política às vezes ajuda, mas pode-se dizer que é uma política de feira. Podemos dizer que teve iniciativas como em projetos federais, formação integrada que o governo federal apoiou, mas que a implementação por parte do estado foi muito difícil. Nós tivemos um projeto em Minas Gerais maravilhoso, 16 milhões, criando núcleos integrados, mas contrataram um tal de IBRAPP. Ninguém sabe, ninguém viu, o produto do recurso foi todo devolvido, hoje o recurso não tem mais. A diretora fez na época um grande esforço, perdeu várias noites para ta podendo escrever um projeto de ação integrada. Então, a ação integrada com o governo do estado contratou uma empresa também. Há uma expectativa muito grande dos ribeirinhos, dos maxacalis, dos quilombolas que foram o público desse projeto, mas também quem está executando, tanto o IBRAPP quanto esse instituto que tá executando o plano de ação integrada são instituições que nunca mexeram com economia solidária, então não fazem economia solidária. Às vezes tem uma iniciativa de uma lojinha ali, outra aqui, às vezes tem a iniciativa de um apoio, de um fomento, uma industriazinha ali, outra aqui dentro deste programa, mas não é uma ação integrada de economia solidária. Muito pouco foi feito até hoje para economia solidária no estado de Minas Gerais”. (CSCEAF3)

Nesse relato ficam claros os limites da economia solidária como política pública no Estado. O atendimento às demandas é, conforme a fala do entrevistado, determinado pelo potencial de visibilidade da ação e que exige menos investimento, como as feiras. Nelas, por exemplo, há a participação de um empreendimento, a princípio, “pronto”, para comercializar seu produto, sem que houvesse qualquer ação mais efetiva do estado para o seu apoio ou fortalecimento. Os empreendimentos são contabilizados como apoiados por uma ação pontual, distante das reais necessidades e demandas dos grupos que recebem assessoria de entidades e até do governo federal, mas não do Estado. Nesse sentido, as questões estruturais e de maior importância para os empreendimentos (como a regulamentação de marco jurídico que possibilite uma melhor adequação de sua forma organizativa às exigências legais para retirada de registros como CNPJ, nota fiscal e diminuição de impostos, acrescidas ao acesso a formação, assistência técnica, tecnologia e microcrédito) são relegados a segundo plano.

Os recursos adicionais buscados junto ao governo federal por meio da participação em editais de chamada pública de projetos também são apontados como um grande gargalo, pois são efetuados através de contratações obscuras de organizações não governamentais sem

proximidade ao movimento de economia solidária e sem experiência com grupos produtivos organizados em sistema de autogestão. A falta de publicização e de transparência nas informações é relatado como um problema que impede uma maior incidência do conselho nos projetos o que leva invariavelmente á devolução dos recursos.

O conselheiro CSC-EAF4 discorre um pouco mais sobre a execução das ações de economia solidária do Estado, por meio de projetos, e o processo de contratação das ONG's. Relata, inclusive, a breve experiência que sua entidade teve na tentativa de participação em um pregão eletrônico, promovido para contratação de ações do projeto de ações integradas da SENAES.

“Eu sei que tem esse, o NIP, que é o Projeto de Inclusão Produtiva, que teve algumas denúncias, inclusive, no Ministério Público, sobre a condução pela entidade lá do Maranhão. E aí eu não sei se tá em vista de pedir a devolução do dinheiro, não sei ainda se o Estado entrou com esse pedido. Tem o convênio dos Quilombolas que também tá congelado. Não conseguiu contratar entidade executora. Inclusive, a gente foi convidado pra participar do pregão uma vez, mas pregão eletrônico a gente não participa. Enfim, essa lógica de pregão, ela é muito cruel com as organizações do terceiro setor e também uma máfia, né. Não sei se você já chegou a acompanhar, mas quando a gente participou do pregão, por exemplo, a gente chegou, tava lá trabalhando em cima dos preços e "tal", aí, chegou uma entidade que deu um valor muito baixo, "pá", e aí acabou e ninguém mais abaixou o preço e, então, parou toda a concorrência. E aí o próximo passo então é de ver toda a documentação e tal e, nesse passo, a empresa foi retirada e, logo, assume, então, a segunda colocada. E fica nitidamente claro que o quê? Eles entram com duas empresas, uma pra acabar com o pregão e outra pra ficar em segundo. Aí eles chegam e cancelam a primeira, então garante. Aí a gente, então, deixa pra lá e não participamos mais. Aí a gente foi convidado pelo novo governo, vamos abrir pregão e tal, mas a gente não topa com pregão. Porque é esforço desnecessário e também precariza porque entra na lógica de precarização do trabalho. E esse tipo de trabalho não tem como. Você vai trabalhar em comunidades que já são de difícil acesso, cê tem que ter mais recursos pra conseguir chegar e aí você quer diminuir esse recurso. Se fosse pra trabalhar na cidade onde você quer, era mais fácil, tudo tem, você consegue transporte pra qualquer lugar e você ganha na escala do serviço a ser contratado. Enfim, você vai desempenhar uma ação no interior, em comunidades tradicionais que são bem isoladas e ainda querer cortar do orçamento? É a lógica equivocada, teria que ser o contrário”.

A lógica da precarização surge nessa narrativa mediada por duas ordens de acontecimentos: uma ligada ao atendimento dos empreendimentos e comunidades tradicionais acerca das ações contratadas junto à entidades, visto que consideradas sem compromisso com a efetividade das ações ou com a promoção contínua de seu desenvolvimento; outra com a própria contratação dessas entidades – pois conforme o relato anterior nos permite perceber, sob a relação de menor custo que impacta diretamente no atendimento aos beneficiários do

projeto há uma circularidade deletéria que está fatalmente destinada ao fracasso.

Alia-se a isso que o quadro não muito claro de contratação de entidade fragiliza uma ação mais incisiva por parte do CEEPS. Essa falta de transparência nas informações, aliás, implica, em nossa compreensão, nas respostas que declararam desconhecimento das ações e empreendimentos atendidos, como nos trechos que destacamos a seguir:

“Com exatidão não sei. Nesse tempo que vem sendo desenvolvida a política a gente sabe por alguns levantamentos que a gente tem que existem aproximadamente dois mil empreendimentos no Estado, nem todos são atingidos, recebendo benefícios da política. Aproximadamente uns quatrocentos empreendimentos no Estado se beneficiaram com a política. Foram atingidos para comercialização. Às vezes um empreendimento recebe um benefício” (CSC-EAF2).

“Não lembro com exatidão, mas calculo que foram atendidos uns oitenta empreendimentos. Conseguimos também as feiras, algumas capacitações para alguns empreendimentos e elaborar juntos alguns projetos que ainda não chegaram. Tem um pipocando esse ano, mas ainda é muito pouco. Pelo que colocamos dentro do Conselho, o fato é que não conseguimos avançar” (CSC-EES1).

“Não [conheço]. O que torna a execução das ações em economia solidária muito instável, prejudicando o nosso planejamento” (CSC-EES2).

Entre os conselheiros governamentais apenas uma, exatamente a que é responsável por sua execução, declarou saber sobre as ações e empreendimentos atendidos pela política, citando o cadastro de empreendimentos contido em lei e aplicado quando da realização de feiras, conforme mencionado no item precedente. No entanto, sua resposta foi bastante evasiva.

“Sim, né, a gente tinha aquele controle, aquele cadastro, um negócio que depois não conseguiu a manutenção no sistema. Começou com aquilo, com aquele levantamento ainda na Diretoria de Promoção do Associativismo e depois a gente levou lá para a Superintendência”. (CG4).

Em relação aos demais conselheiros, três disseram não se recordar das ações executadas pela política, citando vagamente a realização de feiras. Uma das conselheiras declarou:

“Nossa, não faço nem ideia. Só me envolvia nas discussões no Conselho pra melhor execução da política. Sabe, quantos fóruns, quantas feiras, todo esse movimento. Eu achava que tinha que ter mais coisas, a política tinha que ser mais disseminada. Todos os conselhos têm problemas de informação, de uso das políticas pra erradicar a pobreza, pra desenvolvimento local”. (CG3).

Na acepção apresentada no extrato de entrevista acima, a conselheira chama atenção para o problema da falta de informação ser recorrente nos espaços conselhistas, em especial, naqueles cuja política se voltam à “erradicação da pobreza”. A falta de publicização das ações dos conselhos é fato reiteradamente avaliado como um dos principais componentes na baixa visibilização, social fazendo com suas lutas ganhem pouca adesão popular diminuindo “[...] a força dos conselhos enquanto públicos que disputam numa esfera pública mais ampla[...]” pois, “sem capilaridade social, os conselhos são levados ao isolamento e à debilidade”, conforme nos indica Tatagiba (2002, p. 66).

A nós nos parece, que a única ação que realmente ganha visibilidade seja a realização de feiras, que é exatamente o que o governo estadual quer mostrar e que, ao fim e ao cabo, se transforma na única ação da qual os conselheiros (os governamentais, principalmente) , se recordam. Assim, em nosso entendimento, a estratégia do Estado em obscurecer e reter informações impedindo uma sinergia entre os conselheiros que os pudesse levar a uma atuação mais qualificada, foi deliberada.

De forma complementar, a conselheira CG2 cita as feiras e o apoio à comercialização como as ações contidas na política.

“Oh, assim, apoio à comercialização eu tenho visto muito, pelo menos, do que participei, do que eu acompanho nos e-mails que eu recebo, né? Porque, às vezes, algumas reuniões eu não pude participar, mas eu acompanhei algumas discussões. Eles têm dado um apoio a essa comercialização, inclusive, tem sido discutido essa comercialização aqui dentro da cidade administrativa, né? Trazer um grupo fixo aqui para dentro da cidade administrativa. E aí eles têm apoiado essa comercialização em diversos locais, várias feiras. Inclusive, teve um evento lá em Santa Maria, recentemente, e eles buscaram apoio do governo pra tá indo pra lá. Isso, assim, são algumas discussões realizadas, tem até na pauta aqui”. (CG2)

Analogamente, podemos depreender que os conselheiros governamentais tem baixíssimo conhecimento sobre a política, sobre a lei e sobre as ações executadas. Não obstante, a dificuldade de acesso à informações se configura como uma obstrução para uma participação mais incisiva, o conhecimento sobre a lei, o decreto e a sua instrumentabilidade deveria ser um pré-requisito para esses atores e seus respectivos órgãos governamentais no CEEPS. No artigo 2º do decreto lei nº 44.898/2004, conforme exposto no item 3.2, foram definidas as responsabilidades das secretarias componentes do CEEPS relativamente á suas ações para a política de economia solidária e as mesmas não foram mencionadas por nenhum dos conselheiros. Disso podemos inferimos que sua inserção no CEEPS se deu ao largo da lei, do decreto de regulamentação e qualquer informação ou formação que pudesse substantivar a

participação desses atores no conselho.

Os problemas atinentes à falta de publicização e transparência também atingem o processo de definição do orçamento e impactam de forma determinante a função deliberativa do conselho. Conforme o percurso exposto no item 3.3, a definição do orçamento destinado à política de economia solidária sempre esteve vinculado à participação do movimento de economia solidária nas audiências públicas para proposição de emendas ao orçamento do Estado. Esse mecanismo em si já se constitui como um limitador, posto que a formulação e determinação dos projetos ditos “estruturadores”, ou aqueles nos quais serão investidos recursos do Tesouro do Estado, não passa pela discricionariedade das audiências, como abordado no item 2.7 do capítulo II. Assim, o recurso através do qual é possível à sociedade mineira exercer algum nível de pressão que determine o seu direcionamento é residual. Isso posto, concorre para essa limitação a dificuldade com a qual os atores se deparam para compreender e incidir efetivamente sobre o rumo do orçamento. O relato do conselheiro CSC-EAF1 é elucidativo:

“Quando a gente começou a trabalhar o orçamento público, em 2008, a interferir, o movimento teve que aprender a fórceps para entender essa história das peças orçamentárias. A gente teve, no caso de Minas Gerais, iniciativas concretas de dizer o seguinte: nós queremos dez feiras para atender cem pessoas e, para isso, a gente vai precisar de tanto. Então esse exercício de tentar entender o orçamento público permitiu intervir no orçamento público do estado a partir da organização dos movimentos sociais. Então, para valor tal qual é a ação? O programa é esse, então agora qual que é a ação para garantir parte desse programa? A ação é realização de feira de economia solidária. Quantas feiras? Dez feiras. Quais lugares? Tantos lugares. Quanto é o reivindicado? Tanto. Então isso está no orçamento, cabe ao executivo colocar em prática. Essas experiências assim são no que a gente vem insistindo no orçamento público para se ter regionalmente desenvolvimento local sustentável solidário”.

O aprendizado que a participação nesses mecanismos de proposição pública ao orçamento oportunizam, contribuem certamente para a construção de uma nova cultura política, mas não se encerra em si mesmo como o relato acima faz crer. O fato dos atores organizados conseguirem parcelas de recurso para o atendimento a demandas segmentadas não encerram em definitivo seu exercício de pressão para a execução dos mesmos. Conforme nos mostra o material até aqui analisado, o fato de contar com a peça orçamentária, com a dotação propriamente dita não significava que havia necessariamente o financeiro naquela ação, ou que ainda havendo a suplementação que o poder executivo efetivamente as concretizasse.

A dissensão entre a disponibilidade orçamentaria e financeira é um dos pontos que

mais recorrentemente aparece nas entrevistas com os conselheiros e que evidencia que esse processo era de difícil apreensão e, conseqüente, baixa capacidade de interferência pelos mesmos, de modo que a alternativa foi a captação de recursos por meio da proposição de emendas parlamentares ao orçamento público, da participação em editais de chamada pública de projetos e, ainda, a negociação do Secretário e Gestores da SETE com órgãos públicos do governo federal. Sobre isso, discorre um conselheiro:

“Teve a tentativa do conselho, teve a tentativa da diretora Y na época de incluir a economia solidária no PMDI, ela entrou, nós tivemos duas ações, uma não tô lembrando o nome agora. O fato é uma de fomento à comercialização e uma de fomento aos empreendimentos de economia solidária, duas janelinhas do PMDI do estado. O pedido feito pelo movimento era de 16 milhões de reais na época foi diluído dentro dessa ação, a princípio o papel tudo aceita, o plano tudo aceita, mas quando abriu o orçamento do estado, essa ação abria com 5 mil reais cada uma e ficava a cargo do secretário buscar recursos pra ela. Digamos assim, quando nós tivemos o secretário que a princípio não conhecia muito, mas tinha interesse e queria fazer alguma coisa no caso do instrumento, ele foi através do contato com o governador, com a secretaria de planejamento e conseguiu colocar esses recursos lá dentro. Mas depois quando entrou o Z ele conseguiu pelo menos manter o que tava no PPAG, não ampliou nada, a ação orçamentária o grande mérito dela é ter duas janelas abertas para deixar o secretário buscar recursos, mas quem buscou recursos não foi o secretário, foi o movimento no PPAG e o secretário executou e tem secretários assim, por exemplo, que nem tendo o recurso do PPAG não executou, ele fez corpo mole, talvez ele não acreditava que o movimento de economia solidária ia votar nele, ele não fez nem força para que o recurso garantido do PPAG fosse executado”. (CSC-EAF3)

Essa fala capta uma série de determinações por nós apontadas nos itens precedentes. A tentativa do CEEPS junto à DPA para elaboração de um plano, a negociação e mobilização do movimento e suas bases no Estado para participação nas audiências públicas e a defesa da ação orçamentária, determinaram o percurso empreendido pelos atores envolvidos com a economia solidária para materializar a política de economia solidária no estado de Minas Gerais.

Entretanto, a relação e negociação com o executivo para efetivação das ações desenvolveram-se de forma dual, de acordo com as características assumidas em cada gestão. Quando pertencente à SEDESE, até 2010, sob a segunda gestão de Aécio Neves, havia uma estrutura maior e, embora permeada por relações político ideológicas de matizes variadas, permitia que suas unidades gozassem de relativa autonomia. Por esse motivo, o perfil mais técnico e menos político do gestor responsável pela SUBTER à época permitia um diálogo mais próximo e mais transparente. Os diretores que passaram pela DPA oriundos do

movimento de economia solidária puderam ser escolhidos por seu perfil técnico profissional e isso os imputava o comprometimento com as ações dedicando tempo, disposição, energia e conhecimentos para apoiar na institucionalização e captação de recursos para a política. Esses fatores propiciaram um clima de cooperação e de consenso que conformavam uma linha tênue entre a parceria para a formulação e execução de ações compartilhadas de um lado, e a passivização que muitas vezes esse tipo de relacionamento encerra.

A partir de 2011, com a mudança do cenário político e a criação de novas estruturas administrativas, o novo lugar institucional definido para a economia solidária começa a sofrer as intercorrências de ações clientelistas que concorrem para a fragilização do Conselho e da Política, do qual o último trecho do extrato da entrevista anterior é exemplar.

O entrevistado CSC-EAF2, pertencente ao CEEPS na gestão 2013-2015, discorre sobre a dificuldade do conselho em exercer suas funções diante à iniquidade orçamentária que os delega o papel de priorizar o “pouco” e, ainda assim, sem garantias de que esse se efetivasse. De forma análoga, também em seu relato é possível perceber a relação conflituosa gerada pela não liberação dos recursos para execução das feiras, motivando até o desejo de realização de uma denúncia que, ao que parece, através da hegemonia exercida pelo governo, não foi à frente.

“O espaço do Conselho é um espaço onde fazemos um pouco o plano de trabalho da execução da política, como o recurso é pouco priorizamos algumas ações e nem sempre são executadas realizadas, por exemplo, os recursos do PPAG para as feiras, as feiras do ano passado não foram realizadas. (CSC-EAF2).

Perguntamos por qual o motivo as feiras não foram realizadas, ao que o entrevistado respondeu:

“O Estado tava naquele momento de eleição, de transição de governo, não liberaram os recursos, foram contingenciados os recursos, mesmo sendo garantido no PPA, tudo planejado. Mesmo que depois que passou o processo eleitoral, por lei, geralmente depois de outubro pode. A questão das leis eleitorais foram todas cuidadosamente respeitadas. A questão não foi o provimento com a lei eleitoral, como conselheiros nós até pedimos que fosse feita uma denúncia da SEPLAG que pegou o nosso recurso que já estava na conta para fazer o pagamento da empresa que tá fazendo o serviço das feiras. Naquele momento não foi possível nem fazer a denúncia porque quem tava na presidência era o próprio estado e o presidente era muito próximo da SEPLAG. A denúncia não foi em frente. O Conselho tem muita dificuldade nessa questão, pouco recurso no orçamento” (CSC-EAF2).

As opiniões emitidas pelos conselheiros acima não são compartilhados em sua totalidade com os demais conselheiros da sociedade civil. Para CSC-EAF4, o orçamento não é um mecanismo sobre o qual o conselho ou a sociedade civil possa exercer alguma influência, nesse caso ele apenas aloca recursos cuja destinação já vem previamente definida. A informação sobre o orçamento vinculado à execução da PEFEPS também não possibilita a ele a clareza dos processos que a determinam ou a natureza de sua origem, apenas servem ao propósito de auxiliar na prestação de contas, indicando o fim e não os meios.

“Não, eu não conheço nenhum mecanismo que pode ter nenhum tipo de influência. O que eu sei da política pública é que o governo estadual desenvolve um projeto e solicita um recurso pro governo federal”. CSC-EAF4.

Foi por nós perguntado se em algum momento ele presenciou o direcionamento de recursos orçamentários destinados à economia solidária, indicando a fonte de recurso e outros aspectos. O conselheiro assim respondeu:

“Acho que fragmentado, talvez. Não tô me recordando não. Mas algumas ações foram, por exemplo, pra falar da prestação de conta desses eventos que aconteceram, por exemplo, do Plano Estadual, com prestação de contas, aí fala do recurso. Mas eu não me lembro de ter visto uma planilha com todos os recursos, mas pode ter sido demonstrado. Pode ser que eu tenha esquecido. Agora você me deixou na dúvida. Mas, enfim, não tá claro pra mim, isso é fato”. (CSC-EAF4).

A falta de clareza quanto ao orçamento é manifestada por CSC-EES1, retomando a incompatibilidade entre o a disponibilidade orçamentária e financeira das ações e a dificuldade em entender e acompanhar esse processo, deixando antever que a tecnicabilidade das peças orçamentárias e de seu trâmite obstaculizam a atuação plena dos conselheiros.

“A gente sentava nas reuniões do Conselho e discutia números que nunca fechavam, pois os números apresentados na reunião anterior sempre eram diferentes na reunião seguinte, por causa das prioridades orçamentárias do Estado”.

A entrevistada CSC-EES2 condiciona essa baixa incidência do Conselho na proposição de orçamento por não contar ainda com Fundo Público, o que faz com que a PEFEPS fique refém da eventualidade das emendas. Arguida sobre seu conhecimento acerca do processo de definição de orçamento direcionado à política de economia solidária ela responde destacando a forte dependência das emendas parlamentares.

Os conselheiros do governo são menos informados a esse respeito. Entre os que

responderam, quatro dos seis representantes declararam não ter conhecimento sobre a definição do orçamento para a PEFEPS . A entrevistada CG5 afirma que apesar de não conhecer , se lembra da forma recorrente com que as emendas parlamentares eram referidas. A esse respeito ela diz:

“Nossa, não tenho. Desde quando eu me entendo por gente, quando eu entrei no Conselho, falava lá das emendas do André Quintão, aquela coisa eterna que desde sempre a gente falava: André Quintão aqui, André Quintão ali, porque ele era presidente da Comissão de Participação Popular e extremamente ligado à economia solidária. Aí, então, o pessoal sempre acionava ele pra pedir emenda, pra uma atividade ou projeto. E eu tentava entender como funcionava o projeto, os canais, que era uma coisa muito interessante, mas nem sempre as ideias encaixavam. Mas, na verdade, em termos de orçamento, só ouvia falar das emendas do André Quintão que eram passadas lá no Conselho”. (CG3)

De forma correlata às questões anteriores, apenas a conselheira signatária da SEDESE afirmou conhecer o processo de definição do orçamento. Para ela, de forma similar ao que foi expresso pelo conselheiro CSC-EAF3, a parceria estabelecida entre a equipe técnica da secretaria e o FMEPS para a inscrição de ação orçamentária específica para a política estadual de economia solidária no PMDI era um fator positivo, tanto pela parceria ter possibilitado a garantia das rubricas, quanto por permitir a simplificação da gestão e do controle dos recursos.

“Na verdade, a gente tinha conhecimento, porque, quando é feito o plano plurianual do governo, a gente participa na defesa das rubricas que vão conter naquele plano. Inclusive, isso foi bacana porque a gente queria algumas rubricas, garantir algumas rubricas em separado pros projetos, um pro projeto de economia solidária, um pro projeto produtivo, até mesmo pra facilitar a gente na execução. E a Superintendência foi a única que conseguiu manter as rubricas, todas as rubricas que a gente tinha defendido, a gente conseguiu manter e muito porque o movimento de economia solidária fez a defesa disso junto às audiências públicas do orçamento, tinha o apoio da sociedade civil organizada. Na verdade, o ganho que a gente teve foi a gente ter uma rubrica, facilita pra trabalhar, pra controlar o seu recurso. A gente sabe que tem o orçamento que cada rubrica vai conter, a gente sabe na elaboração do plano, agora, a questão é que tem o orçamento, mas não tem o financeiro”. (CG4)

Mais uma vez, no entanto, a incompatibilidade entre a disponibilidade orçamentária e financeira é trazida à tona de forma a deixar evidente que a articulação e organização para exercício de pressão social, mobilizando espaços extra institucionais para o reforço da execução das demandas , é estratégia fundamental para que o Conselho se constitua como espaço de ampliação e qualificação das políticas públicas. No caso em tela, entretanto, são

muitos os constrangimentos que concorrem para que o CEEPS permaneça meramente como instância formal, conforme os dados tem nos revelado.

Estimulados a responder se consideram suficientes os recursos destinados à política de economia solidária, os conselheiros são unânimes ao afirmar que não e que na maior parte das vezes acabam empreendendo esforços que poderiam se voltar à outras áreas, para fazer cumprir o que é prioritário.

“Não são suficientes, na verdade ainda nem tem o recurso para o desenvolvimento da política e o pouco que tem, temos que priorizar qual ação fazer. O plano estadual, o aporte de recursos que a gente pretende assegurar para executar o plano vai muito além de quinhentos, seiscentos mil reais que até então a gente tem trabalhado”. (CSC-EAF2)

A dimensão territorial do Estado, as demandas por ações de economia solidária e o número de EES existentes em Minas Gerais, já levantados pelo mapeamento nacional, são pontuadas como elementos que contribuem para a percepção residual que ocupa a PEFEPS no âmbito das políticas públicas mineiras.

“O mapeamento do SIES, ele mapeou em Minas com muita dificuldade de recursos, o que nós podemos falar, que o SIES o que ele mapeou foi no mínimo dez vezes maior, ele mapeou dois mil empreendimentos, e a gente falar que ao longo desses anos a economia solidária teve em torno de, no máximo em 2008 acho que foi o topo que ela teve 1 milhão e oitocentos mil [reais]. O resto vem baixando de um milhão e oitocentos mil para seiscentos mil [reais]. E são irrisórios, não dá, deu pra que fazer feirinha. Eu não considero nem que teve orçamento na economia solidária. Teve uns projetinhos pontuais”. (CSC-EAF3)

“Falar de orçamento é muito difícil, se você considerar que o orçamento do estado de Minas Gerais destinou cinco mil (reais) ara a economia solidária em 2014 em recursos ordinários”. (CSC-EES2).

“Não, porque a ação é muito limitada, sempre tem a demanda de maiores ações, de demanda do movimento não atendida e essas ações demandam recurso”. (CSC-EAF4).

A necessidade de repensar a destinação dos poucos recursos às feiras, no formato como ela tem sido conduzida pelo Estado e pelo CEEPS, é lembrada pela conselheira CSC-EES1. Ela considera que os recursos deveriam se orientar a atividades que possibilitem aos empreendimentos a viabilidade econômica necessária à sua sustentabilidade.

“Para as feiras, entendo que esses recursos deveriam ser destinados para pontos fixos, porque não adianta feiras sazonais uma vez no ano porque não garante rentabilidade pros empreendimentos. Acho que esses recursos não

deveriam ser só para feira, tinham que ser destinados também para estruturar os empreendimentos”. (CSC-EES1).

Para o conselheiro CSC-EAF1 a questão orçamentária é relativa. Em sua concepção, recursos vultosos sem uma base que os legitimem podem não levar à promoção do desenvolvimento integrado. Por outro, o contrário pode também levar ao mesmo resultado. Nesse caso, é necessário fortalecer os movimentos sociais e sua interação junto a outros atores, os da Academia principalmente, para que, através de um processo educativo amplo tenham condições de “transformar o mundo”.

“Eu acho que é muito relativo isso, eu acho que não adianta você ter cinquenta milhões de reais e ter um movimento desarticulado do ponto de vista institucional. Por outro lado, se você tem algum nível de organização no movimento social, cinquenta milhões também podem não ser suficientes. Esse ano, acho que tem que acontecer alguma coisa, até porque há um plano estadual de desenvolvimento, então espero que o movimento consiga acordar para uma estratégia de desenvolvimento local. As ações são importantes, mas não estão contidas em um plano maior. Também é importante trazer a academia para o meio da conversa porque as pessoas podem transformar o mundo através da educação”. (CSC- EAF1)

Os conselheiros do governo consideram que o recurso destinado à PEFEPS não é suficiente. A contrário, é pontual, restritivo e denota que a política de economia solidária não foi reconhecida pelo Estado, acarretando aí sua fragilidade, sua precariedade e seu caráter residual.

“Essa dificuldade de orçamento, financeiro, uma coisa que, realmente, impede o andamento de qualquer política, porque o Estado é imenso e o orçamento é mínimo pra executar coisas mínimas. Então, a gente acaba atendendo coisas bem pontuais mesmo”. (CG2)

“Não, nem de longe. A quantia é muito pouco porque o estado é grande, tem oitocentos e cinquenta e três municípios. Mas é uma questão de contingenciamento mesmo. O pouco que a gente tinha, no final não tinha nada”. (CG4)

“A demanda é grande e os recursos escassos. Não existe um reconhecimento político e o estado ainda não comprou a ideia de economia solidária”. (CG6)

Aqui podemos considerar a fala do depoimento CSC-EAF4 que destaca a necessidade da luta pela intersectorialidade entre as políticas sociais, um outro fator que em sua avaliação poderia contribuir para que o orçamento para as ações da política pudesse ser menos residual:

“Em relação a orçamento, eu acho que a atitude de economia solidária, ela ainda é muito frágil, tem um recurso muito limitado [...]. Acho também que

não tem tanta articulação intersetorial, né, dentro da política pública de fazer esse diálogo, pensando na política de economia solidária. Então, apesar do Conselho ter a vaga de alguém da SEAPA tal, mas a SEAPA encaminhava seu representante lá, mas que não tinha muita consequência. Então, hoje, quando abre uma nova Secretaria, inclusive não sei se já teve aqui a alteração do assento porque a Secretaria é nova, então tem também essa demanda de ocupar uma cadeira no Conselho pra poder influenciar na política e fazer esse diálogo, que é, isso é muito de..., porque se você não tem o recurso, você tem que otimizar as ações, tem que articular, tem que aumentar sua eficiência mesmo e isso acontece quando cê dialoga, quando cê tem relação, tem parceiros; quando você consegue pensar política de forma mais ampla e consegue agregar essas informações e ter subsídio pra pensar uma ação conjunta. Beleza, quando você tiver o recurso x, você consegue fazer uma ação, você consegue ampliar ela. Isso a gente faz aqui também com os projetos nossos, eles dialogam também, as equipes transitam nos dois projetos e o ganho é, nossa, ele é muito grande. O recurso, às vezes, ele tem como você conseguir o recurso de uma maneira diferente e não só com o repasse. Então, isso não pode ser deixado de lado”. (CSC-EAF4)

A conselheira CG5 também analisa essa questão. Para ela, embora o recurso não seja suficiente para o atendimento das ações previstas em lei, o movimento de economia solidária poderia articular junto ao Conselho a ampliação de suas demandas para o Estado, demandas essas que poderiam ser atendidas sem recorrer a orçamento próprio, aproveitando as potencialidades que o Estado pode oferecer, mas que estão subaproveitadas. Nesse caso, o público atendido pela política de economia solidária poderia ser atendido por outras políticas sociais, em especial aquelas voltadas à superação da situação de vulnerabilidade. Essa declaração reforça, em nosso entendimento, a individualização dos problemas sociais vivenciados por esses atores como se a baixa resolutibilidade da política se devesse a falta de assertividade em suas demandas e não à política macroeconômica adotada pelo governo que privilegia o pagamento de juros e encargos da dívida ao capital rentista em detrimento das políticas sociais.

Por outro lado, O fato da conselheira referenciar dessa forma o recurso como sendo de “emenda parlamentar” denota, a nosso ver, que há uma perspectiva de que com a constituição de um fundo possa haver maior ingerência do CEEPS sobre sua alocação e destinação.

Ao avaliar o processo orçamentário, os conselheiros levantam diferentes pontos de vista, que ora se circunscrevem ao momento em que o mesmo esteve na gestão, acompanhando de forma mais próxima o orçamento destinado às ações da política estadual de economia solidária, ora empreendem avaliações mais gerais que auxiliam na compreensão das particularidades que esse processo assumiu no caso mineiro. De forma geral, para que se possa aproximar mais da realidade experienciada, essas avaliações não devem ser analisadas de forma isolada, mas dentro da contextualidade que as circunscreve. Isso posto, o

conselheiro da sociedade civil CSC-EAF3 retomando a compreensão apresentada anteriormente desenvolve sua avaliação expondo que os poucos avanços que a política mineira de economia solidária conseguiu são atribuídos ao comprometimento de algumas gestoras, do CEEPS e do movimento de economia solidária que, mobilizados, conseguiram fazer com que ela se inserisse no PMDI, embora levando em consideração que pela estrutura macroeconômica do Estado não seja em momento algum possível falar em que a PEFEPS foi considerada relevante para o governo. É possível observar isso em seu depoimento.

“Avalio que nunca foi prioridade pro governo de Minas a questão da economia solidária, a própria maneira que a economia solidária entra pra dentro do governo. Que bom que a gestora X caiu no cargo, que bom que a gestora Y continuou o trabalho aqui dentro. O que a gente sabe é que, depois que X e Y saíram de lá, o orçamento que tinha não foi executado, porque quem tava lá também não tinha competência técnica nem para escrever uma nota técnica, isso ficou muito ruim. A minha avaliação do orçamento do estado acho que falta vontade da política do governo de Minas pra questão da economia solidária. A economia solidária achou brechas com a entrada de gestora lá, como a competência dessas gestoras: a X por ter entrado e por ter colocado a política pra funcionar e a Y por entrar na época do PMDI e por ter conseguido vislumbrar como que escrevia o PMDI, como é que abria aquela janela lá no estado e depois o mérito do movimento de conseguir no PPAG buscar as emendas e fazer pressão no secretário que tá lá para que isso fosse executado, porque é só isso mesmo”. CSC-EAF3

Essa avaliação corrobora com o que havíamos afirmado em outros momentos desse texto: de que a incorporação da economia solidária como política pública no Estado de Minas Gerais ocorre por uma confluência de fatores que denominaria como “positivos”. Quando levado em consideração que sua inscrição se deveu pela intensa mobilização e organização do movimento mineiro de economia solidária, tanto em suas bases quanto na própria gestão da política, o que possibilitou a regulamentação da lei, a criação do CEEPS, os recursos de orçamento ordinário e de projetos e a execução de algumas ações. Por outro lado, há fatores negativos, pois a política foi também inscrita em um contexto em que a “contrarreforma” neoliberal do Estado de Minas Gerais ao mesmo tempo que “permitiu” sua entrada no campo do desenvolvimento das políticas sociais (porque consonante ao projeto de assistencialização e focalização de tais políticas), restringiu suas possibilidades de ampliação exatamente pelo mesmo motivo.

Na avaliação do conselheiro CSC-EAF2, as dificuldades apontadas são multicausais, indo desde a falta de informações claras que possibilitassem aos conselheiros agir de forma mais qualificada sobre a política, passando pela fragilidade da representação da sociedade civil principalmente na apreensão do complexo campo da tecnicabilidade orçamentária, pela

falta de custeio do estado para garantir sua participação, de forma que o processo deliberativo do conselho ficava extremamente comprometido.

“Até então o Conselho sempre teve muita dificuldade. Para se ter uma ideia, o Conselho que deveria fazer o controle da política, dos recursos, para se ter acesso a uma planilha de despesas do projeto, a gente não conseguia, de jeito nenhum. Esse projeto dos núcleos de inclusão produtiva, um projeto deste tamanho, a gente lutava para saber como estava sendo desenvolvido em termos de administração de recursos e nunca tivemos acesso a essas informações. O Estado sempre dificultou isso. O Conselho de Economia Solidária nunca foi um órgão forte de controle que tivesse as informações sempre em dia para a que gente pudesse avaliar o processo. Porque na verdade o Conselho é deliberativo, mas é muito fragilizado em termos da participação da sociedade civil e o Estado sempre se preparava muito bem dentro do conselho. Nos últimos meses, anos a participação dos conselhos do interior, por exemplo, nunca vinham com recursos do próprio estado, então isso fragilizava. Não tem recursos para trazer os conselheiros. Um conselheiro do Triângulo Mineiro depois da eleição ele veio uma vez. Tem a conselheira de Juiz de Fora, a instituição que ela trabalha dá apoio para ela e ela sempre vem. Temos outra representação da sociedade civil indígena que praticamente não participa. A participação fica fragilizada e quando a gente tem que tratar de votação mesmo, a secretaria do governo que compõe o Conselho vem em peso. Chegou momentos de nós conselheiros da sociedade civil que na hora de votação a gente até protestava, que nem faz sentido votar nesse contexto aqui essa questão. O Conselho de Economia Solidária esperamos que ele possa vir a se fortalecer, nesse momento passou por muita fragilidade, já foi melhor na época que tinham outras instituições participando, compondo o conselho. Essa gestão foi um momento de bastante fragilidade do conselho”. (CSC-EAF2)

É interessante observar que nesse depoimento o conselheiro atrela sua avaliação do processo orçamentário à baixa incidência de participação no conselho, constrangida, ainda, pelas diversas limitações impostas pelo Estado para a partilha do poder decisório. Aqui fica claro que o Conselho fragilizou-se ao longo de suas gestões em função dos acontecimentos narrados tanto por CSC-EAF3, que compôs o CEEPS entre 2009 e 2013, tanto por CSC-EAF2, que faz parte da gestão 2013-2015.

A conselheira CSC-EES2 corrobora com as afirmações acima ao declarar:

“Não temos nem acompanhamento nem fiscalização, pois quando temos algum recurso ele é oriundo de uma emenda parlamentar”.

Para os conselheiros governamentais, a falta de interesse e capacidade de planejamento do Estado é determinante para conferir à PEFEPS a falta de atenção no que se relaciona ao orçamento público e à expectativa de sua ampliação longitudinal.

“É uma falta de planejamento total, eu não sei se teria como ser diferente. Mas se o governo planejasse melhor, porque a gente sofre pra executar as

coisas. Poderia ser diferente, mais bem planejado. Têm questões de economia que são muito complexas mesmo’. (CG4)

‘Acho que o CEEPS tem certa ingerência sobre isso. Aliás o CEEPS consegue não só acompanhar mas também reivindicar, mas como não há empenho do Estado, estas reivindicações são quase sempre engavetadas’. (CG5)

Na avaliação de CG3, o processo orçamentário em geral é desconhecido pelas pessoas e isso afeta sua assertividade na alocação dos recursos, na mensuração do que é prioritário.

“Eu acho que orçamento, as pessoas não têm muito conhecimento de todo esse processo sobre orçamento, não sabe mensurar, medir o dinheiro. Saber quantos milhões você precisa pra uma feira, né. Ah, nós queremos isso, pessoal sempre pedia. Ah, a gente quer o hotel de não sei onde, a gente quer que bote as barracas lá, a gente quer que leve as passagens, a gente quer levar não sei que: são custos. O pessoal não consegue mensurar. E eu acho que falta esclarecimento, um nível de capacitação, de o Conselho se abrir pra isso. É interesse do gestor provocar coisas que vai beneficiar a política”. (CG3)

Sobre as normas e diretrizes que regem a responsabilidade do Estado na condução da política de economia solidária os conselheiros da sociedade civil de forma geral dizem conhecê-las, citam a lei n° 15.028/2004 e o CEEPS como os marcos que as normatizam.

“O que nós temos de normas é a Lei Estadual de Economia Solidária regulamentada [...], porém a maior parte da lei estadual ainda não saiu do papel. A legislação é muito boa como foi regulamentada, poderia dizer que se conseguisse 50% do que está na legislação, mais 10% do que colocamos no plano de economia solidária faria um avanço na economia solidária nesse Estado”. (CSC-EAF2)

A limitação para a efetivação da lei e do conselho, da forma como ela se encontra regulamentada, esbarra nas restrições impostas pela exiguidade do orçamento e aos constantes contingenciamentos tornando a política descontínua.

“As normas de responsabilidade, se o Estado constrói um PMDI ele teria que ter a responsabilidade de ta fazendo ele acontecer. Se o Estado tem uma legislação, ele teria que ter implementado. Na prática, nós temos uma política de 2004 que até hoje só tem, só foi implementado no conselho em 2008 e ficou no conselho. Na prática, você tinha o PMDI que previa dezesseis milhões pros quatro anos e só entrou pouco mais de vinte mil [reais] a cada ano, de cada ano dá oitenta mil [reais] do Estado e o restante foi as emendas tanto parlamentares quanto populares aí para o orçamento”. (CSC-EAF3)

“Vou ter que puxar pela memória. Com a criação do nosso Conselho, que além de consultivo, é deliberativo, o orçamento é apresentado e o Conselho diz que tem que fazer. Mas fazer como se o recurso está contingenciado? Isso significa que, no ano fiscal, ele pode ser efetivado em 30 dias, no final do ano, por exemplo. Mas a política foi pensada para que o recurso seja executado ao longo do ano. As normas que regem isso são as normas que regem as três peças orçamentárias e as responsabilidades de cada secretaria dentro de suas atribuições. No entanto, acompanhar o cumprimento da lei é uma ação dificultada pelo contingenciamento do recurso e, por isso, é importante que todos conheçam a lei, para acompanhar a aplicação da lei e exigir isso dos órgãos responsáveis”. (CSC-EAF1)

O conselheiro CSC-EAF4 cita ainda, adicionalmente, que outra limitação para a efetivação da lei é a estrutura administrativa enxuta para a execução de suas ações. Considerando as dimensões do estado e do público a ser potencialmente atingido.

“Eu acho que, é, porque tem a lei, né, deve ser por causa da lei, da lei estadual das competências. Uma coisa é a lei, outra coisa é a estrutura pra fazer isso acontecer, que não condiz, né. Pra você conseguir ali, você precisava mais do que de uma diretoria. Pra pensar política pro estado, precisaria de quadro técnico mais robusto, senão a política pública não sai do papel”.

A conselheira CSC-EES2 cita como um aspecto fundamental a política de realização de formação voltada ao CEEPS para que as normas e diretrizes sejam conhecidas e auxiliem no exercício do controle social:

“Nós não temos recursos para formação de nossos conselheiros. É preciso que todos conheçam as normas, as diretrizes, as ações, enfim a política de economia solidária e a proposta do estado na condução da lei”.

Apenas uma conselheira da sociedade civil declara desconhecimento às normas e diretrizes que regem a política e sobre isso ela discorre:

“Não [tenho]. Porque nunca tínhamos participado de um conselho e tudo veio de uma só vez. Ficamos focados na feira e esquecemos de acompanhar os aspectos das políticas que regem a obrigação do Estado com a economia solidária”. (CSC-EES1)

Todos os conselheiros governamentais afirmaram ter conhecimento sobre as normas e diretrizes que regem as responsabilidades do Estado. No entanto, a conselheira CG4 reconhece que a legislação acaba se configurando mais como um ideal, pois das normas que ela rege poucas são cumpridas.

“Tem a legislação que foi criada, aquilo ali, o plano. É meio que um ideal. De longe, a gente conseguia fazer alguma coisa. Em termos só da lei, não”.

(CG4)

No depoimento a seguir, ainda é possível verificar que embora a conselheira tenha declarado conhecer as normas, ela as correlaciona ao conselho e às ações de comercialização e capacitação. Tal compreensão acaba por revelar seu conhecimento parcial.

“Bom, pelo regimento, eu não recordo detalhadamente, não vou pontuar, né, mas até mesmo pelo regimento que a gente tem tratado, acredito que seja investimento na comercialização dos grupos e capacitação dos grupos também”. (CG2)

A participação do CEEPS no processo de planejamento da PEFEPS é avaliada de forma diferente pelos conselheiros, de acordo com o período de gestão que ocuparam. Os que estiveram no CEEPS na primeira e segunda gestão, de forma geral, sofreram menos com a ingerência da SETE, pois até então estavam menos expostos às confluências político-partidárias. Além disso, possuíam maior experiência e eram caudatários de entidades e empreendimentos presentes nas articulações nacionais e estaduais de economia solidária.

Segundo Costa (2013), essas entidades tiveram participação ativa nos processos que levaram à criação da SENAES no governo federal e do FBES. Os conselheiros que compuseram as primeiras gestões do CEEPS por parte da sociedade civil foram CSC-EAF1, CSC-EAF3 e CSC-EES; por parte das instâncias governamentais seus mandatos foram intermediários, pois, como a rotatividade é maior, poucos são aqueles que chegaram a cumprir uma gestão inteira, mas podemos identificar entre os que ocuparam cadeira no conselho no período entre as duas primeiras gestões os conselheiros CG3, CG4 e CG6. Dessa forma, eles destacam sua vinculação orgânica ao FMEPS fortalecendo o papel das instâncias extra institucionais como formas importantes de mobilização de maior número de atores envolvidos na política fortalecendo o exercício de pressão para a defesa de projetos e demandas do movimento.

“Quando estive lá o conselho tinha um grupo muito atuante e tinha pessoas no Estado também muito comprometidas com a política. O conselho tem um papel fundamental naquele momento na política. Lembro de várias vezes que o conselho não precisava ter sua reunião mensal. E o conselho fez reunião mensalmente e teve papel de buscar audiência pública quando precisou, papel de buscar o diálogo com o secretário, de fazer pressão social, trazer o fórum. É um conselho que eu acho que posso dizer que mais dialoga com o fórum, que a estratégia é nova pra gente, os conselhos vem da constituição de 88 mostrando ai um pouco mais de vinte anos de criado e esta estratégia de criar fóruns que é quem vai ser o parceiro [...] pra que realmente o conselho traga para dentro do estado os anseios dos movimentos, da população em si, de políticas públicas. O conselho de economia solidária tinha um diálogo frequente com o fórum - que que tem a sua coordenação,

pelo menos com a coordenação do fórum, que tá presente em dez regiões. (CSC-EAF3)

“Sim, essa é uma das atribuições do Conselho. E [...] o Conselho participa do planejamento [...] garantindo recursos para que isso acontecesse, garantindo ações de formação e planejamento do orçamento público. Outra forma de atuação foi nas atividades de formação da escola legislativa. Como o conselho é tripartite, a parte que representava a sociedade civil tinha como referência a coordenação do fórum mineiro. Então se debatia nos fóruns regionais as demandas e depois se levava a questão para a coordenação do fórum mineiro que, por sua vez, tem representantes no Conselho e conduzia para lá as demandas da sociedade civil. E é nesse ponto que se davam os embates entre as demandas da sociedade e as objeções por parte de representantes do estado por conta da burocracia e do contingenciamento de recursos”. (CSC-EAF1)

A conselheira CSC-EES1 não corrobora com o que foi relatado pelos conselheiros anteriores, assim se expressando:

“Não. O Conselho não participa. Um ou outro tem uma noção, mas a grande maioria desconhece. O planejamento das ações já era apresentado pelo estado sem o conhecimento do Conselho. Ele já era predestinado e o Conselho só acompanhava”.

Essa discordância entre os conselheiros sobre a participação no processo de planejamento da política traz à tona uma questão que perpassa de forma mais ou menos acentuada os espaços tanto institucionais quanto não institucionais de mediação de interesses coletivos, mais especificamente os de economia solidária que é a diferença de participação e capacidade de inserção dos atores representantes de empreendimentos e de entidades de assessoria e fomento. Por serem esses conselheiros da mesma gestão, seria natural que essa conselheira também relatasse essa articulação de pautas e demandas anteriores à realização das reuniões do CEEPS, mas sua opinião segue no sentido contrário. Esse fato pode tanto indicar que não era ela particularmente envolvida com as atividades de base ou que sua participação não foi percebida nesse contexto. De uma forma ou de outra, acreditamos que outros elementos dessa análise possam mais à frente desnudar esse ponto.

Os conselheiros da terceira gestão do CEEPS já estão mais expostos à ingerência do Estado e à sua obstrução constante ao processo deliberativo do CEEPS. Tal quadro acaba por impactar diretamente no envolvimento no planejamento das ações da política. Entre essas obstruções, os depoimentos abaixo correlacionados resgatam elementos já mencionados em outras oportunidades como a falta de recurso, inclusive para a garantia de participação dos conselheiros, falta de formação e falta de transparência.

“Essa participação é pequena, uma política estruturada a gente ainda está em construção, prioriza algumas ações para o estado. Uma grande participação não, até porque sempre tivemos uma grande dificuldade com relação a essa gestão”. (CSC-EAF2)

Eu acho que agora tá começando a desenvolver mais. Eu acho que o Conselho pautar e também, junto com o movimento, a elaboração do plano foi um grande avanço ter esse parceiro aí pra pensar junto. (CSC-EAF4)

“Não. O Conselho não participa e não acompanha o planejamento da política de economia solidária por falta de recursos e formação dos conselheiros. Isso mata o processo de planejamento do estado, que trabalha com projetos específicos”. (CSC-EES2)

Entre os conselheiros governamentais CG4 e CG5, em concordância ao exposto pelos conselheiros anteriormente citados, exceto a CSC-EES1, relatam que o CEEPS até chega a elaborar um planejamento, mas encontra limites à sua efetivação tanto pela questão orçamentária, quanto pela dificuldade de acesso a uma formação que possibilite aos conselheiros uma postura mais combativa e propositiva nesses espaços. Tal quadro leva, invariavelmente leva ao difícil e moroso caminho de eleger prioridades em meio às necessidades (e nesse aspecto o depoimento de CG4 se aproxima dos de CSC-EAF1 e CSC-EAF3, talvez por terem eles pertencido à mesma gestão).

“Eu acho que até é participava, a questão é a legislação mesmo. Planejar, eu acho que é até tudo bem planejadinho e tudo mais, acho que tinha uma participação do Conselho, dos conselheiros, uma vontade grande de fazer as coisas. Era tudo muito bem pensado com o pouco que podia ser feito”. (CG4)

“Participa, mas acho que falta capacitação dos conselheiros para uma contribuição mais efetiva nesse planejamento”. (CG5)

Sim, sim, inclusive eles já fizeram o planejamento pra a política de economia solidária do estado. Já entregaram para a SEDESE, para o secretário André Quintão. Teve até um evento pra eles prepararem esse plano, eles dialogam bastante quanto a isso. Eles estavam discutindo na última reunião que foi o primeiro grupo, o primeiro estado a entregar um plano de economia solidária.(CG2)

A conselheira CG5 tem uma posição um pouco diferente dos demais. Do seu depoimento, podemos destacar que para ela o planejamento chega pronto, mas a sociedade civil, de forma recorrente tensiona para o atendimento às mesmas demandas, às mesmas ações, o que faz com que a política não se desenvolva, não busque por outras formas de

exercer pressão sobre o governo na perspectiva de sua ampliação, atendo-se somente a questões imediatistas.

Buscando compreender os processos que podem levar a uma maior qualificação da participação dos conselheiros e consequente apreensão da política, estimulamos os entrevistados a responder se há discussão do conteúdo, abrangência, alcance e funções da política. Entre os conselheiros da sociedade civil os que responderam de forma afirmativa são em número menor do que os que negaram. Os primeiros e, aqui repetiremos a distinção entre os depoimentos daqueles que compuseram a primeira gestão, procurando captar de forma linear se houveram mudanças nesse processo ao longo dos anos. Nesse sentido, o conselheiro CSC-EAF3 responde afirmativamente e discorre sobre como esse processo ocorria na base e como era recorrente a tentativa de unir as bandeiras de luta definidas pelo movimento nacional às pautas do Conselho de forma a integrar as ações e dar-lhes maior visibilidade.

“Toda reunião da coordenação do fórum o conselho se fazia presente, combinava as pautas, to falando os representantes da sociedade civil que tava no conselho e no fórum, trazia as prioridades tiradas de lá aqui pra dentro, tentava trabalhar em cima das quatro bandeiras de lutas que a quarta plenária da economia solidária deixou ela mais clara, mas que vem desde o encontro de economia solidária que é a questão da educação e cultura e a questão da finança solidária, comercialização, do marco jurídico, do marco legal que a gente fala. O conselho que tentou fazer o seu papel e tentou trazer o fórum pra dentro, mas tem todos os limites”(CSC-EAF3).

Para CSC-EAF1 nem todo o conselheiro discute politicamente o conteúdo da política, mas isso se deve à falta de formação e capacitação prévia dos conselheiros ou a um dispositivo que pudesse permitir aos mesmos fazê-lo, o que em sua concepção não é de muito interesse do Estado. Não obstante, ele corrobora com CSC-EAF3 ao discorrer sobre o envolvimento da base do movimento de economia solidária com o CEEPS buscando conciliar as pautas e levar ao conselho as demandas pactadas junto ao movimento.

“Não todo mundo. Não nos disseram como a peça funciona, não há muito interesse em ensinar. P.: No âmbito dos conselheiros da sociedade civil, vocês discutiam politicamente o posicionamento de você antes das reuniões do Conselho? R.:No âmbito dos conselheiros da sociedade civil, sim, a gente chegava lá com as principais referências e as reivindicações da coordenação do fórum mineiro Essas entidades que compõem o Conselho, compõem também o fórum. Então, geralmente a gente sentava e conversava antes sobre a atuação dos conselheiros-representantes”. (CSC-EAF1)

Mais uma vez consideramos por oportuno salientar que a posição da conselheira CSC-EES1, que fez parte do conselho nas mesmas gestões que os conselheiros acima referenciados postula opinião divergente e o afirma de forma incisiva. Nesse caso permanece para nós a

dúvida sobre o quão comprometida era realmente a atuação desses representantes junto à base do movimento de economia solidária ou até que ponto exerciam esses conselheiros um papel mais individualista em sua atuação no CEEPS.

Para os membros do CEEPS da terceira gestão - CSC-EES2 e CSC-EAF2 - a resposta é não. O segundo conselheiro desenvolve um pouco mais sua resposta, relatando a estratégia de criação de comitês com a participação da sociedade civil para tentar garantir maior representatividade participação popular no espaço conselhistas.

“Até foram constituídos alguns comitês dentro do conselho para que a gente pudesse fazê-lo, mas esses comitês também não conseguiram a crescer, foram constituídos, mas acabaram se perdendo e não conseguiram avançar. Foram constituídos logo no início dessa gestão da qual faço parte. Agora estamos recompondo esses comitês dentro daqueles quatro eixos formação, finança, marco jurídico, comercialização, estamos recompondo, inclusive com participação de não-conselheiros da sociedade civil. Bom isso, aí chama mais o pessoal que já está envolvido com a economia solidária”. (CSC-EAF2).

O conselheiro CSC-EAF4 considera que dentro da limitação própria dos espaços institucionais como o conselho, a discussão política da PEFEPS acontece. Essa declaração se opõe de forma particular a várias outras que afirmaram que o acesso a informações tem se constituído como um gargalo no conselho, contribuindo em muito para a sua posição reativa.

Acho que dentro da sua competência sim. Porque, embora a gente sinta muita angústia de querer discutir tudo em todos os lugares, eu acho que, no limite do que o Conselho compete, ele tem feito isso bem. Eu acho que ele tem esclarecido quando tem dúvida, os conselheiros têm solicitado algumas informações complementares e têm chegado. Na maioria das vezes, a sensação que eu tenho é essa. (CSC-EAF4).

Para o conselheiro do governo CG6 o conteúdo político da PEFEPS era discutida e proporcionava bons debates que contavam com um público ampliado envolvendo inclusive os beneficiários.

“Sim. Pelo menos nos dois anos em que atuei como conselheira pude participar de bons debates, com participação efetiva dos representantes dos empreendimentos e das organizações da sociedade civil”. (CG6)

A conselheira CG2 responde afirmativamente, mas deixa antever que a discussão da política ocorreu de forma pontual, em algumas oportunidades e para questões específicas como as feiras.

“Assim, eu acho que eu não tenho muitos exemplos, como eu participei de poucas reuniões, meu parâmetro é curto. Do que eu participei, eu vi algumas

discussões quanto a fechamento de regimento interno, são mais ações mais pontuais, a feira, ah, vai acontecer a feira em tal lugar. Aí, vamos nos articular para isso. Então, o que vejo são mais ações pontuais”. (CG2)

O conselheiro CG5 embora responda afirmativamente, menciona que esse processo é permeado por divergências que vão desde as pessoais ou que representam o campo de interesse do sujeito, até políticas e regionais o que a seu ver dificulta o processo.

Quando questionados se há autonomia do CEEPS no processo deliberativo os conselheiros da sociedade civil não tem posições consensuais. As conselheiras CSC-EES1 e CSC-EES2 são categóricas ao informar que não. A primeira deixa antever em sua afirmativa um sutil processo de cooptação através da exposição de diálogo convincente por parte do órgão executor que acabava, em sua opinião, levando à aprovação das decisões que eram mais convenientes ao estado.

“Não [tem autonomia]. As discussões eram direcionadas, então vinham, os conselheiros tentavam até encaminhar, mas às vezes nós achávamos que aquilo era bom, confiava e fazia o que estava predeterminado”. (CSC-EES1)

Para CSC-EES2 a causa da falta de autonomia deve-se à “falta de diálogo com a SEDESE. Todas as deliberações deveriam passar antes pelo conselho”. Nesse caso, há um esvaziamento do espaço conselhistas que passa a não mais ser o responsável pelo encaminhamento, deliberação, controle e destinação de ações e de recursos, constituindo-se como, nos dizeres de Dagnino (2002) “instâncias estruturais adicionais” asseguradas tão somente porque constantes de exigência formal legal para a existência da política.

O conselheiro CSC-EAF4 inscreve a falta de autonomia do CEEPS frente ao executivo às limitações impostas pelo sistema democrático. Para ele ao defender seus interesses cada conselheiro, entidade e órgão governamental ali representado pressiona para garantir o atendimento a suas demandas e nesse caso a autonomia se compromete. Entretanto, ele salienta que essa relação no conselho tem se desenvolvido de forma saudável, mais pela construção de consensos do que de embates abertos, como o observado em outros conselhos.

O conselheiro CSC-EAF2 acredita que o conselho possuía autonomia e que essa era materializada pela composição paritária e plural que permitia o diálogo como principal mediador dos conflitos e divergências.

“Tinha sim porque, na época, tínhamos reuniões e, como era tripartite, sempre éramos maioria no Conselho. Havia alinhados representantes da sociedade civil, dos empreendimentos de economia solidária, das entidades de assessoria, todos juntos, e representantes do estado. Como é um Conselho, tinha que ter intermediação, discussões, acontecia muito isso”.

(CSC-EAF2)

Os conselheiros estaduais também apresentam diferentes posições sobre a autonomia do conselho em relação ao poder executivo. Para dois de um total de seis, essa autonomia não existe principalmente por exercerem os representantes governamentais pressão e limitação suficiente para comprometê-la ao atendimento de suas decisões.

As conselheiras CG4 e CG6 divisam que a autonomia é relativa e determinada pelos interesses do poder executivo de acordo com o que lhe for mais conveniente. Nesse caso, na esfera do planejamento ela é bem vinda, mas na execução não.

“Bom, aí já é meio complexo, porque, até determinado ponto, o Conselho, assim, participa do planejamento e tudo mais, mas, como têm essas outras questões, adianta ele planejar, querer e, na hora de executar, tipo assim, dar com uma mão e tirar com a outra? Porque, na hora da execução, cadê? Não tem”. (CG4)

“Nem sempre. Na minha percepção isso irá depender do “interesse” pessoal do Secretário de estado ou quem for designado por ele”. (CG6)

A conselheira CG2 é a única que acredita existir autonomia do CEEPS em relação ao poder executivo. Para ela os representantes da sociedade civil são articulados, mobilizados e combativos o que proporciona um dinamismo ao conselho até maior do que os representantes do governo podem fazer.

“Sim, sim, possuem autonomia e eu percebi que eles assumem grandes posições, sabe. São bem articulados, emponderados também e participam de vários, vários eventos, sabem discutir. Nossa, é uma experiência, a gente fica, é invejável, a maior militância deles e, realmente, eles são bem participativos, bem atuantes. Às vezes, até mais do que a gente”. (CG2)

De forma complementar, os conselheiros foram questionados a respeito do cumprimento pelo poder executivo das deliberações do CEEPS. O conselheiro CSC-EAF3 relata que, de forma geral, nos primeiros anos da política ela era garantida porque havia um movimento social organizado em torno de FMEPS que exercia pressão. O que de certa forma acabou impactando positivamente para a realização de algumas ações como as feiras. Ele se refere a essa pressão como a origem e o principal motivador da criação e existência tanto da política de economia solidária nacional quanto estadual.

“No geral sim, você deliberava que os recursos iam pra feira, não é só o conselho, é o fórum também, todo o processo de pressão social. Hoje, a economia solidária, ela existe tanto a nível federal quanto a nível estadual 2002-2003, um debate que teve na Assembleia criou a política estadual e a

nível federal no processo de transição do governo Dilma, antes a carta pra equipe de transição que acabou criando a secretaria de economia solidária, por mais que ela tem uma base nos fóruns e os fóruns que fazem pressão social. Por mais que o pessoal fale, é pouca gente, mas os governos do PSDB tão, tão pouco acostumados hoje com a história de pressão social que qualquer gritinho que o movimento dava ele acabava sendo correspondido, então ele, o conselho, e o fórum juntos conseguiram sim fazer boa parte do que atiraram no conselho fosse cumprido”. (CSC-EAF3)

Para o conselheiro CSC-EAF1 o cumprimento das deliberações do conselho se limita fundamentalmente pelo contingenciamento de recursos que denota a baixa disposição do estado para com a política de economia solidária. Essa baixa disposição, no entanto, tem sido confrontada com a persistência do movimento de economia solidária em mantê-la porque acreditam os autores sociais envolvidos que essa é uma política que tem condições de se viabilizar como uma “boa alternativa política, econômica e social”.

O entrevistado CSC-EAF3 tece uma correlação entre o fator deliberativo do conselho e o papel desempenhado pelos conselheiros da sociedade civil. Para ele, que faz parte da gestão 2013-2015, a articulação dos conselheiros entre si é baixa e quase inexistente, por motivos que vão desde a falta de recursos que viabilize a participação dos conselheiros do interior até a ausência de representantes nas reuniões do conselho o que leva ao que Tatagiba (2002, p. 66) define como “públicos fracos no processo deliberativo”.

“Em relação aos conselheiros da sociedade civil, a gente não se encontra além do espaço da reunião. Eu e o CSC-EAF4 do Instituto Pauline, a gente se encontra, indígenas nunca não estão conosco, a gente encontra muito raramente nos encontros do fórum mineiro, o conselheiro de Uberlândia não vem, a AFFAS de Sabará a participação muito pequena, praticamente só no conselho, nossa relação é pouco propositiva entre nós e nossa relação com o Estado era uma relação bem distante, se encontrava no dia da reunião”. (CSC-EAF3)

Os conselheiros do governo avaliaram de forma geral, que nem todas as deliberações tomadas pelo CEEPS são cumpridas pelo poder executivo. Na acepção de CG3, em concordância a CSC-EAF1, o maior problema são as feiras e a dependência orçamentária às emendas parlamentares como fonte primária para as ações da economia solidária. Para ele a constituição de um fundo poderia apoiar na autonomização do CEEPS.

“Boa parte delas sim. O maior problema eram os recursos para execução das feiras que eram oriundos de emendas parlamentares e quase sempre menores que o prometido. Falta o estado aprovar um fundo para a política de economia solidária”. (CG3)

A conselheira CG2 credita o cumprimento das ações do CEEPS pelo poder executivo à

declaração dada pelo presidente do Conselho, que era o secretário da pasta responsável pela política.

Na fala de CG6 a vinculação entre o cumprimento das deliberações do conselho pelo poder executivo também aparece ligada ao papel desempenhado pelos conselheiros governamentais. Para ela a falta da autonomia dos conselheiros governamentais compromete a atuação do estado no desenvolvimento da política levando a uma atuação no espaço conselhistas extremamente pessoal, que embora engajada, não transcende as limitações impostas, não cria responsabilidades compartilhadas e compromissos mútuos em uma perspectiva de ampliação da democratização da esfera pública de criação de atitudes mais responsivas das agências estatais. A intersectorialidade nesse caso fica comprometida pela criação de vínculos frágeis incapazes de promover a transversalidade de ações públicas que possam fortalecer-se mutuamente.

Nem sempre [*as deliberações são cumpridas pelo poder executivo*], pois os conselheiros representantes do poder executivo não têm ampla e irrestrita atuação ou poder de intervenção. Entretanto, há sim esforços muito pessoais, às vezes, para a solução ou encaminhamento de algumas ações que não envolvam verba. (CG6)

A conselheira CG5 tem uma compreensão que destoa das demais, cujo conteúdo consideramos procedente no que se refere ao cumprimento das deliberações do CEEPS para o Estado. Em sua compreensão o que limita o processo deliberativo são os custos e em uma perspectiva de individualização dos problemas orçamentários a “culpa” recai nos beneficiários e não na conjuntura macroeconômica ou no modelo de administração pública adotada pelo estado.

Para compreendermos como eram as relações entre os componentes do conselho e captar a paridade e pluralidade do espaço conselhistas como elementos capazes de proporcionar, ou não, as articulações e interlocuções necessárias para a construção de projetos que possam efetivar o espaço conselhistas como promotor da democratização, os conselheiros foram por nós indagados.

Para conferi maior dinamicidade às análises, optamos por mais uma vez organizá-las de acordo com o período de gestão ao qual pertenceram os conselheiros. Dessa forma foi possível perceber que a relação estabelecida entre os conselheiros é demarcada pelas particularidades que cada gestão assume. As primeiras (das quais fazem parte os conselheiros CSC-EAF1, CSC-EAF3, CSC-EES1, CG3, CG4, CG6) eram mais próximas.

Isso posto, o conselheiro CSC-EAF3 relata que as relações entre os conselheiros eram

de colaboração e diálogo e que em momentos como o de proposição de ações orçamentárias para a política estadual de economia solidária no PMDI, contou com a participação dos conselheiros da SEF e da SEPLAG. Ele pontua de forma sutil para uma característica recorrentemente observada quanto á representatividade dos conselheiros governamentais que é o estabelecimento de vínculos frágeis entre esses e seus órgãos de origem. A distância que configura essa relação é mediada pela ausência do Estado nesses espaços, colocando-se apenas institucionalmente através da representação de técnicos, em grande parte das vezes ocupando cargos comissionados e sem efetivo poder de decisão para dinamizar as deliberações do conselho. A consequência se traduz em uma postura autonomizada dos conselheiros que não reflete a posição do órgão governamental nos espaços conselhistas, por não haver um diálogo e um alinhamento de propostas, contribuindo para o esvaziamento do conselho.

A fala do conselheiro traz ainda o papel de representação da sociedade civil e seus vínculos com a base. Nesse sentido, ele reforça uma opinião já proferida de que houve uma preocupação de manter as bases mobilizadas e informadas. Porém, considerando o acesso desigual aos meios de informação e comunicação e a dimensão do Estado, não se pode dizer que o esforço de interlocução empreendido garantisse a representatividade.

Para o CSC-EAF1, a relação entre os conselheiros era de colaboração até a entrada na pauta de temas considerados estratégicos para o Estado. Nesse momento, o conflito e as divergências tornavam-se mais claros, ainda assim ele considera que é nesse processo dialógico, no qual os conflitos surgem e podem ser superados que se constroem os processos pedagógicos necessários para a democratização da política.

“Dependia muito da pauta, se a pauta fosse para discutir questões que o estado não considerava estratégica, a coisa podia caminhar em céu de brigadeiro. Mas quando alguém desconfiava de alguma vírgula errada, o pau comia. Não era fácil, mas o pessoal aprendia, era aprender a aprender e isso é muito importante”. (CSC-EAF1)

Os conselheiros da sociedade civil pertencentes à gestão 2013-2015 do CEEPS, apresentam um outro cenário. Para eles as relações entre os conselheiros não ultrapassam o espaço das reuniões do CEEPS, dos contatos via correio eletrônico tornando-se mais formais e frias conforme os relatos a seguir

“Na verdade o contato que temos se limitam aos dias de reunião. Não existe uma reunião de nivelamento. Nossos contatos são através de correio eletrônico . (CSC-EES2)

“” Eu acho se dá mais pela proximidade política, o que é fora do Conselho. Não pelo Conselho em si. O Conselho em si possibilita o encontro. A gente do Conselho faz reunião com chefia de gabinete. Tem um grupo articulado ali, mas é tudo por fora e não no Conselho. O Conselho só possibilita estar todo mundo ali no mesmo lugar. E aí, se as pessoas já tão no mesmo campo, é natural surgir uma empatia, é a possibilidade de ter um diálogo e pensar uma ação conjunta”. (CSC-EAF4)

“Não é uma relação conflituosa, mas também não é de proximidade, é relação fria, burocrática, formal naquele espaço. Os conselheiros do Estado olhavam muito o presidente, quem ele indicasse eles estavam ali e em conjunto. Não tinha nenhum que destoava do Estado, os conselheiros do Estado várias vezes foram em peso para defender, com medo de alguma questão que a gente pudesse deliberar lá. Publicamente lá na reunião o presidente mandava um recado para os conselheiros, tipo vota não vota, eu penso assim, quase que vocês devem pensar assim também. (CSC-EAF2)

Os relatos dos conselheiros reafirmam as observações feitas por nós no item 3.3, de que a mudança institucional da PEFEPS e do CEEPS para a SETE, em um contexto de mudança na própria gestão do governo do Estado inicia um processo de profundo esvaziamento do conselho através do uso recorrente de táticas de manipulação cooptação e autoritarismo, conforme o relato acima demonstra.

Os conselheiros governamentais das primeiras gestões (2009-2011 e 2011-2013), embora reconheçam certos limites, como a “hostilidade” dos conselheiros não governamentais, tem uma percepção positiva a respeito da relação estabelecida entre os conselheiros do CEEPS.

“Eu vi todas razoáveis. A interação era boa, era uma das melhores relações entre todos os conselhos que eu participei. Outros conselhos era guerra, esse pessoal consegue conversar, eu avalio como positivo”. (CG3)

“Razoavelmente civilizadas. Há naturalmente e isso é perceptível, alguma hostilidade e desconfiança dos conselheiros não governamentais, mas que considerava normal, dentro de um “processo democrático”. (CG6)

A conselheira CG4 cita o perfil heterogêneo dos componentes do conselho e o poder de convencimento e eloquência que alguns apresentavam que acabava por exercer influência e convencimento no processo deliberativo, fato que a conselheira CSC-EES1 também levantou em depoimento anterior. Para ela, esse processo faz parte do aprendizado que o exercício de participação em espaços institucionais possibilitam, conforme também expôs em oportunidades anteriores o conselheiro CSC-EAF3.

Para CG5 os conselheiros do Estado que compõem o CEEPS fazem uma representação

de “cadeira”, ou seja, conforme anteriormente referenciado, apenas ocupam o CEEPS como uma obrigação institucional a que são submetidos e pelas quais não tem afinidade ou podem exercer qualquer discricionariedade. Considerando que esse conselheiro compôs a gestão do CEEPS no último período, esse relato corrobora com nossa afirmação de que a política estadual de economia solidária, bem como o conselho se deterioraram à partir da mudança institucional que demarcou sua inscrição sob a responsabilidade da SETE.

Em relação aos conselheiros da sociedade civil, o entrevistado CG6 identifica neles uma postura mais propositiva. Entretanto, entretanto salienta a necessidade de capacitação para que possam qualificar sua participação e incidência no conselho.

“Os conselheiros do estado são em sua grande maioria indicados para só ocupar cadeira, não tendo grandes afinidades com a política de economia solidária e nem autonomia para decidir. Os da sociedade civil são ativos e participativos, mas precisam de uma melhor capacitação para realmente influenciar nas decisões do conselho”. (CG5)

Buscando identificar, no campo da paridade como são estabelecidos os vínculos entre a as entidades governamentais e da sociedade civil e os atores que os representam no conselho, procuramos detectar como ocorre a relação com os atores que cada conselheiro representa no CEEPS. Para isso, tomamos como premissa de que quanto mais os atores conseguem promover o diálogo junto às suas bases mais simétricas podem ser as relações levando a “formação de alianças em torno da defesa de projetos e propostas comuns, orientadas para o fortalecimento do processo de democratização” (DURIGUETTO, SOUZA FILHO, 2014, p. 246).

Na percepção de todos os conselheiros, a relação estabelecida entre a entidade ou órgão de representação e a postura assumida pelos conselheiros no processo deliberativo do CEEPS divergem quanto ao sentido de pertença ao governo ou à sociedade civil.

Aos representantes governamentais é atribuída uma postura pouco autônoma e representativa, assim concebida por esses serem ocupantes de cargos em comissão. Tal situação determina que tais técnicos tenham pouco poder na tomada de decisões, além de estarem atores à rotatividade e terem pouca experiência na política.

Nas acepções abaixo relacionadas, a participação dos conselheiros do Estado é considerada pouco autônoma e resolutiva, problemas que foram identificados com o fato desses conselheiros ocuparem cargos comissionados e por esse motivo mais permeáveis á rotatividade e á ausência de capacidade decisória além da falta de experiência na política, por ser esta nova, o que atingia não só os representantes governamentais como os não

governamentais.

Para os conselheiros CSC-EAF2 e CSC-EAF4, embora os representantes da sociedade civil tivessem dificuldades em se fazer representar, ainda conseguem estabelecer pautas e reivindicações.

Em nossa percepção, no que se refere ao caso dos representantes governamentais as posturas podem se diferenciar pelo perfil profissional mais engajado e crítico de cada técnico envolvido. Entretanto, tal perfil, ao final, não contribui de forma decisiva no resultado prático deliberativo do conselho, visto que não há um espaço de autonomia significativo com as secretarias de origem, comprometendo o estabelecimento de compromissos.

Ademais, como a institucionalização de conselhos tornou-se uma marca das “novas” políticas públicas no país, muitos representantes de órgãos governamentais nos respectivos conselhos apenas ocupam uma cadeira para cumprir a uma obrigação formal legal e, assim, pouco agregam à política e ao Conselho no qual se fazem representar. Em relação à sociedade civil esta percepção é mais difusa, mas ainda assim também considerada individual.

O conselheiro CSC-EAF1, pertencente às gestões 2009-2011, 2011-2013 do CEEPS, reafirma a ligação da sociedade civil com o FMEPS, mediado, principalmente, pelo papel que ele acumulava à época como secretário executivo, o que permitia estar em contato direto com as bases, mantendo-as informadas e mobilizadas. Fato que, em nossa concepção, contribuía para que o CEEPS tenha tido uma postura mais combativa e propositiva conseguindo inclusive fazer a interlocução necessária junto ao legislativo para a garantia de orçamento e inscrição de ações da Política Estadual de Economia Solidária no PMDI.

“A coordenação do fórum mineiro influenciava diretamente nas decisões que seriam tomadas na reunião do Conselho. Assim, se tivesse confusão, ela acontecia na reunião preparatória e não perante o Conselho. Lá, a posição era uma só, expondo nossas potencialidades. Todas as coisas que aconteciam na pauta do Conselho eram repassadas para os representantes que deveriam repassar para as bases representadas. E eu fazia isso como secretário-executivo do fórum mineiro, fazia essa ponte entre o Conselho e as coordenações regionais. As informações eram com frequência quase que diária. De alguma maneira, pode-se dizer que o movimento de economia solidária está consolidado e regionalizado em Minas”. (CSC-EAF1)

Os conselheiros governamentais apresentam diferentes entendimentos sobre as relações estabelecidas entre os atores e as entidades que representam. Para CG4 os conselheiros governamentais exercem uma posição de “conselheiros profissionais” apenas ocupando cadeira. Essa opinião, expressa anteriormente por CG5, se relaciona com a pouca importância dada aos conselhos pelos órgãos governamentais, mantendo conselheiros apenas

por exigência formal legal sem que isso se transforme em qualquer possibilidade de articulação de ações e maior comprometimento estatal. Já em relação aos representantes da sociedade civil o entendimento é que os vínculos são mais representativos.

“Tinha muito conselheiro de “cadeirinha”, algo tipo um conselheiro profissional imposto pelo estado. Muitas vezes, ele não coloca a posição da Secretaria que o servidor tá representando no Conselho. Muitos ali não representavam. No caso da sociedade civil, o vínculo é mais representativo mesmo”. (CG4)

As conselheiras CG3 e CG2 consideram que as relações entre as entidades e os atores que as representam são duais, ora assumindo contornos mais individuais, ora expressão das entidades que representam. A distinção entre ambas é uma linha tênue, porque envolve sentimentos pessoais baseados na vontade e disposição de ajudar, o que, aliás, é ressaltado por CG3 quase como uma benemerência, considerando se tratar a economia solidária de uma política de atendimento à “vulnerabilidade”.

O conselheiro CG5 imputa aos dois campos de representação do CEEPS posturas individuais e sem vinculação com as entidades de origem ou com a base social o que em seu entendimento compromete a execução da política.

O exercício do controle social pelos conselhos é uma das razões pelas quais esses espaços institucionais foram criados, buscando inserir a participação da população tanto na formulação quanto no acompanhamento e fiscalização das políticas públicas. Nesse sentido, a capacidade deliberativa de um conselho tanto o leva a “induzir o Estado à ação” quanto a “impedi-lo de transgredir”, sendo que a confluência dessas duas características levam os conselhos a se constituírem com arranjos institucionais capazes de promover a radicalização da partilha do poder favorecendo a prática democrática do Estado (TATAGIBA, 2002). Na observância desses quesitos, os conselheiros foram perguntados sobre como eram/são exercidos o controle a fiscalização do CEEPS nas ações da política de economia solidária do Estado.

Nas palavras do conselheiro da sociedade civil e secretário executivo do FMEPS entre 2009 a 2013, as ações de fiscalização e controle, por mais que se ativessem a instrumentos formais/ operacionais, eram acrescidas de fiscalização e controle por parte do próprio movimento social, nas ações ocorridas nas localidades a que pertenciam. Para ele, isso permitia uma capilaridade e ampliação do exercício do controle social, uma prática recorrente durante o período em que esteve na gestão do CEEPS.

“Na visão da macro política, nossa relação direta era com a coordenação do

fórum. Quando determinada ação estava sendo desenvolvida, você tinha coordenações disso com representantes do estado e dos três segmentos, com registros, relatórios. Até porque era um recurso público e tinha que ser fiscalizado. Tinha, então, um controle social muito forte das ações. O Estado prestava conta das ações com frequência, apresentando ação com o recurso que foi designado. Isso era feito sempre depois de cada ação desenvolvida, por parte do Conselho nas reuniões ordinárias e depois da coordenação. E se a ação não fosse empenhada, o recurso era devolvido para o Estado. Às vezes, o recurso estava no orçamento e voltava para o estado por não ter havido o desempenho da ação por parte do próprio Estado”. (CSC-EAF1)

De forma complementar, outro conselheiro pertencente ao mesmo período de gestão coloca que além da apresentação formal da prestação de contas e acompanhamento das ações realizadas, houve ainda uma tentativa de acompanhamento das ações da política *in loco*, mas que esbarrou na questão de restrição orçamentária e liberação dos conselheiros de seus respectivos órgãos para deslocar-se ao local de realização das mesmas.

“Nós tínhamos a secretária executiva do conselho que no conselho apresentava as ações que tinham sido feitas, o conselho às vezes convidava outras secretarias para apresentar e a partir desse diálogo entre os órgãos o conselho usava ou de ofício ou de resoluções ou de interlocução com o secretário pra estar fazendo seu ambiente de controle. O conselho chegou a ir nas feiras [...] sempre tirava uma comissão dos conselheiros para acompanhar as feiras, nem 100% era cumprido, os conselheiros do estado tinham mais dificuldade de ir e às vezes tinham também dificuldade financeira do estado falar que ia cumprir e pagar diária, mas na medida do possível tinham que ter acompanhamento, iam as feiras e agora quando não iam tinham um diálogo na coordenação do fórum de avaliação de como é que tinha sido o problema, levávamos a reclamação pra dentro do conselho pra ver se abria um espaço aí... pra que se não tivesse uma reunião do conselho os técnicos da SEDESE, que tinham acompanhado as feiras trouxessem a sua avaliação de como que tinha sido a feira. O conselho tinha uma visão de como tinha sido, ou dos empreendimentos da base, ou dos técnicos da sede da SEDESE [...]”. (CSC-EAF3)

A conselheira CSC-EES1, no entanto não corrobora com os demais relatos, para ela “era só formal, não existia uma fiscalização mesmo, consistia numa apresentação de contas”. É possível perceber, através de sua fala, uma certa dissonância com os outros representantes não governamentais. Essa dissonância não está ligada ao aspecto formal institucional de apresentação das contas, mas sim à atuação dos fóruns regionais na fiscalização das ações, conforme já apontado anteriormente. Essa recorrência na oposição ao revelado pelos outros conselheiros que comporam com ela as duas primeiras gestões do CEEPS (CSC-EAF1 e CSC-EAF3) pode ser imputado, em nossa opinião ao seu lugar de pertença.

A experiência no espaço conselhistas guarda diferenças de perspectiva entre os conselheiros representantes de entidades e de empreendimento. Os conselheiros

representantes de entidades de forma geral têm maior tempo para se dedicar às atividades dos conselhos por serem eles liberados para sua participação, geralmente são técnicos possuindo maior escolaridade e acesso a infraestrutura física. O que não pode ser observado no caso dos conselheiros de empreendimentos.

Nesse caso, apontamos algumas limitações levantadas pela própria conselheira a partir de análise de sua entrevista: falta de experiência na participação desses espaços; falta de capacitação que permitisse a apreensão dos processos e qualificação da representação; falta de tempo para acompanhar as ações e discussões devido ao acúmulo de funções no empreendimento, no FMEPS, no movimento de catadores de material reciclável, entre outros. Esses elementos contribuem para uma visão mais pragmática do processo e uma atuação menos incisiva, tornando-se um dos pontos que leva à fragilização do espaço conselhistas. Para corrigir essas distorções o conselho deveria atuar no sentido de tentar dirimir os efeitos das desigualdades existentes entre os próprios conselheiros no processo deliberativo.

Como observado em outros momentos dessa pesquisa, o exercício da fiscalização e controle das ações de economia solidária tornaram-se mais difíceis a partir de 2012, quando a política passa a pertencer institucionalmente à SETE, ficando mais exposta à ingerência da gestão à frente da pasta. Nesse sentido, é possível perceber uma mudança na forma como a fiscalização e o controle é exercido.

“O que é feito com a execução direta é só mesmo com informações do que é administrado, apresentado no espaço do conselho. Não tem nenhuma ação do conselheiro ir à comunidade, ir a uma feira e ver em loco ou ir a uma formação e ver como conselheiro. As feiras regionais a gente participava em algumas delas, desde que não tivesse que gastar recursos. Não me lembro muito bem, eu pessoalmente nunca fui, mas parece que o estado liberava uma van e um carro e a hospedagem e alimentação estavam incluídas na empresa que fazia a despesa. [...] Antes de entrar no Conselho eu fazia esse acompanhamento pelo Fórum, depois que eu entrei no ano retrasado a gente teve um pouco essa participação. Tem os servidores que acompanham, o projeto das comunidades tradicionais tem uma entidade e tem os servidores que sempre vão, a [...] traz notícias do que tá acontecendo, mas as entidades que executam os projetos nunca foram ao conselho apresentar ou prestar contas”. (CSC-EAF2)

“Não existe, assim, só de ações que o Conselho participou na organização. Por exemplo, assim, vou dar o exemplo do plano lá que foi discutido no Conselho, definição do recurso. Agora, por exemplo, dos convênios que estão acontecendo dentro do Estado, não tem balanço. Embora sempre tenha sido cobrado”. (CSC-EAF4)

“As regionais são distantes e não existem recursos para fiscalizar e acompanhar as ações. Não vi até hoje nenhuma prestação de contas das

feiras e nem dos projetos. Desde 2013 estamos solicitando a prestação de contas das feiras dos projetos”. (CSC-EES2)

Na percepção dos conselheiros governamentais, o acompanhamento e fiscalização do CEEPS nas ações da economia solidária são aludidos como formal e muito baseado na execução física e financeira das ações. Importante ressaltar aqui, ainda mais uma vez, que as conselheiras que pertenceram às primeiras gestões (CG4, CG5 e CG6), embora imputem esse caráter mais formal ao controle e fiscalização da política, declaram que ela era realizada.

Nas declarações de CG2 e CG5, é possível também perceber uma inflexão em relação aos relatos anteriores. Para nós, elas também são decorrentes do contexto e do período no qual esses conselheiros compuseram o CEEPS (gestão 2013-2015). Nesse sentido, a conselheira CG2 diz desconhecer como é realizado o controle e fiscalização das ações da política estadual de economia solidária e não ter acompanhado qualquer apresentação de prestação de contas. O conselheiro CG5 relata que a apresentação física e financeira das ações dos projetos é feita de forma superficial e sem a definição de datas específicas para sua realização o que compromete a articulação de ações mais efetivas pelo conselho. Assim ele levanta a necessidade da realização de uma capacitação que permita aos conselheiros, especialmente os da sociedade civil, construir uma metodologia adequada à fiscalização e controle das ações, além de qualifica-la para o exercício de pressão e maior incidência sobre a política.

“Em relação aos projetos da SENAES, as informações são repassadas, mas de forma muito superficial. Acho que é preciso capacitar os conselheiros, principalmente os da sociedade civil, para que as cobranças sejam feitas de maneira clara e específica para cada projeto ou ação. É preciso também que o estado atenda de modo rápido as solicitações do Conselho. Em relação às ações de economia solidária, são realizadas de acordo com a execução do projeto, mas sem data definida por falha do Conselho e não temos uma metodologia clara de fiscalização dos projetos, limitando-se a uma simples apresentação”. (CG5)

Como a política de economia solidária guarda similaridade com a SENAES e CNES e tendo em vista que Minas Gerais executa ações por meio de projeto com recursos do MTE, além de realizar conferências chamadas pelos dois órgãos, indagamos aos entrevistados sobre como essa relação se desenvolve, estabelecendo diferenças entre em como ele acredita que deveria ser e o que realmente ela é.

Objetivamente, foi possível observar através das entrevistas que a relação com a SENAES ocorre por meio de editais de chamada pública e a necessidade de contrapartida do estado, relação institucional mediada por instrumento legal com ações específicas de prazo

determinado. A relação de representação da SENAES acontece no espaço do FMEPS, com a participação de gestor público da Superintendência Regional de Trabalho e Emprego designado para esse fim. Dessa forma, podemos inferir que não há uma relação direta da SENAES com o CEEPS. Em relação ao CNES, a aproximação acontece porque há conselheiros estaduais com cadeira no Conselho Nacional, mas exercendo representação através de suas entidades de origem e não por meio do CEEPS. Assim, também é possível concluir que não há uma relação mais próxima, institucionalizada. Segundo o conselheiro CSC-EAF1:

“Você tem representantes no Conselho Estadual que são do Conselho Nacional, mas não é uma relação organizada, não existe institucionalmente. E o Conselho Estadual precisa estar antenado com as resoluções do Conselho Nacional e fazer um alinhamento de postura. Vale lembrar que o Conselho Nacional é apenas consultivo e não interfere no orçamento, como acontece em Minas. A Secretaria Nacional, que está dentro do Ministério do Trabalho e Emprego, tem aquele efeito, se você tem uma política nacional é importante que o MTE, via Secretaria Nacional de Economia Solidária, tenha projeto com o Governo de Minas, como, por exemplo, em editais. O edital para fazer a qualificação dos empreendimentos, então é uma decisão nacional, mas você precisa ter necessariamente a contrapartida do estado. E o Estado decide como vai ser implementado esse convênio no tempo. Então a relação do orçamento público tem muito disso, tanto com estados quanto com municípios. Durante o tempo em que fui conselheiro, tive uma relação direta com a Secretaria Nacional de Economia Solidária porque o estado precisa implementar a política que vem de cima. No caso de Minas, dentro das superintendências de trabalho e emprego, existe representação da Secretaria Nacional de Economia Solidária e essa turma precisa participar das atividades dos fóruns. Ou seja, você tinha relação das três esferas conversando no mesmo espaço, tanto no espaço público quanto no privado. Tinha alguns conflitos, o que é normal, porque o gestor público tem a visão do estado e nós a visão do movimento. (CSC-EAF1)

A conselheira CSC-EES1 reforça a afirmação de que a relação se fixava sobre a representação que os atores do conselho exerciam também no Conselho Nacional que no período em tela, era realizado pelo então presidente, representante da sociedade civil.

“O acompanhamento era coisa do presidente. Nós só ficávamos sabendo dos encaminhamentos que tinham sido acordados no Conselho Nacional e na Secretaria Nacional”. (CSC-EES1)

Para CSC-EAF2 essa é uma relação “próxima nas ações, mas não muito no diálogo”.

“[...] o presidente do conselho sempre fez um pouco esse diálogo, nós mesmos como conselheiros da sociedade civil, eu mesmo nunca falei com as SENAES de pegar um telefone, mandar um e-mail, sempre a gente tem

alguma questão que a gente delibera e a própria secretária ou o presidente e a gente delibera. Com o conselho nacional não me lembro de, exceto em alguns momentos, realização de uma plenária, conferência, momento de diálogo de execução das coisas. No dia a dia, nada [...]”.

No extrato de entrevista abaixo é possível perceber de fato que a relação tanto com a SENAES quanto com o CNES era pontual se limitando a comunicados e ofícios.

“Do Conselho, eu já vi comunicações oficiais de dúvidas que surgiam. Uma série de questionamentos, então, que o Conselho redigiu e foi disparado. Então, esse tipo de relação existe, embora seja bem pontual. Com o Conselho, não lembro, mas a relação não é muito próxima não. Em relação à SENAES eu não lembro, pode ser que tenha passado alguma coisa pontual, de fora. Mas se passou foi um informe, um ponto de pauta pra discutir e ouvir os conselheiros sobre como deveria ser elaborado o projeto”. (CSC-EAF4)

Os conselheiros governamentais de forma geral apresentam percepções semelhantes às apresentadas pelos conselheiros da sociedade civil e não apresentam diferenças significativas entre as gestões, conforme seguem:

“Sempre tem, sempre tem o pessoal dos fóruns nacionais, sempre tem alguém do Conselho Nacional lá. Durante esse tempo aí, não teve um momento que eu me lembre que não tivesse alguém do Conselho Nacional com o Conselho Estadual, sempre tinha essa conversa lá e cá. Não me lembro dessa relação com a Secretaria, mas me lembro da relação do Conselho, pra mim é muito claro”. (CG3)

“A relação era via resoluções do Conselho, tinha aquelas resoluções que chegavam, eram lidas. Tirando aquelas resoluções, a legislação, aquelas resoluções que vinham, por exemplo, como elaborar um plano, não acho que tinha outro meio de articulação, a não ser por via das resoluções. Não lembro se tinha outra forma de aproximação, de articulação”. (CG4)

“A relação era tranquila, mas a coordenação nacional trabalha de uma maneira muito centralizada [...]. Éramos informados de todas as ações que eram executadas pela nacional”. (CG5)

“É raso o que eu falo aqui, né, mas eles fizeram, com certeza, a vinculação, nacionalmente, eles buscam essa participação com Brasília. O que percebi é que o Conselho estadual tá bem articulado em relação às resoluções de Brasília”. (CG2)

Para finalizar, estimulamos os entrevistados a tecerem sua avaliação geral sobre a PEFEPS. O conselheiro CSC-EAF3 não esconde a preocupação com os rumos tomados por ela até o momento. A necessidade de fortalecer o movimento de economia solidária, por meio

do FMEPS, é uma estratégia que muitos avaliam como fundamental para garantir a profundidade e densidade necessárias para fazer do conselho um espaço em que seja possível ampliar e qualificar a política pública. Um dos conselheiros, expressa assim essas questões:

“No geral, acho que é uma política que tem um forte diálogo com o movimento social da economia solidária, é um movimento proativo dentro da política ela veio disso e ela se mantém por isso com toda dificuldade do movimento. Um movimento que se articula pela questão econômica é difícil, você vai formar a consciência e a pessoa tá ali o dia a dia trabalhando pelo coletivo, mas se no final do mês não tiver um salário o grau de desorganização de gente saindo do grupo é muito grande. É um movimento que tem muita dificuldade organizativa, mas vem com a caminhada de 2003 pra cá, tá durando, temos pelo menos 12 anos aí de pessoas, por mais que se renove do movimento entrando e saindo. A principal fortaleza da economia solidária, acho que é o movimento, a política vem de lá, a reivindicação, outra coisa que dá pra avaliar é o conselho. É um conselho que vem se reunindo que já se reuniu uma vez por mês e agora se reúne a cada 2 meses, mas que um conselho estadual de reunir pelo menos 6 vezes no ano, é um conselho que pelo menos se reúne e tem tentado se firmar, estabelece um ponto positivo com a política, com o conselho, com pessoas preocupadas, isso é importante. (CSC-EAF3).

Ainda em relação ao papel que o movimento pode desempenhar no processo de pressão, o fortalecimento do movimento e de sua capacidade de pressão é o que pode contribuir, em qualquer conjuntura, para que a disputa por fundo público tenha condições de se viabilizar, dando nova perspectiva à política. Entretanto, para o conselheiro CSC-EAF4, isso não se faz sem a utilização de táticas mais combativas.

“ É o que eu acho, que a gente acredita, a tal da escola de democracia porque, antes, era uma coisa mais pra cumprir tabela. Ia ter as feiras regionais e só. Então, ficava pautando o ano inteiro, era essa a política do Estado, era muito reduzida. Agora, inclusive, a conjuntura federal muda porque tem novas políticas chegando no Estado e, inclusive, a questão do plano foi uma demanda do fórum brasileiro, mas que também o estado que comprou e conseguiu articular bem. Então, tem se dado, nesse quesito, uma melhoria grande, assim, sabe, nas relações. Na execução de recursos, o Estado tem cumprido nem o mínimo porque tem convênio parado e, se tem convênio parado, tem má gestão. Então, tá retomando agora. Esse novo governo [*do Partido dos Trabalhadores*] tá querendo reativar esses convênios e questão é essa, é bem objetivo. Se a política pública dentro do Estado não acontece, é um sinal de fraqueza. A avaliação é bem objetiva nesse sentido. A economia solidária não vai muito pro embate, ela sempre tenta chegar num acordo, tanto é não teve feira dois anos seguidos, e o máximo que surgiu foi um documento, não teve um painel, e, na política, o que costuma dar resultado é o painel, é ir pra rua, fechar trânsito, causar. E a economia solidária nunca fez isso”.

Corroborando com uma avaliação que guarda a expectativa de avanços trazidos pela criação de marco legal institucional no governo federal e a criação de Fundo Nacional para a

política de economia solidária, o conselheiro CSC-EAF1 acredita que esse cenário irá proporcionar um rico processo formativo para os atores sociais envolvidos. Uma dinâmica que proporciona uma maior apreensão da technicalidade orçamentária, de modo que possam participar de forma mais articulada desse processo. Assim, em sua avaliação a PEFEPS

“De zero a dez, seis. Por conta de determinada ação não ser efetivada por culpa de contingenciamento de orçamento público. Minha avaliação é positiva até porque o trabalho do Estado é referência nacional. A avaliação é positiva com certeza, ainda que não tenha um montante de recurso excepcional, que não cumpra todas as ações previstas em lei até porque nós estamos quase chegando na hora de regulamentar a lei federal. Regulamentou nacionalmente, aí ‘bambu torce de outro jeito’. Porque do ponto de vista do movimento, todo mundo vai ter que se qualificar ainda mais para fazer a interpretação da nova lei. E para interpretar a lei, pelo menos trinta dias de seminário, para entender como é, como vai ser, respeitar direitos e deveres. Vai demandar muita formação política e conhecimento sobre como funciona orçamento público. Não adianta o recurso estar alocado apenas no orçamento, o movimento precisa se organizar nacional, estadual e regionalmente”.

O entrevistado CSC-EAF2 corrobora com as assertivas acima elencadas. Entretanto, para ele, é preciso que o CEEPS possibilite a entrada de novos atores, incorporando outras dinâmicas que oportunizem o fortalecimento da participação da sociedade civil que passe pela flexibilização dos critérios de habilitação e eleição de entidades, o que tornaria mais permeável a participação de um contingente de empreendimentos (que por não receber os apoios propugnados em lei, não tem sequer condições de participar do espaço conselhistas).

“A participação da sociedade civil no conselho já começa nas entidades conseguirem habilitação para se candidatarem. Precisa começar dali sabe, até conseguir avançar, precisa facilitar um pouco o processo para as entidades se candidatarem e votarem. Como empreendimentos a gente pode contar nos dedos podemos contar nos dedos os empreendimentos no estado que hoje poderiam concorrer a ser conselheiro. O espaço tá sendo um espaço muito mais ocupado assim, tem a presença de meio a meio, três empreendimentos, três entidades. Na eleição passada, por exemplo, nem houve eleição, porque foi a conta certinha dos empreendimentos e das entidades a se candidatarem. Começa por aí as condições para se chegar ao conselho como conselheiro. Tentar na próxima eleição fazer um movimento maior no Estado, quais outras entidades podem entrar. [...] Porque aquilo que estava previsto na lei dos empreendimentos, prazo de dois anos para se constituírem legalmente são muito poucos, a gente praticamente não vê nenhum empreendimento fazendo esse movimento de legalização. Não teve apoio da lei, da política, no caso teriam que estar recebendo apoio desses 4 eixos, condição de estarem se formalizando e atenderem as exigências da participação no conselho. (CSC-EAF2)

A preocupação com os empreendimentos também é compartilhada com o entrevistado

CSC-EAF3. Para ele, a questão do marco jurídico já avançou o suficiente para que as ações comecem a efetivamente chegar na ponta e surtam o efeito esperado na rotina dos empreendimentos que realmente sobrevivem desse trabalho, conforme tece em suas considerações.

“Acho que tem uma das maiores dificuldades nossas na questão do marco legal um movimento que ta ai há anos querendo construir a sua lei geral da economia solidária, ta bonitinho, ta bacaninha no papel o que é o empreendimento solidário, o processo de fomento, o sistema nacional de economia solidária, o conselho estadual, municipal e o fundo nacional, a PL ta circulando aí, ta bacana. Tem uma tentativa do marco legal de enquanto isso não andar, deixar de ser uma política de governo e ser uma política do Estado. O importante disso é que tem construção a nível nacional, o comércio tem um conceito dentro do estado, tem um decreto, um conceitinho, já é avanço. O Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários – CADSOL. A partir desse decreto, pode dar uma oportunidade, podemos buscar sabendo o que é a economia solidária, pode dar acesso a uma política de qualidade, as contas públicas que o movimento tanto aceita tem uma caminhada nesse sentido. Na questão jurídica é complicado, a falta de uma figura jurídica é complicado, nós já tivemos definição das conferências que não precisa ter vinte pessoas, um coletivo de cinco pessoas não precisa ter presidente porque o presidente é patrão e a associação o que a gente ta chamando de autogestão. Pode ter autogestão dentro da construção de uma cooperativa, mas é mais difícil se juridicamente alguém tem que assinar. Pode ser uma empresa optando pelo simples tem o vácuo jurídico na economia solidária [...]”

Os empreendimentos de economia solidária de Minas Gerais, levantados pelo mapeamento de 2007, continuam operando de forma precária sem que a eles seja oferecido nenhuma ação pública que possa promover uma melhoria de suas condições de vida, já amplamente identificadas como pauperizadas. O problema do marco jurídico segue sendo um gargalo, pois não apresentou soluções viáveis para a formalização de empreendimentos com o perfil da economia solidária. Sequer foi conseguido flexibilizar o registro de cooperativas populares com menos de vinte associados em território nacional, salvo em alguns Estados que aceitaram o registro de cooperativas com número menor de associados do que o prescrito na lei nº 5.764/71. O que fica expresso na fala do conselheiro é que o “vácuo” jurídico já se arrasta por anos, sem que a ele sejam apresentadas soluções viáveis e que possibilitem aos empreendimentos um ganho efetivo em seu processo organizativo.

Os entrevistados avaliam como ponto positivo tanto o papel atribuído às gestoras afetas à política e as feiras. As primeiras foram consideradas como agentes que possibilitaram mudanças; já as feiras, embora com todos os constrangimentos e limitações, palco de conflitos em todos os anos de sua realização e avaliadas como ação paliativa e dispendiosa, os

empreendimentos delas não abrem mão.

“Nós tivemos duas gestoras muito boas, [...], que foram gestoras, no período de 2008 a 2012 que deram conta de escrever projeto, de articular nota técnica, jurídica, de fazer toda uma articulação para que a política crescesse. Tivemos um vácuo de gestores que não eram comprometidos, que não vieram do movimento e que não fizeram muita força para acontecer isso é um fato. É uma relação boa também de um processo de gestão do nosso governo das diretoras [...], nós tivemos boas tentativas do processo de formação seja a partir das feiras, seja a partir dos seminários, teve uma época que teve recurso do conselho pra trazer informação de acordo com os objetivos que queriam, então o processo de informação vem acontecendo dos centros de formação dos CFES, isso vem acontecendo, as feiras regionais [...] As feiras regionais como um processo de encontro do movimento, dá visibilidade, de falar do que existe de diálogo entre o conselho e o fórum e o movimento de trazer novos atores. As feiras sempre são importantes. A feira é o alvo da economia solidária, se a gente fizesse a revolução da economia solidária ia acabar colocando dinamite no shopping e fazendo as feiras. Mas as feiras pra mim é algo da economia solidária onde a coisa acontece, onde o povo dialoga, o ponto de encontro, é onde se mostra o produto que tem alma, tem carinho, tem história. A feira cumprindo seu papel com toda a dificuldade seja de estrutura seja de transporte cumprem um papel super importante”. (CSC-EAF3)

Para as conselheiras representantes de empreendimentos, a política estadual de economia solidária apresentou avanços. No caso de CSC-EES1 ela oportunizou visibilidade a seu empreendimento, além de ter proporcionado uma aprendizagem ideo política importante, mediada pela troca de experiências que a participação no espaço conselhistas lhes proporcionou.

A conselheira CCS-EES2 também acredita que houve avanços e que a lei é um instrumento importante. Entretanto, seu cumprimento encontra-se limitado pela “falta de vontade política” do governo em sua baixa disposição para executar as ações previstas.

Nas avaliações efetuadas pelos conselheiros governamentais, novamente volta-se à necessidade de se investir nas ações de economia solidária como alternativa de geração de renda à população desempregada e empobrecida, motivo pelo qual ainda que a política tenha sido avaliada como altamente regressiva, focalizada e fragmentária, para os entrevistados ela ainda merece estar no horizonte de atuação do Estado.

“[...] eu acho que ela (a PEFEPS) é fundamental, muito importante, até porque, principalmente, em período de recessão econômica, onde tem uma marca de trabalhadores que vai ser expulsa mesmo e eles vão ter que buscar uma alternativa de renda e eu acho que a economia solidária pode fornecer, não para todos esses trabalhadores, é lógico, mas é uma alternativa muito interessante. Mas depende de acompanhamento técnico, de tudo, de autogestão, de interação. Não é qualquer empreendimento que consegue fazer isso sem um acompanhamento. Nossa sociedade, ela por si só, ela não

sabe viver coletivamente, a gente não sabe. Não tem essa educação, ainda mais se juntar meia dúzia, fazer alguma coisa sem acompanhamento técnico. Eu acho que é super válido, super importante a economia solidária pra uma massa de trabalhadores ela poderia ser uma saída para geração de renda fantástica, mas dependeria de ter uma política efetiva do estado para dar esse suporte e tudo, eu acho que é um processo de longo prazo, não vai ser agora, ainda mais com esse jogo político”. (CG4)

A economia solidária como uma alternativa para diminuição dos efeitos da pobreza, da falta de renda e do acesso à cidadania é avaliada como importante para CG3. Para ele, em concordância a CSC-EES2, falta “vontade política” para desenvolver as ações contidas em lei, avançando em sua implementação e na constituição do fundo que torne a política menos instável. Adicionalmente, para ele é importante ainda investir nas feiras e pontos fixos de comercialização dos produtos da economia solidária como forma de viabilizar a sobrevivência dos grupos.

“A economia solidária é fundamental para a geração de renda, diminuição da pobreza, afirmação da cidadania, mas em relação ao Estado não há empenho nem vontade política de cumprir a lei e realmente implementar as ações necessárias temos muito que avançar, principalmente na sua institucionalização com a criação do fundo orçamentário específico. É um desafio muito grande [...], temos muito a discutir. A facilitação de acesso ao mercado através de feiras e pontos fixos é necessária para a sobrevivência da economia solidária”. (CG3)

Para a conselheira CG6 a política estadual de economia solidária, embora ainda tenha um longo caminho a ser percorrido, pode ser considerada um avanço, ainda mais por contar na esfera nacional com a SENAES. Entretanto, ela avalia que o papel dos gestores governamentais responsáveis pela condução da política, escolhidos por critérios que nada se aproximam ao perfil exigido para o cargo ou experiência, se constitui como um entrave que deve ser aprimorado para que a política estadual de economia solidária possa ser potencializada.

“Acredito que haja um grande caminho a ser percorrido, mas indiscutivelmente é um avanço, a existência dessa política pública que conta com uma Secretaria Nacional com status de ministério. Entretanto, há que ser aprimorado no âmbito dos estados bem como seus representantes, principalmente os governamentais que são “escolhidos” ou indicados compulsoriamente, sem que haja sequer qualquer identidade ou informações”. (CG6)

A avaliação positiva do conselho realizada por CSC-EAF3 é corroborada pela gestoras governamentais CG5:

“Sinceramente, eu sempre mais nas reuniões de conselho, eu acho que pode melhorar muito porque o funcionamento do Conselho é muito bom, é muito melhor do que o de outros. Era um Conselho que funcionava bem. A política tem muito potencial para crescer. (CG5)

Ademais, um outro aspecto que não apareceu com centralidade nas avaliações e que consideramos importante aqui correlacionar, é o que se refere à aproximação da política de economia solidária com as políticas de trabalho e emprego. A conselheira governamental representante da SETE no CEEPS e que possui experiência de vinte anos com as políticas de trabalho e emprego executadas pelo Estado tece uma breve avaliação sobre as mesmas:

“Eu acho o mercado de trabalho muito mais dinâmico do que a política consegue enxergar. O SINE só consegue preencher 30% das vagas oferecidas e o estado coloca a culpa disso no próprio trabalhador, alega que falta qualificação. Mas não faz avaliação das condições em que essas vagas são oferecidas. O mercado muda e a política não muda, não acompanha, fica sempre na mesmice. O próprio empregador não consegue entender o perfil do trabalhador de hoje. O que ele faz é apenas o encaminhamento do trabalhador que vai até o posto do UAI. Não tem uma convocação baseada em um banco de dados e o trabalhador desanima de ficar se deslocando até o posto pra ver se tem uma vaga disponível pra ele. Falta dar palestra, qualificação e acompanhamento adequado”. (CG4)

De forma complementar, ela acredita que a falta de aproximação entre as políticas é devida aos aspectos operacionais.

“Eu acho que têm muitas coisas que poderiam possibilitar essa política de aproximação, agora não da forma que ela é executada hoje. Porque a política do trabalho tem seus números, então fica todo mundo correndo atrás de seu próprio rabo, você não consegue nem executar seu pouco, o que dirá se integrar com outro que tá caindo nas pernas pra executar alguma coisa em conjunto”. (CG4)

Tecendo um diagnóstico mais amplo em que correlaciona o contexto nacional ao estadual, o entrevistado CSC-EAF3 considera que, apesar de todos os entraves observados nas políticas públicas de economia solidária, é preciso tecer uma avaliação criteriosa sobre esse percurso. Analisar seus avanços e os limites, no sentido de proporcionar a redefinição de pautas de lutas que permitam às políticas de economia solidária avançar.

“Tem uma Secretaria Nacional com poucos recursos e uma avaliação negativa de trinta milhões [de reais] de investimento por ano em vinte e sete estados. Hoje são cento e cinquenta milhões [de reais] de recursos, o que não dá nem quarenta mil em cada município. Uma política tem que ter orçamento. Falta educação, assessoria técnica. O SETEC tem em todo o lugar do Brasil não assume a política de economia solidária porque que é rural. Tem PRONAF, tem política via crédito para cooperativas. Para um empreendimento urbano quando muito chega uma formaçãozinha. Temos

uma série de dificuldades... Fizemos cinco plenárias se a gente pegar o documento das cinco plenárias, o que o movimento precisa enquanto apoio tá no Conselho Nacional, tá no Conselho Estadual. Agora se a gente for falar, enquanto aqui em Minas Gerais tem municípios com secretaria que tem política, fundo municipal. Tem um conselho estadual com projeto funcionando. Secretaria não temos nada, no máximo uma diretoriazinha com seis pessoas... Diretoria ou gerenciazinha nem aparecia no tema órgão executivo, se não tiver no conselho se não tiver orçamento talvez só colocou o dedinho no chão qual era a relação conselho nacional e secretaria acho que era próxima. Que pena o Conselho Nacional tem toda a sua fragilidade ... Às vezes se reúne uma vez, duas vezes por ano. Tem a justificativa, tem que trazer conselheiro, é caro tem a justificativa como no nosso conselho [...] é difícil, é um recurso pouco efetivo há um alinhamento de que o Conselho Nacional poderia vir pra cá. Minas Gerais sempre foi referência, ter PSDB na gestão era uma dificuldade o PDT que tava no Ministério do Trabalho, desde 2011 [...] o problema é a política ser periférica lá e cá do mesmo jeito é mais periférica aqui. No Brasil todo você ter cem milhões de reais para fazer ação integrada em termos de orçamento é irrisório, o tanto de técnicos, proporcionalidade do Conselho Nacional [...] O resultado dela na hora que você vai avaliar é ruim, é negativo. Mas talvez esses dados até sirvam como instrumento para o movimento reavaliar a estratégia dele, repensar qual vai ser a ação e tudo. (CSC-EAF3)

A dimensão macroeconômica que vincula a política social e a política econômica na totalidade social capitalista não fugiu ao escopo da análise, embora tenha sido declarada por apenas um conselheiro. Ele foi capaz de perceber que ante ao exíguo orçamento e à limitada estrutura criada para operacionalizar a PEFEPS de Minas Gerais, em uma estrutura institucional marcada pelos preceitos administrativos e forte aparato técnico instrumental da “contrarreforma” neoliberal do PSDB, a política estadual de economia solidária mineira se trata de uma política periférica, residual, fragmentária e assistencialista, embora eivada pela relação intrínseca estabelecida junto à sua base social.

“Acho que por ser uma política periférica, nunca teve muita força, também não tinha muita disputa. Acho que a economia solidária pelo apelo, o pessoal do governo participava e também por ser periférico, era quase uma esmola que era dada. Criou-se uma publicidade muito grande entre os conselheiros do Estado e os conselheiros da Fazenda e do Planejamento que queriam ajudar. Os conselheiros souberam levar pra eles qual que era a demanda. Tinha uma publicidade muito grande no sentido de ajudar o Conselho de fazer a política acontecer, só que o Conselho e o Fórum tinham boas políticas sobre a hegemonia da política econômica. Então, a economia solidária sempre foi vista como uma política de assistência social e se desse uma migalhinha pra quem não tem nada, tava bom. Não tinha uma publicidade boa. (CSC-EAF3)

Com esses depoimentos encerramos a apresentação de pesquisa empírica realizada junto ao CEEPS para a análise dos eixos orientadores dessa investigação. Tal procedimento nos permitiu a aproximação ao rico complexo de determinações que compõe a realidade

social sob a qual está inscrita a política estadual de economia solidária.

Em um esforço de síntese elencamos, de forma breve, os elementos aqui expostos:

1. A compreensão que os conselheiros possuíam sobre a política como se encontra expressa em lei é muito assimétrica;

2. A institucionalização da lei encontrou na estrutura do Estado os elementos favoráveis à sua inscrição na agenda pública, muito mais por um senso de oportunidade do que por uma necessidade deliberada do governo mineiro em induzir uma política focalizada e fragmentária de atenção à parcela populacional que engrossa os quadros do mercado informal. Por outro lado, também não encontrou maiores resistências exatamente pelo mesmo fator;

3. O conhecimento dos conselheiros sobre as ações executadas pela PEFEPS e o número de empreendimentos atingidos pela política apresentou-se bastante diverso, apontando tanto para a falta de publicização e acesso às informações, quanto ao desinteresse pela condução da política;

4. Os limites da economia solidária como política pública no Estado esbarram no atendimento às demandas emergenciais dos empreendimentos e é determinado pelo potencial de visibilidade da ação e que exige menos investimento, como as feiras. Os empreendimentos são contabilizados como apoiados por uma ação pontual, distante das reais necessidades e demandas dos grupos que recebem assessoria de entidades e até do governo federal, mas não do Estado. Nesse sentido, as questões estruturais e de maior importância para os empreendimentos (como a regulamentação de marco jurídico que possibilite uma melhor adequação de sua forma organizativa às exigências legais para retirada de registros como CNPJ, nota fiscal e diminuição de impostos, acrescidas ao acesso a formação, assistência técnica, tecnologia e microcrédito) são relegados a segundo plano;

5. Os recursos adicionais buscados junto ao governo federal por meio da participação em editais de chamada pública de projetos também são apontados como um grande gargalo, pois são efetuados através de contratações obscuras de organizações não governamentais sem proximidade ao movimento de economia solidária e sem experiência com grupos produtivos organizados em sistema de autogestão. A falta de publicização e de transparência nas informações é relatado como um problema que impede uma maior incidência do conselho nos projetos o que leva invariavelmente à devolução dos recursos;

6. Os problemas atinentes à falta de publicização e transparência também atingem o processo de definição do orçamento e impactam de forma determinante a função deliberativa do conselho. Assim, o recurso através do qual é possível à sociedade mineira

exercer algum nível de pressão que determine o seu direcionamento é residual. Isso posto, concorre para essa limitação a dificuldade com a qual os atores se deparam para compreender e incidir efetivamente sobre o rumo do orçamento;

7. A relação e negociação com o executivo para efetivação das ações desenvolveram-se de forma dual, de acordo com as características assumidas em cada gestão. Quando pertencente à SEDESE, até 2010, sob a segunda gestão de Aécio Neves, havia uma estrutura maior e, embora permeada por relações político ideológicas de matizes variadas, permitia que suas unidades gozassem de relativa autonomia. Por esse motivo, o perfil mais técnico e menos político do gestor responsável pela SUBTER à época permitia um diálogo mais próximo e mais transparente. A partir de 2011, com a mudança do cenário político e a criação de novas estruturas administrativas, o novo lugar institucional definido para a economia solidária começa a sofrer as intercorrências de ações clientelistas que concorrem para a fragilização do Conselho e da Política;

8. Os conselheiros são unânimes ao afirmar que os recursos destinados à política não são suficientes e que na maior parte das vezes acabam empreendendo esforços que poderiam se voltar à outras áreas, para fazer cumprir o que é prioritário;

9. A individualização dos problemas sociais vivenciados por esses atores como se a baixa resolutibilidade da política se devesse a falta de assertividade em suas demandas e não à política macroeconômica adotada pelo governo que privilegia o pagamento de juros e encargos da dívida ao capital rentista em detrimento das políticas sociais;

10. Normas e diretrizes que regem a responsabilidade do Estado na condução da política de economia solidária são declaradas conhecidas pelos conselheiros;

11. Efetivação da lei e do conselho é considerada limitada, da forma como ela se encontra regulamentada, esbarrando nas restrições impostas pela exiguidade do orçamento e aos constantes contingenciamentos tornando a política descontínua;

12. Outra limitação apontada para a efetivação da lei é a estrutura administrativa enxuta para a execução de suas ações. Considerando as dimensões do estado e do público a ser potencialmente atingido;

13. Sobre os processos que podem levar a uma maior qualificação da participação dos conselheiros e conseqüente apreensão da política, os entrevistados responderam de forma afirmativa;

14. A respeito da autonomia do CEEPS no processo deliberativo os conselheiros da sociedade civil não tem posições consensuais. Os conselheiros estaduais também apresentam

diferentes posições sobre a autonomia do conselho em relação ao poder executivo. Para dois de um total de seis, essa autonomia não existe principalmente por exercerem os representantes governamentais pressão e limitação suficiente para comprometê-la ao atendimento de suas decisões;

15. A respeito do cumprimento pelo poder executivo das deliberações do CEEPS. O relatos indicam que, de forma geral, nos primeiros anos da política ela era garantida porque havia um movimento social organizado em torno de FMEPS que exercia pressão. O que de certa forma acabou impactando positivamente para a realização de algumas ações como as feiras;

16. Quanto às relações entre os conselheiros eram de colaboração e diálogo e que em momentos como o de proposição de ações orçamentárias para a política estadual de economia solidária no PMDI, contou com a participação dos conselheiros governamentais;

17. Uma característica recorrentemente observada quanto á representatividade dos conselheiros governamentais que é o estabelecimento de vínculos frágeis entre esses e seus órgãos de origem. A distância que configura essa relação é mediada pela ausência do Estado nesses espaços, colocando-se apenas institucionalmente através da representação de técnicos, em grande parte das vezes ocupando cargos comissionados e sem efetivo poder de decisão para dinamizar as deliberações do conselho. A consequência se traduz em uma postura autonomizada dos conselheiros que não reflete a posição do órgão governamental nos espaços conselhistas, por não haver um diálogo e um alinhamento de propostas, contribuindo para o esvaziamento do conselho;

18. Sobre os vínculos estabelecidos entre a as entidades governamentais e da sociedade civil e os atores que os representam no conselho, foi considerado positivo;

19. A percepção de todos os conselheiros, a relação estabelecida entre a entidade ou órgão de representação e a postura assumida pelos conselheiros no processo deliberativo do CEEPS divergem quanto ao sentido de pertença ao governo ou à sociedade civil;

20. Aos representantes governamentais é atribuída uma postura pouco autônoma e representativa, assim concebida por esses serem ocupantes de cargos em comissão. Tal situação determina que tais técnicos tenham pouco poder na tomada de decisões, além de estarem atores à rotatividade e terem pouca experiência na política;

21. A respeito do exercício da fiscalização e controle das ações de economia solidária os relatos alertam que tornaram-se mais difíceis a partir de 2012, quando a política

passa a pertencer institucionalmente à SETE, ficando mais exposta á ingerência da gestão à frente da pasta;

22. Não há uma relação direta da SENAES com o CEEPS;

23. Em relação ao CNES, a aproximação acontece porque há conselheiros estaduais com cadeira no Conselho Nacional, mas exercendo representação através de suas entidades de origem e não por meio do CEEPS. Assim, também é possível concluir que não há uma relação mais próxima, institucionalizada.

Sob a perspectiva analítica dialética nosso desafio foi o de, por meio da análise documental e dos depoimentos, via entrevistas, tecer a estruturação da política estadual de economia solidária de Minas Gerais de elementos constituintes das particularidades assumidas pela mesma em sua inscrição no aparelho institucional do estado burguês, compreendendo os limites impostos por essa estrutura hegemônica ao acesso e ampliação de direitos das classes subalternas no âmbito das políticas sociais criadas nos marcos da sociedade capitalista.

Passemos, agora, às considerações finais desse trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao nos propormos analisar a Política Estadual de Economia Solidária de Minas Gerais sabíamos que o desafio, para nós, seria grande. Caberia-nos situá-la, de forma mais geral, nos marcos das políticas sociais que se gestam sob a totalidade social capitalista, que as inscrevem no complexo e contraditório campo de disputas, determinado pelas relações sociais de produção sob as imposições da lei geral de acumulação capitalista, incorria em percorrer um caminho tênue que poderia nos levar tanto a situá-la como uma conquista dos trabalhadores em seu processo de organização e luta por reconhecimento de direitos quanto como concessões do Estado, como mecanismos de cooptação, coerção e transformismo. E, particularmente, teríamos que considerar, em nossa análise, o importante arcabouço teórico no campo da teoria crítica que nela analisa a tentativa do Estado em atuar num campo que compõe um amplo e complexo quadro do não acesso ao trabalho assalariado.

A tentativa empreendida foi de não incorrer no risco de uma análise simplificadora, acrítica e unilateral, que pudesse retirar o estudo do objeto do âmbito da complexidade demarcada pela realidade social sob o ponto de vista da totalidade concreta (KOSÍK, 1974). Ao reafirmar esses pressupostos, ainda mais uma vez nas considerações finais dessa dissertação, nossa intenção é ressaltar o grande risco que corríamos de nos situarmos no campo das análises tecnicistas, afetas à nossa área de formação acadêmica na graduação, a Administração de Cooperativas, ou ainda percorrer o caminho de um discurso mistificador, no qual a economia solidária torna-se um projeto capaz de se contrapor ao capital por portar a pseudo perspectiva da construção de outras relações de produção que podem levar ao desenvolvimento de uma sociedade baseada em valores coletivos e emancipatórios em contraposição à individualização e objetificação das relações sociais capitalistas.

Nossa inserção profissional também nos colocava outros elementos com os quais tivemos que nos deparar para escrever nossa dissertação. Fizemos parte tanto do movimento social da economia solidária quanto na própria gestão da Política Estadual de Economia Solidária. À época esse desafio era presente e, durante a dissertação, por várias vezes estamos em meio a um processo contraditório de ora valorizar, ora superar o papel de militante que vivemos com a função de fazer a defesa da economia solidária em uma estrutura administrativa burocrática fortemente demarcada pela ideologia única neoliberal, cerceadora de investimentos públicos nas políticas sociais.

Considerando nossa formação profissional e os diferentes papéis por nós assumidos após aquele período, optamos por situar a análise da Política de economia solidária mineira

considerando seus aspectos multicausais, seus limites e contradições no âmbito da totalidade concreta. Tal postura pressupõe revelar a essência de seu desenvolvimento para além da aparência sob a qual ela se apresenta, assumindo sob o olhar dos atores envolvidos com o movimento de economia solidária o *ethos* de conquista ou sob o dos atores governamentais a de mitigação dos efeitos do desemprego e da pobreza.

Dessa forma, foi essencial a aproximação e aprofundamento teórico proporcionado pelo referencial bibliográfico que se materializou em uma longa dissertação. Justificamos sua amplitude por nossa procura em preencher as lacunas do nosso processo formativo e pela necessidade de apreendermos o máximo de determinações para a análise do objeto, o que também nos levou a uma pesquisa documental, empírica, pautada também no depoimentos dos atores responsáveis pelo controle social da política de economia solidária de Minas Gerais.

Ao situar nosso objeto no “complexo de complexos” que determinam a totalidade social, vimos o quanto necessário seria captar teórica e politicamente a gênese e desenvolvimento das expressões da questão social, o aspecto multifacetado com o qual se apresenta, mediado pelas relações antagônicas que se produzem e reproduzem a partir da dinâmica do modo de produção capitalista. Compreender as relações que se processam sobre particularidades históricas e a resistência e luta da classe trabalhadora aos efeitos do desenvolvimento capitalista, pelo reconhecimento de direitos e disputa do próprio espaço institucional burguês, nos dariam indicações sobre as condições que determinam a intervenção do Estado às sequelas da questão social.

De fato, ao encerrarmos nosso trabalho, pudemos ver que a cada novo estágio de desenvolvimento o capitalismo refuncionaliza a exploração, assumindo novas expressões que se vão tornando diferenciadas, incorporando novas facetas que exigem do Estado funções renovadas, novos pactos e posturas no sentido de garantir sua perpetuação como aparelho hegemônico de poder da classe dominante. Nesse processo ao mesmo tempo em que cria as condições necessárias para a perpetuação da dominação de classe, torna-se aderente a projetos e demandas da classe trabalhadora, desde que essas não interrompam ou modifiquem a extração de mais valor. Cabe salientar que a luta de classes assumiu um papel fundamental posto que é na mobilização e organização empreendida pelos trabalhadores pelo reconhecimento de direitos que possibilitou a ampliação da esfera pública assumindo um movimento dual, contraditório e complexo. Essa é a tônica que assumem as políticas sociais no sistema capitalista.

No Brasil, a condição periférica e tardia sob a qual se desenvolve o capitalismo, guarda particularidades que conformam nossa tradição sócio-histórica e que afetam e determinam as dinâmicas de formação do Estado, dos movimentos de massa e das políticas sociais. Essa dinâmica tem incidência direta sobre a constituição da questão social e as políticas sociais desenvolvidas como reflexo às suas expressões, determinadas pelos componentes de nosso desenvolvimento desigual, combinado e dependente operado sob a manutenção e refuncionalização do pacto de poder entre as frações de classe dominante em uma preservação constante dos trabalhadores nos processos decisórios.

Conforme passamos a apreender, há no capitalismo um processo de antecipação estratégica das classes dominantes aos movimentos reais ou potenciais da classe trabalhadora, caracterizando a expressão gramsciana de revolução passiva, na qual as mudanças operam “pelo alto” em uma prática de transformismo que assimila as demandas das classes subalternas procurando manter e preservar a ordem por meio de concessões pontuais. Esse fato, aliado a um Estado intervencionista e fortemente pautado no poder executivo, opera sobre relações patrimonialistas e clientelistas que causam efeitos deletérios às classes subalternas, transformando bens e serviços básicos em moeda de troca (BARBOSA, 2007).

Ao trazer tal perspectiva para o contexto histórico onde se inscreve nosso objetivo de estudo, vimos que ao longo das transformações sócio históricas do capitalismo brasileiro, passando de Estado autocrático à democrático, pelo processo de reestruturação produtiva e assumindo desde os anos 1990 a hegemonia do ideário neoliberal, os traços que nos permitem caracterizar o transformismo permaneceram e são intrinsecamente vinculados à forma como se relacionam o Estado e a classe trabalhadora. Assim, se gestam e se desenvolvem as políticas sociais brasileiras, que de inicialmente caritativas e baseadas na benemerência vão sendo incorporadas de forma parcelar pelo Estado em uma estratégia de antecipação às lutas de classes e de extensão de direitos somente a segmentos populacionais específicos, notadamente os de caráter urbano industrial, sob o estatuto da condição assalariada e forte coerção e intervenção à organização dos trabalhadores.

Momento histórico importante, determinante para o entendimento da análise da política de economia solidária que fizemos, aquele que demarcou os processos que de organização e pressão social teve como resultado a materialização da Constituição de 1988. Criaram-se as bases para uma democracia inclusiva e portadora de direitos sociais de caráter universalista, estendendo as políticas de seguridade social a trabalhadores rurais e domésticos, além da recuperação de direitos políticos e civis. Entretanto, a breve inflexão na perspectiva

de adoção de algo aproximado a um Estado de Bem Estar Social sofre o revés da solidificação do neoliberalismo entre nós sob os auspícios de uma inserção subordinada ao circuito financeiro internacional.

Esse cenário se compõe de um universo multideterminado por vínculos de trabalho diversos, expostos à precarização, fragmentação e terceirização com o fito de reacomodar as forças hegemônicas do capital, conforme nos indica Barbosa (2007), garantindo a intensificação da exploração para extração de mais valor, através da ressignificação do trabalho e da transferência de fundos públicos ao capital financeiro rentista. Com esse processo em curso as políticas sociais tornam-se também elas fragmentárias, residuais e focalizadas, destinadas a um público destituído dos mínimos necessários á sua reprodução.

O Estado de contornos minimalistas enxuga suas funções redistributivas e sociais sob o manto da neutralidade técnica e da necessária adoção de pressupostos gerenciais que o tornem eficiente e eficaz na condução de uma política ortodoxa monetarista voltada ao atendimento dos interesses do capital. Nesse processo, os problemas sociais se tornam atomizados sendo os indivíduos responsabilizados por sua condição de pobreza e conseqüente resolução. Ao Estado cabe agir pontualmente estimulando iniciativas de auto emprego por meio de ações de qualificação profissional, ao passo que ao trabalho assalariado continuam tendo acesso parcelas limitadas da classe trabalhadora.

As iniciativas de economia solidária despontam nessa conjuntura, como ações de geração de trabalho e renda de base associada e autogerida, organizada por iniciativa de trabalhadores constrangidos pelos efeitos do desemprego e da exclusão social que os lega por características a falta de renda, de propriedade, de escolarização, de cultura e de acesso às políticas sociais.

A vivência de práticas de autogestão, de organização coletiva para produção ou prestação de serviços proporciona aos atores que dele fazem parte uma outra socialização das relações de trabalho baseada, nos dizeres de Singer (2003), na ajuda mútua, na cooperação, e nas diversas formas de compartilhar, buscando o benefício coletivo. Na perspectiva do autor, a vivência da gestão democrática possibilita socialização dos meios de produção e distribuição, garantindo aos trabalhadores informais uma forma alternativa de geração de renda. A pertinência e amplitude dessas iniciativas, por suas próprias características, reclamam legitimamente a intervenção da instância política, mediadas pelo protagonismo político social exercido pelo movimento organizado de economia solidária.

No deserto neoliberal, a vitória de um governo do Partido dos Trabalhadores em

âmbito federal, a partir 2003, parecia acenar com a possibilidade de uma mudança na ortodoxia econômica e na opção pela manutenção da política de estabilização monetária. Entretanto, o comprometimento com a “governabilidade” e com a manutenção do pacto de poder levam a um rompimento com uma agenda mais progressista voltada ao atendimento da classe trabalhadora para a adesão aos interesses dos segmentos conservadores. Em nossa avaliação, substantivamente, as políticas de assalariamento vão se redimensionando, assumindo o viés assistencialista que incorpora ações na direção contrária à universalização dos direitos atingindo os atores apartados das relações tradicionais de trabalho. Esse campo compreensivo demarca a entrada da política de economia solidária no âmbito da política pública de trabalho e emprego.

A criação da SENAES como a estrutura institucionalizada no aparelho do Estado materializa o que empreendimentos e movimento social esperavam para o início do desenvolvimento da política pública. Nesse intercruzamento entre o governo e sociedade civil organizada por meio do FBES, mediado por perspectivas e visões diferentes sobre o campo da economia solidária e, portanto, campo em disputa por sentidos e significados, as ações para o enfrentamento do amplo quadro de fragilidades dos quais as iniciativas de economia solidária são portadores se constituem como um desafio.

Apontamos que a economia solidária em Minas Gerais é caudatária do processo observado em âmbito nacional, tendo sua trajetória compartilhado várias similaridades. O contexto de surgimento das práticas de economia solidária mineiras também se inscreve em meados dos anos 1990 em meio a uma conjuntura de crise e de repasse de seus altos custos à classe trabalhadora. Desemprego, pobreza e informalidade são os determinantes para a criação e expansão das pequenas organizações coletivas carreando a economia solidária como proposta alternativa de trabalho e renda a uma população de expropriados do capital. Esse segmento, formado pelos empreendimentos, gestores públicos e entidades de apoio e assessoria oriundos do movimento sindical, universitário, igrejas e comunidades eclesiais de base iniciam a organização política do sujeito coletivo, o FMEPS, que tinham por objetivo a formação e divulgação da economia solidária, estimulando a criação de fóruns regionais que pudessem dar capilaridade e organicidade ao movimento.

Em nossas páginas finais, cabe-nos avaliar esse processo como forma de atender aos objetivos que nos propomos inicialmente. Cabe aqui destacar o estreito relacionamento mantido entre o FMEPS e o poder legislativo, principalmente no que tange à formulação e proposição de políticas públicas e apresentação de emendas ao orçamento do Estado para as

ações de economia solidária. Dessa experiência surge a lei nº 15.028/2004 que institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária. A legislação estadual mineira tem como particularidade o fato de ter sido a primeira dessa natureza criada em âmbito estadual e por ter se desenvolvido sob a gestão do PSDB, ao passo que as políticas de economia solidária tem tradicionalmente encontrado abrigo sobre a sigla do PT. O fator partidário incide diretamente sobre o desenvolvimento da política impondo condicionalidades à mesma, que incorreram em um interregno de quatro anos entre a sua sanção e regulamentação. Não foi nosso intuito tecer um quadro comparativo entre as políticas desenvolvidas sob um ou outra sigla, mas contextualizar, dentro do projeto ideo político da gestão do PSDB em Minas Gerais, o tratamento dispensado à política de economia solidária em seu processo de institucionalização, sob a diretrizes do projeto de “contrarreforma” mineiro.

Analisar a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária se constituiu como o objeto dessa pesquisa, à partir dessas particularidades. Dessa forma, as investigações se orientaram sobre três vetores: compreender a forma como a política se estruturou na organização institucional-legal do Estado através de análise do texto legal que a originou; analisar o orçamento e natureza da fonte de financiamento, procurando desvelar como a evolução ou não do orçamento direcionado às ações da economia solidária podem ser reveladoras das concepções que ela porta, do seu grau de efetividade e possibilidade de extensão e ainda; apreender, a partir das relações sociais estabelecidas no âmbito do exercício da participação, gestão e controle social da política, a forma como os atores a qualificam e determinam.

Isto posto, o processo de investigação nos permitiu chegar a algumas considerações que, longe de se esgotarem, oferecem um cenário das condições sócio históricas de surgimento e institucionalização da Política Estadual de Economia Solidária no período analisado.

Ao analisarmos a lei nº 15.028/2004 e o decreto que a regulamentou, procurando compreender as definições que ela carrega, foi possível perceber o seu caráter funcional ao projeto de contrarreforma do Estado mineiro. Suas ações e concepções ideo, políticas e operativas são portadoras do caráter fragmentário e dual que marca as ações da economia solidária, um projeto alternativo de inclusão social por via da geração de trabalho e renda a atores completamente expropriados em relação aos seus meios de vida.

Do ponto de vista ideológico, a política de economia solidária propugnada em lei

sustenta o apoio e fomento a empreendimentos da economia “popular” solidária (incluindo aqui as empresas de autogestão, cooperativas, associações, pequenos grupos informais e redes e cadeias produtivas, por meio de ações de formação, assessoria técnica, promoção do acesso a tecnologia, crédito e apoio a comercialização). Há uma preocupação em demarcar o campo de inscrição social dos empreendimentos no âmbito das experiências populares e coletivas voltadas ao atendimento de suas necessidades econômicas e sociais pela mediação da solidariedade, componente capaz de manter unidas experiências as mais diversas e heterogêneas, o que permite criar as condições para a formação de um saber popular que extrapola os limites comunitários e alcança a esfera pública se impondo como passível de reconhecimento e acesso a direitos.

Para nós, é inegável o alcance das iniciativas de economia solidária, de seu potencial de socialização do trabalho e de mobilização em torno de suas demandas. Contudo, inegável é também que as respostas formuladas e institucionalizadas pelo Estado em seu atendimento, contando muitas vezes com o papel ativo das organizações de economia solidária, redundam em políticas de caráter restritivo, fragmentário e compensatório, fruto mesmo da própria dinâmica social a qual pertence, em uma recorrência e complementaridade que reflete a própria dialética do processo social (BARBOSA, 2007).

Nesse campo compreensivo, são vários os elementos que apontam para o caráter focalizado da lei: a) a própria definição do público-alvo, atingindo os trabalhadores que não são atendidos pelas políticas tradicionais de emprego e que apresentam como perfil baixa escolaridade, baixa renda e baixa capacidade organizativa; b) ter entre seus agentes executores as ONGs e entidades privadas, transferindo à sociedade civil a responsabilidade pela execução da política, incorrendo aqui em possíveis discontinuidades; c) a delimitação de horizonte temporal para concessão dos benefícios que não condiz com a realidade socioeconômica apresentada pelos empreendimentos; d) o objetivo de consolidar empreendimentos que tenham potencial de crescimento, o que restringe ao acesso as diversas iniciativas estabelecidas em setores de baixo dinamismo econômico.

A legislação mineira transita por um limite tênue entre a possibilidade de se constituir como um instrumento de acesso a bens e serviços públicos a um segmento da classe trabalhadora e que, nesse caso, necessita dar conta de uma série de limitações e fragilidades que são inerentes às suas pequenas organizações coletivas de trabalho, tarefa que não é fácil, como nos informa Barbosa (2007), considerando a extensão das necessidades sociotécnicas exigidas. Por outro lado, a legislação carrega em si uma ambiguidade e contradição: é

potencialmente portadora da perspectiva de criação do que se pretende outro *ethos* social resultante de uma forma de produção, comercialização e consumo diferenciada, mediada pela solidariedade, entretanto inserida no mercado capitalista. Essa lógica passa ao largo da compreensão da totalidade social capitalista e nos parece ignorar que

Na idade do imperialismo, a organização monopólica da vida social tende a preencher todos os interstícios da vida pública e da vida privada; a subordinação ao movimento do capital deixa de ter como limites imediatos os territórios da produção; a tendência manipuladora e controladora que lhe é própria desborda os campos que até então ocupara [...] domina estrategicamente a circulação e o consumo e articula uma indução comportamental para penetrar a totalidade da existência dos agentes sociais particulares (NETTO, 1992, p. 34-35).

Esse processo toma a matiz mistificadora da possibilidade de um outro desenvolvimento, ao passo que torna a política passível de ser toda ela capturada pela hegemonia neoliberal. No caso mineiro, especificamente pela ideologia do “Choque de Gestão”, por atender a um público que pressiona e demanda por ela e que pode ser atendido pelo caminho mais “fácil” da alocação de recursos humanos e financeiros mínimos, em ações focalizadas, sob a exigência do binômio custo x benefício para a “pseudo” resolução dos problemas gerados pelo desemprego.

A análise dos dados do processo de institucionalização da PEFEPS não deixa dúvidas de que essa concepção esteve presente. A começar pela estrutura formal legal, designada para a condução da política contando com uma equipe enxuta, completamente adequada aos preceitos da “contrarreforma mineira”, passando pela regulamentação legal, dependente de esforços internos individuais, de técnicos aguerridos e pressão popular para que se efetivasse em condições mínimas de funcionamento. A precariedade é a marca que determina a Política Estadual de Economia Solidária e a sua condução deixa antever que governo de Minas Gerais, ao não interpor maiores resistências à criação da política, por lhe ser ela funcional, também não proporcionou condições de sua efetivação exatamente pelo mesmo motivo.

A lei e seu decreto de regulamentação, embora eivados de incongruências, portam as requisições necessárias para que o Estado inicie uma ação pública em condições suficientes para dar aos empreendimentos ao menos a possibilidade de sustentabilidade - e com isso parecem concordar os conselheiros do CEEPS entrevistados. Entretanto, encontra obstáculos ao seu desenvolvimento nas limitações orçamentárias e na falta de disposição na partilha do poder de decisão pelo Estado.

A análise do orçamento foi o ponto que mais contribuiu para a caracterização da

regressividade da política. Na avaliação dos conselheiros do CEEPS sequer existe uma política de economia solidária no Estado de Minas Gerais. Em nossa avaliação, muitos são muitos os fatores que determinam esses posicionamentos.

Em primeiro lugar, a debilidade da natureza da despesa vinculada a emendas parlamentares que demandavam o exercício constante de mobilização, participação e disputa nas audiências públicas de proposição de emendas ao orçamento por parte do FMEPS. Esse esforço para a garantia de um recurso limitado e residual acabava por orientar as ações dos atores envolvidos em sua proposição, execução e controle o que retirava o foco e atenção a outras demandas e estratégias prioritárias.

Outro ponto encontrado pela pesquisa é o caráter instável do orçamento que sofria contingenciamentos constantes, o que exigia o esforço adicional de articulação de ações para a garantia de sua execução. Esses esforços acabavam se orientando em torno de uma única ação, a realização de feiras de economia solidária.

As feiras são espaços caros ao movimento de economia solidária e que possuem, como mostrado na pesquisa, dois grupos de funções.

O primeiro grupo refere-se ao atendimento das necessidades de escoamento da produção das iniciativas de economia solidária e de constituição de um espaço de promoção do diálogo entre os empreendimentos e divulgação das ações. O segundo está vinculado ao atendimento aos preceitos do projeto de “contrarreforma” mineiro que, através do uso de técnicas de gestão privada adaptadas ao setor público, busca na divulgação massiva de programas e projetos que têm alta visibilidade e baixo custo uma maior aceitação e aderência à proposta de governo, em concordância ao ideário do estado mínimo e da assistencialização das políticas sociais. Por essas diferentes razões, embora tenha sofrido descontinuidade de execução em 2013 e 2014 o programa de feiras nunca saiu do horizonte de ações do movimento de economia solidária e do Estado.

Uma estratégia importante apontada pelos entrevistados para buscar fontes alternativas de recursos foi a participação em editais de chamada pública de projetos junto ao governo federal. Com a vigência de três projetos voltados ao atendimento das demandas básicas dos empreendimentos, havia a perspectiva de criar a estruturação necessária para iniciar o desenvolvimento de ações integradas de economia solidária, o que poderia conferir materialidade à política. Entretanto, conforme mencionamos por meio de vários depoimentos, a pesquisa nos revelou que os projetos foram “capturados” pelo Estado com a conivência dos órgãos executivos federais e apartados das deliberações do CEEPS, reforçando a prática

deletéria do clientelismo em detrimento ao exercício do controle social por meio do espaço conselhistas.

Em nossa avaliação, a transferência institucional da PEFEPS e do CEEPS para a SETE, em um contexto de mudança na própria gestão do governo do Estado, inicia um processo de profundo esvaziamento do Conselho através do uso recorrente de táticas de manipulação, cooptação e autoritarismo. Os efeitos deletérios do uso clientelista dos recursos dos projetos se confirmam pela fragilização de uma política incipiente e residual, mas que contava ainda com um conselho com possibilidades de potencialização, com vínculos fortes junto a suas bases.

De forma sintética, os dados mostraram que houve uma evolução quantitativa no orçamento da Política Estadual de Economia Solidária proporcionada, principalmente, pelos recursos do governo federal para a execução de projetos, ao mesmo tempo em que o recurso oriundo do tesouro estadual se retraiu ao longo dos anos (sendo que em 2013 e 2014 não houve aplicação). Os fatos apresentados não deixam dúvida quanto ao nível de precariedade e regressividade do aporte de recurso na política, o que corrobora para a compreensão de que a política estadual de economia solidária de Minas Gerais é uma “não política”.

No que tange ao exercício da participação, gestão e controle social da política a constituição do CEEPS foi considerada como um importante marco para sua institucionalização, aliado à lei e ao pequeno orçamento destinado às suas ações. Não obstante, o Conselho sofre com uma série de limitações e constrangimentos inerentes à própria experiência desses espaços no processo de definição das políticas públicas. Tatagiba (2002, p. 98) nos informa a esse respeito:

[...] é necessário lembrar que os conselhos estão na contramão de um processo histórico-conjuntural marcado pela ação deliberada de redução da esfera pública, com as grandes decisões nacionais sendo tomadas a partir de acordos, em geral não publicizáveis.

Isso posto, há uma limitação que contribui para a não efetividade desses espaços como possibilitadores de democratização.

Assim é que se desenvolvem as relações dos conselheiros entre si e a política. Importante salientar que esses arranjos institucionais são relativamente novos, assim como a própria política de economia solidária, fazendo com que a experiência do CEEPS, em particular, guarde uma série de similaridades àquelas observadas em outros espaços participativos, acrescidos à sua própria experiência na condução de uma política que tem poucos modelos sobre os quais se embasar.

O CEEPS iniciou sua trajetória na gestão, controle e monitoramento da PEFEPS contando com representantes da sociedade civil que haviam feito parte do processo de formulação da política e que possuem relação estreita com o movimento organizado de economia solidária no estado. Essa vinculação permitiu as condições necessárias para que a política conseguisse se estruturar inicialmente, ainda que de forma incipiente. As entrevistas nos revelam que todo o orçamento destinado à política foi possível pelo poder de mobilização do FMEPS junto ao poder legislativo, o que assegura os recursos de emenda parlamentar que permitiram que as ações iniciais fossem implementadas. Embora a limitação da comunicação e transparência tenha sido um problema recorrente para o Conselho, foi possível perceber que nas primeiras gestões isso ocorria de forma menos ostensiva, permitindo o desenvolvimento de ações conjuntas com os conselheiros governamentais e membros da equipe do poder executivo dos quais resultou a proposição de projetos para suplementação do orçamento.

A articulação do CEEPS com as bases do movimento de economia solidária é um dos fatores que criaram as condições objetivas para tornar mais democráticas as relações do conselho. Nesse quesito, embora o CEEPS tenha sido cerceado, em vários momentos, de exercer seu papel na gestão, fiscalização e controle da política, o que garantiu, ainda que de forma incipiente, nas duas gestões iniciais os elementos necessários à sua resistência foi essa relação com as bases. Entretanto, a resistência *per se* não é capaz de se contrapor à cultura autoritária e às práticas deletérias e antidemocráticas como o clientelismo. É necessário aliar a ele estratégias de mobilização e protesto. Na terceira gestão do CEEPS, o que se observou é que a concomitância entre as resistências do recrudescimento do Estado em partilhar poder, com a consequente retenção de informações e o defluxo na mobilização das bases levou, a um esvaziamento e enfraquecimento do Conselho. Isso interferia de forma direta nas condições de exigência por transparência nas informações tanto na execução físico-orçamentária quanto político-administrativa, comprometendo a efetividade de sua função deliberativa.

Os próprios conselheiros indicam os caminhos possíveis para a superação das limitações: a transversalidade de políticas e programas dos órgãos governamentais do Conselho, construindo ações conjuntas que levem ao fortalecimento das ações; constituição do fundo previsto em lei, que possa tornar os recursos mais perenes; uma capacitação que permita aos atores construir a consciência crítica necessária para o reconhecimento da posição que ocupam representantes do Estado e da sociedade civil nas relações sociais.

Os limites e desafios à efetivação da política de economia solidária mineira são enormes, assim como também as necessidades dos empreendimentos que delas necessitam.

Apesar de contraditórias e polêmicas, em nossa concepção, são necessárias. Sabemos que nos marcos da sociedade capitalista as políticas sociais não são mais que residuais e se voltam ao atendimento da reprodução ampliada do capital agindo para atenuar os efeitos da pobreza. Por mais que o contexto seja adverso e que inclusive inclua a economia solidária e suas práticas no mosaico de experiências que compõem seu repertório reificado e mistificado, entendemos caber aos trabalhadores difícil papel de romper aos seus efeitos perversos. Para isso, é necessário e urgente que consigam empreender a um exercício auto-reflexivo sobre suas experiências de forma que possam quebrar com o ciclo de autonomização que determina a economia solidária, compreendendo que é na luta pelos direitos, articulada a processos que transcendam a particularidade e se elevem à totalidade, que será possível superação dessas limitações. E é nesse sentido que esperamos ter contribuído com essa dissertação.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

ANASTASIA, A. A. Antecedentes e origem do Choque de Gestão. In: **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Renata Vilhena [et al]. Organizadores. Belo Horizonte: editora UFMG, 2006.

ALVES, G. **Trabalho e subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório**. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. Trabalho e sindicalismo no Brasil dos anos 2000: dilemas da era noliberal. In:

ANTUNES, R. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.p. 461-474.

ALMEIDA, N. V. de. **Economia solidária em Minas Gerais: uma análise sobre os fatores que contribuem para sua autossustentabilidade e capacidade de geração de renda**. 128f. (Dissertação Mestrado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais Belo Horizonte, 2010.

ALVES, A.A.F. **Os atuais processos de avaliação da política de assistência social no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRRJ/ESS, 2007.

ANTUNES, R. **O que é sindicalismo**. 10. ed. São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. **Adeus ao trabalho?: Ensaio sobre as Metamorfoses e a Centralidade do Mundo do Trabalho**. 4. ed. Campinas : Cortez. 1997.

_____. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**, São Paulo: Autores Associados, 2005.

_____. (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. In: SILVA, M. O. da.; YAZBEK, M. C. (Orgs). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, São Luis, MA, FAPEMA, 2006.

ARRETCHE, Marta. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais/BIB**, Rio de Janeiro, n. 39, p. 3-40, 1995.

ARNOUT, T. T. **Descentralização político-administrativa da política nacional de assistência social: o papel do governo do estado de Minas Gerais**. 165 fls. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2014.

AUGUSTO, M. H. **Os últimos dez anos de governo em Minas Gerais: a política de resultados e o trabalho docente**. Educ. Soc., Campinas, v. 34, n. 125, p. 1269-1285, out.-dez. 2013.

BALTAR, P.; Política Econômica, emprego e política de emprego no Brasil. In: **Estudos Avançados**. Vol 28 nº 81. São Paulo: USP, 2014 p.95-114.

BARBOSA, R. N. C.. **A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, E. R. **Brasil em Contra Reforma Desestruturação do Estado e Perdas de Direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

_____; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 8ª ed São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, E. **Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. K. (org.). “Da administração pública burocrática à gerencial”. In. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV): 1998.

BORGES NETO, J. M. Governo Lula: uma opção neoliberal. In: PAULA, J. A. (org.). **Adeus ao desenvolvimento: a opção do governo Lula**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

BOITO JR., A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, Sept. 2013.

BOSCHETTI, I. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CFESS; ABEPSS. (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília, DF, 2009.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

CARDOSO, A. **A construção da sociedade salarial do trabalho no Brasil: uma investigação sobre a persistência secular das desigualdades**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CARDOSO, A. Escravidão e sociabilidade capitalista: um ensaio sobre inércia social. **Novos estudos - CEBRAP**, São Paulo, n. 80, p. 71-88, Mar. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002008000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 11 Nov. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002008000100006>

CARDOSO, J. C. Jr. A questão do trabalho urbano e o sistema público de emprego no Brasil contemporâneo: décadas de 1980 e 1990. In: JACCOUD, L. (org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2009. p. 127-178.

CARDOSO, J. C. Jr., JACCOUD, L. Políticas Sociais no Brasil: Organização, abrangência e tensões da ação Estatal. In: JACCOUD, L. (org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 160-181.

CHESNAIS, F. **Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996. 105

COIMBRA, A. L. de S.; Decifra-me ou te devoro: nota sobre a participação sindical nos espaços institucionais. In: **Libertas: revista do Serviço Social**. Juiz de Fora: Editora da UFJF, v.1, n.2, jul/dez – 2001.

COIMBRA, A.; BRAGA, M. Princípios e ações em economia solidária: a Intecoop/UFJF e o cooperativismo popular com egressos do sistema penitenciário de Juiz de fora/MG. **Revista Proposta**. N 36. 2007. Rio de Janeiro: FASE, 2007.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da primeira reunião ordinária realizada no dia 18 de dezembro de 2008. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da segunda reunião ordinária realizada no dia 12 de março de 2009. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da primeira reunião extraordinária realizada no dia 06 de abril de 2009. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da terceira reunião ordinária realizada no dia 12 de maio de 2009. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da segunda reunião extraordinária realizada no dia 15 de junho de 2009. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da terceira reunião extraordinária realizada no dia 10 de agosto de 2009. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da quinta reunião ordinária realizada no dia 09 de outubro de 2009. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da quarta reunião extraordinária realizada no dia 18 de novembro de 2009. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da sexta reunião ordinária realizada no dia 17 de dezembro de 2009. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da quinta reunião extraordinária realizada no dia 09 de fevereiro de 2010. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da sexta reunião extraordinária realizada no dia 12 dias do mês de fevereiro de 2010. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da sétima reunião ordinária realizada no dia 11 de março de 2010. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da sétima reunião extraordinária realizada no dia 8 de abril de 2010. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da oitava reunião ordinária realizada no dia 12 de maio de 2010. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da nona reunião ordinária realizada no dia 09 setembro de 2010. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da décima reunião extraordinária realizada no dia 22 de março de 2011. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da décima primeira reunião extraordinária realizada no dia 29 de abril de 2011. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da décima segunda reunião extraordinária realizada no dia 15 de junho de 2011. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da

décima quinta reunião extraordinária realizada no dia 07 de novembro de 2011. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da décima sexta reunião ordinária realizada no dia 14 de fevereiro de 2012. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da décima sétima reunião ordinária realizada no dia 15 de maio do ano de 2012. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da décima sétima reunião extraordinária realizada no dia 19 de junho de 2012. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da vigésima primeira reunião extraordinária realizada no dia 04 de dezembro de 2012. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da vigésima segunda reunião ordinária realizada no dia 19 de fevereiro de 2013. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da vigésima terceira reunião extraordinária realizada no dia 19 de março de 2013. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da vigésima quarta reunião extraordinária realizada no dia 27 de março de 2013. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da vigésima quinta reunião ordinária realizada no dia 17 de abril de 2013. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da vigésima sexta reunião extraordinária realizada no dia 23 de maio de 2013. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da vigésima sétima reunião ordinária realizada no dia de junho de 2013. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da vigésima oitava reunião extraordinária realizada no dia 23 de julho de 2013. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da vigésima nona reunião ordinária realizada no dia 27 de agosto de 2013. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da trigésima reunião extraordinária realizada no dia 17 de setembro de 2013. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da trigésima primeira reunião ordinária realizada no dia 15 de outubro de 2013. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da trigésima segunda reunião extraordinária realizada no dia 21 de outubro de 2013. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da trigésima terceira reunião ordinária realizada no dia 12 de novembro de 2013. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da trigésima quarta reunião extraordinária realizada no dia 04 de dezembro de 2013. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. Ata da trigésima quinta reunião ordinária realizada no dia 04 de fevereiro de 2014. s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. **Ata da trigésima sexta reunião extraordinária realizada no dia 11 de março de 2014.** s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. **Ata da trigésima sétima reunião ordinária realizada no dia 29 de abril de 2014.** s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. **Ata da trigésima oitava reunião extraordinária realizada no dia 20 de maio de 2014.** s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. **Ata da trigésima nona reunião ordinária realizada no dia 18 de junho de 2014.** s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. **Ata da quadragésima reunião extraordinária realizada no dia 18 de agosto de 2014.** s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. **Ata da quadragésima primeira reunião ordinária realizada no dia 10 de setembro de 2014.** s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. **Ata da quadragésima segunda reunião extraordinária realizada no dia 21 de outubro de 2014.** s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. **Ata da quadragésima terceira reunião ordinária realizada no dia 19 de novembro de 2014.** s/d.

CONSELHO ESTADUAL DE ECONOMIA POPULAR SOLIDÁRIA. SEDESE. **Ata da quadragésima quarta reunião extraordinária realizada no dia 09 de dezembro de 2014** s/d.

COSTA, B. A. L. A incorporação da economia solidária na agenda da política pública de trabalho e emprego em Minas Gerais, Brasil. **Revista Outra Economia.** Rio Grande do Sul, janeiro-junho 2012, nº 6, p. 68-78.

COSTA, B. A. L. **Entre teoria e prática:** a experiência da economia solidária no Brasil a partir de uma abordagem internacional. 219f. (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

COUTINHO, C.N. **A democracia como valor universal e outros ensaios.** Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

COUTINHO, C.N. Notas sobre Cidadania e Modernidade. **Praia Vermelha.** Rio de Janeiro, 1º semestre 1997, n.1, p.145-165.

COUTINHO, C.N. **Contra a corrente:** ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

CUNHA, G. C.; DAKUZAKU, R. Y.; SOUZA, A. R. de. (orgs.) **Uma outra economia é possível:** Paul Singer e a economia solidária. São Paulo: Contexto, 2003. 320p.

_____. **Outras políticas públicas para outras economias:** contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). 466 fls. (Tese Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

DEMOUSTIER, D. **A economia social e solidária.** Loyola, São Paulo, 2006.

DURIGUETTO, M. L. Conselhos de direitos e intervenção profissional do Serviço Social. In: BRAVO, M. I. S.; MENEZES, J. B.. (orgs.). **Saúde, serviço social, movimentos sociais e conselhos: desafios atuais**. São Paulo: Cortez, 2012.

DURIGUETTO, M. L.; SOUZA FILHO, R. Democratização, política economia e política social: determinações fundamentais para o debate dos espaços conselhistas. In: MOTA, A. E.; AMARAL, A. (orgs.). **Serviço social brasileiro nos anos 2000: cenários, pejejas e desafios**. Recife: Editora UFPE, 2014.

DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo. **Revista USP**, São Paulo, 1993, nº. 17, p.86 – 101.

DRUCK, M. G. ; FILGUEIRAS, L. Política Social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do Governo Lula. **Revista Katalysis**, v. 10, p. 24-34, 2007.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 3ª ed. São Paulo: Editora Escala, 2008.

ESPING-ANDERSEN, G. As Três Economias Políticas do Welfare State. In: **Revista Lua Nova**. vol. 24, setembro, 1991.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil: um ensaio de interpretação sociológica**. São Paulo, Globo, 2006.

FRANÇA FILHO, G. C. de; LAVILLE, J. L. **A economia solidária: uma abordagem internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

FRANÇA FILHO, G. C. Políticas públicas de economia solidária no Brasil. In: FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. L.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J. P. **Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FREITAS, M. M. **As políticas públicas de economia solidária no governo federal: 2003 a 2010**. 216f. (Dissertação Mestrado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2011.

FONTES, V. **O Brasil e o capital imperialismo**. Rio de Janeiro, UFRJ, 2010.

GODOY, A . S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai/jun, 1995.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Vol.6. Trad.: Carlos Nelson Coutinho. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, Apêndice.

GUERRA. Y. Instrumentalidade do trabalho do assistente social. In: **Capacitação em Serviço Social e política social: Módulo 04: O trabalho do assistente social e as políticas sociais**. Brasília: CEAD, 2000, p. 51-63.

GUIMARÃES, T. B.; ALMEIDA, B. T. de. **Da estratégia aos resultados concretos: a experiência de Minas Gerais (2003-2005)**. Cadernos BDMG: Belo Horizonte: BDMG, n.12, 2006.

HARVEY, D. **A Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1989.

_____. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

- HOBBSAWM, E. J. **A Era dos Impérios: 1875-1914**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- _____. **Era dos Extremos: o breve século XX 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- _____. **A Era das Revoluções (1789-1848)**. 16. ed. São Paulo. Paz e Terra, 2002.
- IAMAMOTO, M. V. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012. 106
- _____. A questão social no capitalismo. In: **Revista Temporalis**. Brasília: ABEPSS, nº 3, p. 09-32, 2001.
- _____ e CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social**. 9ª edição. São Paulo: Cortez, 1994.
- IANNI, O. **Estado e capitalismo: estrutura social e industrialização no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- _____. **A ideia de Brasil moderno**. São Paulo: Brasiliense, 1992.
- _____. **A era do globalismo**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasília: IPEA, 2014. 640 p. (Edição N. 22).
- IVO, A. B. L. **Viver por um fio: pobreza e política social**. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.
- KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- KREIN, J. D.e; BIAVASCHI, M. de B. **Os movimentos contraditórios da regulação do trabalho no Brasil dos anos 2000**. Disponível em: <http://www.cesit.net.br/wp-content/uploads/2015/10/CLASCO-vers%C3%A3o-enviada-de-maio.pdf>. Acesso em 12 de Maio de 2015.
- LAFARGUE, P. **O direito à preguiça**. 2. ed. São Paul Unesp; Hucitec, 2000.
- LAURELL, A.C. (org). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução Rodrigo León Contrera. São Paulo: Cortez, 1997.
- LOJKINE, J. **O tabu da gestão: a cultura sindical entre contestação e proposição**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- LOPES, A. L. S., GUSMÃO, G. C. **A relação entre pobreza e desigualdade na região norte de Minas Gerais**. Seminário População, Pobreza e Desigualdade, 2007, Belo Horizonte, MG. Anais. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2007.
- LOWY, M. **A teoria do desenvolvimento desigual e combinado**, 2010. Disponível em: <<http://www.afoiceemartelo.com.br/posfsa/Autores/Lowy,%20Michael/a%20teoria%20do%20desenvolvimento%20desigual%20e%20combinado.pdf>>. Acesso em 24 de abr. 2015.
- LUKÁCS, G. **Marxismo e teoria da literatura**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

- MACIEL, D. **O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992)**. Revista UFG. Dezembro 2011. Ano XIII nº 11. Disponível em: http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/dezembro2011/arquivos_pdf/artigos_o_governo.pdf. Acesso em: 01 de junho 2015.
- MANCE, E. Consumo solidário. In: CATTANI, A. et al. **A outra economia**. Porto Alegre: Veraz, 2009.
- MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- _____. **A crise do Capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Editora da Unicamp, 1990.
- MARX, K. **O Capital: a crítica da economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- _____. A Assim Chamada Acumulação Primitiva. In.: Marx. **O Capital: a crítica da economia política**. São Paulo: Nova Cultural, 1988. (Os Economistas). Capítulo XXIV, p.252.
- _____. **Formações econômicas pré-capitalistas**. Introdução de Eric Hobsbawm. Trad. de João Maia. Rev. de Alexandre Addor. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. (Coleção Pensamento Crítico, vol. III).
- _____. **O Capital: a crítica da economia política**. Livro Primeiro. São Paulo: Civilização Brasileira, 1992.
- _____. **Manuscritos Econômico-Filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2001. 107
- _____; ENGELS, F. A Ideologia Alemã [I – Feuerbach]. / Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. - São Paulo: Editora Hucitec, 1989.
- _____. **Capítulo VI Inédito de O Capital: resultados do processo de produção imediata**. São Paulo: Moraes, s/d, pp.94-95.
- MATTOS, M. B. A CUT hoje e os dilemas da adesão à ordem. **Revista Outubro**, nº 9, 2003. Disponível em: <http://outubrorevista.com.br/wp-content/uploads/2015/02/Revista-Outubro-Edic%CC%A7a%CC%83o-9-Artigo-04.pdf>. Acesso em: 16 de março de 2015.
- MATTOSO, J. E. L. **A Desordem do Trabalho**. Campinas: Página Aberta, 1996.
- MEDEIROS, F. M. **Administração pública e previdência social no Brasil: desconstrução neoliberal, mutações objetivas e subjetivas e suas particularidades**. 227 f. (Dissertação Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.
- MENEZES, M. T. C. G. de. **Economia solidária: elementos para uma crítica marxista**. Rio de Janeiro: Gramma, 2007.
- MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.
- _____. **Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda**. In: Antunes, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- _____. **Para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MONTAÑO, C. E. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MOTA, A. E. **Cultura da crise da seguridade social:** um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. (org) **O Mito da Assistência Social:** ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2010.

MORETTO, A. J.; GIMENEZ, D. M. ; PRONI, M. W. Os descaminhos das políticas de emprego no Brasil. In: PRONI, M. W.; HENRIQUE (orgs). **Trabalho, Mercado e Sociedade:** o Brasil nos anos 90. São Paulo. Editora UNESP; Campinas; IE/UNICAMP, 2003.

MORETTO, A. J. **O sistema público de emprego no Brasil:** uma construção inacabada. 304 fls. (Tese de Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

NETO, A. J. M. **Participação e educação:** o caso das políticas sociais em Minas Gerais. Revista Educação e Filosofia. v. 10 (20), p. 155-167, jul./dez. 1996.

NETTO, J. P. Capitalismo e barbárie contemporânea. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 4, n.1, p. 202-222, jan./jun. 2012.

_____. **Ditadura e Serviço Social:** uma análise do serviço social no Brasil pós-64. 16ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

_____. III CBAS: algumas referências para a sua contextualização. CFESS (org.). **30 anos do Congresso da Virada.** Brasília: CFESS, 2009.

_____. Cinco notas a propósito da questão social. **Revista Temporalis.** Brasília: ABEPSS, n. 3, p. 51-62, 2001.

_____. Questão Social no Capitalismo. **Revista Temporalis**, Brasília (DF), ano 2, n. 3, p.9-32, jul./dez. 2001.

_____. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 1992.

NETTO, J. P. e BRAZ, M. **Economia Política:** uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2012.

NEVES, D. **A recepção da economia solidária no Serviço Social.** 211f. (Tese Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política:** ideias para a reforma democrática do Estado. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, F. de. **Os direitos do anti-valor.** Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, F. A. de, GONTIJO, C. **Dívida pública do Estado de Minas Gerais (1994-2011):** a renegociação necessária. – Belo Horizonte, 2012.

PALES, R. C.; SANTOS, G. R. dos; RODRIGUES, S. G. Minas Gerais, estado síntese do desenvolvimento regional brasileiro. In: IV CONGRESSO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2014, Montes Claros. **Anais do 4º CDC**. Disponível em: http://www.congressods.com.br/quarto/anais/GT06/03_GT_06.pdf. Acesso em 30 de Maio de 2015. ISSN: 1984-2996.

PASTORINI, A. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria concessão-conquista. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 18, n. 53, p. 80-101, mar. 1997.

_____. **A categoria “questão social” em debate**. São Paulo, Cortez, 2004.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PERDIGÃO, M. A. C. **Serviço social e espaços conselhistas: o que é possível? A experiência profissional nos conselhos municipais de assistência social da região metropolitana do Vale do Aço – MG**. 154 f. (Dissertação Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2010.

PEREIRA, P. A. P. A metamorfose da questão social e a reestruturação das políticas sociais. In: **Capacitação em serviço social e política social: Módulo 1: Crise contemporânea, questão social e Serviço Social**. Brasília: CEAD, 1999.

_____. **Questão Social, Serviço Social e direitos de cidadania. Revista Temporalis**. Brasília: ABEPSS, n. 3, p. 51-61, 2001. 108

POCHMANN, M. **Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula**. In: Revista SER Social, Brasília, SER/UnB, v.13. n.28, janeiro a junho de 2011.

_____. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos**. São Paulo: Editora fundação Perseu Abramo, 2010.

_____. **Desempregados do Brasil**. In: ANTUNES, R. (Org.). Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2006.p. 59-75.

_____. **Rumos da política do trabalho no Brasil**. In: SILVA, M. O. da., YAZBEK, M. C. (Orgs). Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cortez, São Luis, MA, FAPEMA, 2006.23-40p.

_____. **O emprego na globalização – a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo: Boitempo. 2001.

POLANYI, K. **A grande transformação**. As origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus. 2000.

QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**. FGV/EBAPE, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro 44(3):679-705, Maio/jun. 2010.

RAGO, M. **A utopia da cidade disciplinar**. Rio de Janeiro: Paz e Terra,1985.

RAMALHO, J. R. Precarização do trabalho e impasse da organização coletiva no Brasil. In: ANTUNES, R. (Org.) et al. **Neoliberalismo, trabalho e sindicatos**: reestruturação produtiva na Inglaterra e no Brasil. São Paulo: Editorial Boitempo, 1997.

RICCI, R. A disputa tucana. In: **Revista Espaço Acadêmico**. Número 56/junho de 2004. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/056/56ricci.htm>. Acesso em 21 abril de 2015.

SANTOS, A. de O. **A nova crise do sindicalismo internacional**. In: ANTUNES, R (Org). Riqueza e miséria do trabalho no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2006.p. 179-188.

SANTOS, J. S. “**Questão Social**”: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1986.

SANTOS, W. G. dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. 2ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARDÁ, M.; SANCHEZ, F. J. B. A economia solidária no governo federal: intersectorialidade, transversalidade e cooperação internacional. In: BENINI, E. (Org.) et al. **Gestão pública e sociedade**: fundamentos e políticas de economia solidária. 1ª.ed. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SHIOCHET, W. Políticas Públicas. In: CATTANI, A. D.; LAVILLE, J. L.; GAIGER, L. I.; HESPANHA, P. **Dicionário Internacional da Outra Economia**. Coimbra: CES, 2009, p. 268-273.

_____. Institucionalização das políticas publicas de economia solidaria: breves trajetórias e desafios. In: **Mercado de Trabalho**: conjuntura & análise. Brasília: Ipea/MTE, 2009, nº 39, p. 55-59.

SICSÚ, J.; MARINGONI, G. Avaliando o desempenho do PT e do governo Lula. Quem perdeu? Quem ganhou? In : PAULA, J. A. (Org.). **Adeus ao desenvolvimento**: a opção do governo Lula . Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

SILVA, H. R. C. **Administração gerencial e organização do trabalho na rede estadual de ensino de Minas Gerais**: análise de suas implicações nas condições de saúde dos trabalhadores docentes. 166f. (Dissertação Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

SILVA, M. O.; YASBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SIMIONATTO, I. Reforma do Estado e políticas públicas: implicações para a sociedade civil e para a profissão. In: **Jornal do CRESS 12ª região – SC**, Florianópolis, maio/1999, p. 08.

_____. Classes subalternas, lutas de classe e hegemonia: uma abordagem gramsciana. **Revista Katálysis**, Florianópolis: Edufsc, v. 12, n.1, p. 41-49, 2009.

SINGER, P. **Economia Política do Trabalho**: elementos para uma análise histórico-estrutural do emprego e da força de trabalho no desenvolvimento capitalista. São Paulo: Hucitec, 1977.

_____. **Uma utopia militante: repensando o socialismo.** Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **Globalização e desemprego: diagnóstico e alternativas.** 3. ed. São Paulo: Editora Contexto, 1999.

_____. **Introdução à Economia Solidária.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. Em defesa do direito dos trabalhadores. **Economia solidária e Autogestão: encontros internacionais.** São Paulo: NESOL-USP, ITCP-USP, PW, 2005.

SWEEZY, P. M. **Capitalismo Moderno.** Rio de Janeiro: Edições do Graal, 1977.

SOARES, J. B. **Choque de gestão e as técnicas de cooptação, controle e manipulação aplicados no estado Minas Gerais, desde 2003.** Disponível em: <https://proafr.files.wordpress.com/2014/10/tc3a9cnicas_cooptac3a7c3a3o_mg.pdf>. Acesso em 04 de junho de 2015.

SOUZA FILHO, R. **Gestão Pública e democracia: a burocracia em questão.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. **Estado, Burocracia e Patrimonialismo no Desenvolvimento da Administração Pública Brasileira.** 2006. 395 fls. Dissertação (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

_____. O fenômeno burocrático e a universalização de direitos. **Revista Libertas.** Juiz de Fora, v.4 e 5, n. especial, jan-dez/ 2004, jan-dez / 2005, p.151-170.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TAVARES, M. A. **Os fios (in) visíveis da produção capitalista: informalidade e precarização do trabalho.** São Paulo: Cortez, 2004. 109

THOMPSON, E. P. **A formação da classe operária inglesa.** III – A força dos trabalhadores. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

TIRIBA, L. Vs. Economia popular e produção de uma nova cultura do trabalho: contradições e desafios frente à crise do trabalho assalariado. In: FRIGOTTO, G. (org.). **Educação e crise do trabalho: perspectivas de final de século.** Petrópolis, RJ : Vozes, 1998.

WELLEN, H. A. R. Contribuição à crítica da 'economia solidária'. In: **Revista Katálysis,** v.11 n.1 Florianópolis jan./jun. 2008.

Sítios visitados:

CENTRO DE PESQUISA E APOIO AOS TRABALHADORES – CEPAT, Instituto Humanitas UNISINOS – IHU. **Análise de Conjuntura** 2012. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/cepat/cepat-conjuntura/507043-conjuntura-da-semana-balanco-de-um-ano-do-governo-dilma-rousseff>>. Acesso em 12 ago. 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, Institucional. Disponível em: <www.fb.es.org> . Acesso em 22 de abril de 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Institucional. Disponível em: < www.ibge.gov.br>. Acesso em 7 de maio de 2015.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Análise de Conjuntura. Disponível em: < www.ipea.gov.br> . Acesso em 18 de maio de 2015.

MINAS GERAIS. Lei Estadual n. 15.028, de 19 de janeiro de 2004. Institui a Política Estadual de Fomento à Economia Popular Solidária no Estado de Minas Gerais - PEFEPS. Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/portal//27/Lei%20Estadual%20de%20Fomento.pdf>>. Acesso em: 13 de junho de 2014.

_____. Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2007-2023. Belo Horizonte: Ed. Rona, 2007. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2007-2023.pdf>. Acesso em 27 de fevereiro de 2015.

_____. Decreto Lei n. 44.898 de 19 de setembro de 2008. Regulamenta a lei 15.028, de 19 de janeiro de 2004, que institui a Política Estadual de fomento à Economia Solidária no Estado de Minas Gerais – PEFEPS. Disponível em: <<http://www2.setre.ba.gov.br/sesol/leis/estados/ESTADO%20DE%20MINAS%20GERAIS%20-20Decreto%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o%20Lei%20EcoSol.pdf>>. Acesso em: 29 de junho de 2014.

_____. Avaliação PPAG. Exercício 2008. Relatório anual de avaliação 2008. Disponível em: < http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2008-2011/avaliacao/avaliacao_2008_volume_principal.pdf> Acesso em: 08 de junho de 2015.

_____. Avaliação PPAG. Exercício 2009. Relatório anual de avaliação 2009. Disponível em: < http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2008-2011/avaliacao/avaliacao_2009_volume_principal.pdf> Acesso em: 08 de junho de 2015.

_____. Avaliação PPAG. Exercício 2010. Relatório anual de avaliação 2010. Disponível em: < http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2008-2011/avaliacao/avaliacao_2010_volume_principal.pdf> Acesso em: 08 de junho de 2015.

_____. Lei Delegada nº 180, de Janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da administração pública do poder executivo do estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tablegislacaomineira&subaba=js_tablegislacaomineirasimples&tipopesquisa=simples&pagenum=1&sltnorma=lei+adj+delegada&txtnum=180&txtano=2011&txtass=&txtperini=&txtperfim=&tipoordem=2&sltresultpagina=10. Acesso em: 18 de setembro de 2014.

_____. Plano mineiro de desenvolvimento integrado 2011-2030. Belo Horizonte: Ed. Rona, 2011. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/pmdi/pmdi_2011_2030.pdf>. Acesso em 07 de maio de 2015.

_____. Avaliação PPAG. Exercício 2011. Relatório anual de avaliação 2011. Disponível em: < http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2008-2011/avaliacao/avaliacao_2011_volume_principal.pdf> Acesso em: 08 de junho de 2015.

2011/avaliacao/relatorio_anual_avaliacao_vprincipal_2011.pdf> Acesso em: 08 de junho de 2015.

_____. Avaliação PPAG. Exercício 2012. Relatório anual de avaliação 2012. Disponível em: < http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2012-2015/Avalia%C3%A7%C3%A3o/2012_volume_principal_avaliacao.pdf> Acesso em: 08 de junho de 2015.

_____. Avaliação PPAG. Exercício 2013. Relatório anual de avaliação 2013. Disponível em: < http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2012-2015/Avalia%C3%A7%C3%A3o/2013_Relat%C3%B3rio_Anual_de_Avalia%C3%A7%C3%A3o_volume_principal_com_capa.pdf> Acesso em: 08 de junho de 2015.

_____. Avaliação PPAG. Exercício 2014. Relatório anual de avaliação 2014. Disponível em: < http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2012-2015/Avalia%C3%A7%C3%A3o/2014_AVALIA%C3%87%C3%83O_1._VOLUME_PRIN_CIPAL.pdf> Acesso em: 08 de junho de 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Termo de convênio que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, em conformidade com o Programa Acesso à Alimentação. Convênio nº 156/2009. Belo Horizonte, 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Termo de convênio que entre si celebram a união, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais, com a interveniência do governo de Minas Gerais. Convênio nº 010/2009. Belo Horizonte, 2009.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Institucional. Disponível em: www.mte.gov.br. Acesso em 18 de maio de 2015.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Institucional. Disponível em: < www.mds.gov.br >. Acesso em 14 de julho de 2015.

SEDESE. Secretaria de Desenvolvimento Social. Intitucional. Subsecretarias. Organograma. Disponível em: < <http://www.social.mg.gov.br/sobre/subsecretarias> >. Acesso em: 18 de junho de 2013.

SENAES. Institucional. Disponível em < <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/o-que-e-economia-solidaria.htm> > Acesso em 23 jun. 2014.

ANEXO

Roteiro de entrevista

1) Identificação do Entrevistado:

- 1.1. Nome:
- 1.2. Sexo:
- 1.3. Idade:
- 1.4. Escolaridade:

2) Inserção na Economia Solidária:

- 2.1. Empreendimento/Entidade de apoio/Secretaria de origem:
- 2.2. Profissão:
- 2.3. Tempo de profissão:
- 2.4. A sua profissão é exercida no empreendimento/entidade/secretaria que você faz parte?
- 2.5. Qual o seu tempo de trabalho anterior à economia solidária (para empreendimentos)?
- 2.6. Você possuía carteira assinada (para empreendimentos)?
- 2.7. Há quanto tempo você está inserido na economia solidária (empreendimento ou entidade, e gestor ainda que como participante do CEEPS)?
- 2.8. Fez/faz parte do CEEPS em qual gestão? (Você acha importante saber de qual gestão ele participou?)
- 2.9. Quais os motivos que levaram você a trabalhar por meio da economia solidária (empreendimentos)/Quais motivos o levaram a trabalhar/atuar junto à economia solidária (entidades/gestores)?

3) Análise por orçamento para implementação da política de economia solidária.

- 3.1. Você tem conhecimento sobre a política de economia solidária e como ela está estruturada no Estado?
- 3.2. Quais ações ela contém, quais executa e quantos empreendimentos atinge?
- 3.3. Você tem conhecimento do processo de definição do orçamento direcionado para a Política de Economia Solidária?

3.4. Você considera que os recursos destinados à política de economia solidária são suficientes?

3.5. Por quê?

3.6. Qual sua avaliação sobre esse processo?

4) Análise da gestão e controle social da política de economia solidária

4.1. Você tem conhecimento sobre normas e diretrizes que regem as responsabilidades do Estado na condução da política estadual de economia solidária?

4.2. De que forma?

4.3. O Conselho participa no processo de planejamento da política estadual de economia solidária?

4.4. Os conselheiros discutem politicamente o conteúdo, abrangência, alcance e funções da política?

4.5. Os conselheiros possuem autonomia na tomada de decisões sobre as políticas, frente ao poder executivo?

4.6. As deliberações são cumpridas pelo poder executivo?

4.7. Como são as relações entre os componentes do Conselho?

4.8. Como ocorre a relação com os sujeitos que cada conselheiro representa no Conselho?

4.9. Como são realizados o acompanhamento e a fiscalização do Conselho nas ações da economia solidária no Estado?

4.10. Qual avaliação você faz da política estadual de economia solidária?

4.11. Como ocorre a relação do Conselho Estadual com o Conselho Nacional de Economia Solidária?

4.12. Como ocorre a relação entre o Conselho Estadual com a Secretaria Nacional de Economia Solidária?

FIM
