



**UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA**

CLÁUDIA SOLANGE HEGETO PROCHET

**ESTUDO DAS POSSIBILIDADES JURÍDICAS PARA
FORMALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DO
PROGRAMA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DE LONDRINA**

Londrina
2008

CLÁUDIA SOLANGE HEGETO PROCHET

**ESTUDO DAS POSSIBILIDADES JURÍDICAS PARA
FORMALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DO
PROGRAMA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DE LONDRINA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação, em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Serviço Social e Política Social.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Luiza Amaral Rizotti.

Londrina
2008

CLÁUDIA SOLANGE HEGETO PROCHET

**ESTUDO DAS POSSIBILIDADES JURÍDICAS PARA
FORMALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS DO
PROGRAMA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DE LONDRINA**

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Luiza Amaral Rizotti
Universidade Estadual de Londrina

Profa. Dra. Cássia Maria Carloto
Universidade Estadual de Londrina

Prof. Dr. Benilson Borinelli
Universidade Estadual de Londrina

Londrina, 11 de agosto de 2008.

**Dedico este trabalho ao Ricardo, meu
companheiro de longa e profícua caminhada,
minha força e meu conforto de todas as horas,
que acreditou na minha capacidade de concluí-
lo; e aos que não acreditaram, pelo desafio que
me impulsionou a começá-lo.**

AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas contribuíram para a realização deste trabalho. Diante da impossibilidade de retribuir à altura e a todas, destaco aqui algumas delas estendendo o agradecimento a todos os que ofereceram seu tempo, sua atenção e seu apoio inestimáveis.

À minha orientadora Maria Luiza Amaral Rizotti, pela compreensão das minhas limitações e apoio para superar os momentos difíceis dessa jornada. Sua competência, sua confiança e sua paciência foram fundamentais para domar minha arrogante ignorância.

Aos funcionários do Programa de Economia Solidária da Secretaria Municipal de Assistência Social de Londrina, em especial sua coordenadora Sandra Regina Nishimura, pela atenção e fornecimento de material e informações indispensáveis.

Aos grupos de geração de trabalho e renda, pelas informações e acolhida generosa.

À Universidade Estadual de Londrina, em especial ao Departamento de Serviço Social e ao Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual de Londrina pela aceitação do projeto e à Fundação Araucária e à CAPES pela concessão de bolsa de estudos.

Aos colegas de mestrado e funcionários da UEL, na pessoa de Francisco Navarro, pelo auxílio e por compartilhar experiências e aprendizado.

Aos professores Adriana Santos, Cássia Maria Carloto, Evaristo Cólman, Maria Ângela Silveira Paulilo, Miguel Arturo Curotto Oliveira, Olegna S. Guedes, Selma Frossard Costa e Vera Suguihiro, pela contribuição para o meu amadurecimento acadêmico, e Benilson Borinelli pelas valiosas sugestões.

Aos amigos Almir e Regina, pelo incentivo e pela leitura e crítica do projeto que deu origem a este trabalho.

À minha mãe, Júlia, pelo exemplo de persistência; e a Ricardo, Fausto, Vitória, Felícia, Liana e Dante por existirem e serem fonte de amor incondicional.

“O homem é um ser que vive de ilusões e de esperanças, às quais nunca puderam dar morte os grandes cataclismos da história. Uma das mais bonitas idéias é de um Direito do Trabalho que, de uma vez para sempre, na luta entre o Capital e o Trabalho, ponha o primeiro, e a Economia em si, a serviço do segundo.”

Mário de La Cueva

PROCHET, Cláudia S. H. **Estudo das possibilidades jurídicas para formalização dos empreendimentos do Programa de Economia Solidária de Londrina.** 2008. 175f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2008.

RESUMO

As transformações neoliberais da política econômica internacional provocaram profundas alterações no mundo do trabalho no Brasil a partir da década de 1990, especialmente no que diz respeito à precarização das relações de trabalho, na ampliação da informalização e na criação de novas formas de produção como alternativa ao desemprego. Contexto no qual se constituiu a Economia Solidária como campo filosófico, político, social e econômico, pautada nos valores comuns da posse e/ou controle coletivo dos meios de produção, distribuição, comercialização e crédito; gestão democrática, transparente e participativa dos empreendimentos econômicos e/ou sociais; distribuição igualitária dos resultados econômicos dos empreendimentos mais adequados aos interesses dos trabalhadores, uma vez que nela estes utilizam os meios de produção, comercialização e crédito em função de seus interesses. A institucionalização da Economia Solidária como política pública reconheceu a existência desse novo padrão de trabalho baseado em valores antagônicos ao capitalismo tradicional; e exigiu a reflexão sobre suas possibilidades de integração e formalização no universo sócio- jurídico nacional, como um fator de representação da autonomia, indispensável para acessar recursos oficiais de incentivo à produção – não provenientes da assistência social, considerados vitais para todo o setor produtivo nacional. Por isso nosso objetivo é a análise das possibilidades de assunção de personalidade jurídica dos grupos de geração de trabalho e renda do Programa de Economia Solidária de Londrina. O estudo se inicia com uma exposição das mudanças do mundo do trabalho, destacando os efeitos das políticas econômicas sobre a legislação e flexibilização das suas relações que levaram ao aumento da informalidade. Embasado numa revisão da legislação pertinente e em entrevistas com técnicos do Programa de Economia Solidária e os grupos de geração de renda de Londrina, são analisadas as opções de pessoa jurídica em vigor para determinar sua adequação à formalização dos empreendimentos ou, pela eventual impossibilidade jurídica, a necessidade de criação de uma forma exclusiva. Avalia-se a correlação entre a opção conceitual do programa pesquisado pelo modelo cooperativista e as restrições legais de sua aplicação para os grupos individualmente; terminando por analisar a questão dos valores da produção solidária em detrimento da urgência de inclusão sócio-jurídica. Por fim, recomenda, de forma pragmática, a adoção da legislação em vigor para a formalização enquanto se trava a discussão política e ideológica, ainda longe de ser resolvida, sobre a criação ou não de um modelo jurídico específico para os empreendimentos da Economia Solidária.

Palavras-chave: Cooperativismo. Geração de trabalho e renda. Economia Solidária. Flexibilização do trabalho. Formalização.

PROCHET, Cláudia S. H. **Reflexions on the possibilities of legal formalization of the entrepreneurships of Solidary Economy Program of Londrina.** 2008. 175p. Dissertation (Master`s Degree in Social Work and Social Policy) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2008.

ABSTRACT

The neoliberal transformations in the international economic policies have caused deep changes in the Brazilian labor relationships starting in the 1990s, especially when concerning the precariousness of the labor relationships, the amplification of informalization and the creation of new ways of production as an alternative to unemployment. In this context, Solidary Economy is seen as a philosophical, political, social and economic field, based on the common values of ownership and/or collective control of means of production, distribution, commercialization and credit; democratic, transparent and participative management of economic and/or social entrepreneurships; equalitarian distribution of the economic results of entrepreneurships that are most adequate to the interests of the workers, once they use the means of production, commercialization and credit in them according to their interests. The institutionalization of Solidary Economy as a public policy has recognized the existence of this new labor standard based in values that are antagonistic to the traditional capitalism; and has demanded reflection on the possibilities of integration and formalization in the national social-legal universe, as a factor of representing autonomy, which is necessary in order to access official resources of production incentives – not originated from the social assistance, considered as vital for all the national productive sector. This study begins with the exposition of changes in the labor world, highlighting the effects of the economic policies on legislation and the flexibilization of its relations driving to an increase of informality. Based in a review of the pertinent legislation and interviews with technicians of the Solidary Economy Program and income generation groups in Londrina, the options of legal entities to determine the adequacy to the formalizations or legal impossibility of these entrepreneurships are analyzed, as well as the need to create an exclusive form for it. The correlation between the conceptual option of the researched program by cooperative models and the legal restrictions of its application for groups individually are evaluated; finishing by analyzing the issue of solidary production values in detriment to the urgency of social-legal inclusion; and pragmatically recommends the adoption of the current legislation for the formalization while discussing the political and ideological issues of the creation of a specific legal model for Solidary Economy entrepreneurships or not, since this discussion is far from being solved.

Keywords: Cooperativism. Labor and income generation. Solidary economy. Flexibilization of labor. Formalization.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 CAPÍTULO I: REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA – POLÍTICAS DE TRABALHO E RENDA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO E O CAMINHO PARA A INFORMALIZAÇÃO	16
2.1 AS TRANSFORMAÇÕES DO TRABALHO NA REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA	17
2.2 CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA INFORMALIZAÇÃO	19
2.3 A INFORMALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO	23
2.4 AS MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO	26
2.5 A REFORMA ADMINISTRATIVA	28
3 CAPÍTULO II: AS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA	33
3.1 OS PRESSUPOSTOS DAS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA	33
3.2 AS MUDANÇAS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO.....	35
3.3 REFORMA TRABALHISTA E LEGISLATIVA	39
3.3.1 Efeitos Imediatos da Flexibilização dos Contratos.....	43
3.3.2 Flexibilização na Remuneração.....	46
3.3.3 Flexibilização na Proteção e na Assistência ao Trabalhador.....	48
3.3.4 Reforma Sindical e da Justiça do Trabalho	48
3.4 TENTATIVAS INFRUTÍFERAS DE FLEXIBILIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO.....	50
3.5 MEDIDAS AVALIADAS COMO POSITIVAS PELA ÓTICA DO TRABALHADOR	51
4 CAPÍTULO III: O TRABALHO NO CENÁRIO DA FLEXIBILIZAÇÃO – A ECONOMIA SOLIDÁRIA E O TERCEIRO SETOR	54
4.1 ECONOMIA SOLIDÁRIA – ALTERNATIVA <i>SUI GENERIS</i>	55
4.1.1 Política de Trabalho e Economia Solidária	57
4.1.2 Conceito de Economia Solidária	59
4.1.3 Economia Solidária e a Regulação	62

4.2 O TERCEIRO SETOR – OBJETIVOS NÃO ECONÔMICOS	65
4.2.1 Origem do Termo	66
4.2.2 O Caminho Percorrido.....	67
4.2.2.1 Durante o Regime Militar.....	68
4.2.2.2 O Período de Redemocratização.....	69
4.2.2.3 As ONG como Prestadoras de Serviços	70
4.2.3 O Terceiro Setor e a Descentralização	71
4.2.4 O Terceiro Setor e o Mundo do Trabalho	74
4.2.5 Marco Legal do Terceiro Setor.....	75
4.2.5.1 Lei 9.608/98 – Lei do Voluntariado	76
4.2.5.2 Lei 9.637/98 – Lei das Organizações Sociais.....	77
4.2.5.3 Lei 9.790/99 – Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)	80
4.2.5.4 Decreto 3.100/99 – Termo de Parceria.....	82
4.2.5.5 Outros Dispositivos Normativos	83
4.2.6 Descentralização e Desoneração do Estado.....	83
4.3 DAS COOPERATIVAS.....	85
4.3.1 A Lei 9.867/99 – Das Cooperativas Sociais	88
4.4 OUTRAS FORMAS DE EMPREENDEDORISMO POPULAR	89
4.4.1 As Sociedades Simples.....	90
4.4.2 Lei Complementar 123/2006 – Estatuto da ME e da EPP.....	91
5 CAPÍTULO IV: ECONOMIA SOLIDÁRIA EM LONDRINA	97
5.1 PROGRAMA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DE LONDRINA	98
5.1.1 A Estrutura.....	99
5.2 Objetivo da Pesquisa	101
5.3 METODOLOGIA DA PESQUISA	102
5.4 ANÁLISE	103
5.4.1 Características do Trabalho Solidário em Relação ao Modelo Econômico Salarial.....	104
5.4.2 O Estado, os Empreendimentos Solidários e suas Expectativas	108
5.4.3 O Novo Modelo de Produção e a Formalização.....	113

6 CONCLUSÃO	116
REFERÊNCIAS	121
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	126
APÊNDICES	129
APÊNDICE A – Relação dos Grupos do Programa de Economia Solidária de Londrina em Fase de Produção	130
APÊNDICE B – Relação de Entrevistas de Pesquisa.....	136
APÊNDICE C – Entrevista com a Coordenadora do Programa de Economia Solidária de Londrina.....	137
APÊNDICE D – Entrevista com Representantes da Secretaria Municipal de Educação no Conselho Geral de Gestão do Centro Público de Economia Solidária.....	147
APÊNDICE E – Entrevista com o grupo de geração de trabalho e renda Casa de Pães...	155
APÊNDICE F – Entrevista com o grupo de geração de trabalho e renda Parceria da Beleza	158
APÊNDICE G – Entrevista com o grupo de geração de trabalho e renda Sol para Todos	164
APÊNDICE H – Entrevista com o grupo de geração de trabalho e renda Marreca.....	171
APÊNDICE I – Entrevista com o grupo de geração de trabalho e renda Pão Maravilha .	173
APÊNDICE J – Entrevista com o grupo de geração de trabalho e renda Salgados Santa Isabel.....	175

1 INTRODUÇÃO

Os estudos da Economia Solidária no Brasil, até o momento, consistem em análises dessa forma de geração de trabalho e renda como contribuição para a promoção de um novo modelo de produção de lógica cooperativa e solidária, dirigido ao enfrentamento dos efeitos da reestruturação produtiva implementada no país a partir da década de 1990 (SINGER, 2002; GAIGER, 2006). No cenário nacional do trabalho combatido pelas reformas neoliberais, a Economia Solidária foi alçada à categoria de política pública em 2003 com a criação da Secretaria Nacional da Economia Solidária (SENAES) vinculada ao Ministério do Trabalho e do Emprego para atender aos excluídos do mercado de trabalho. Por sua orientação intersetorial, vem sendo executada majoritariamente com recursos da política de assistência social, através de programas de inclusão produtiva dirigidos ao mesmo público-alvo.

O grande empecilho para a consolidação da política e dos empreendimentos solidários é o confronto com a cultura da acumulação pela exploração do trabalho – promotora da precarização e da flexibilização das relações de trabalho, e com os interesses econômicos hegemônicos, apontados como responsáveis pela apatia do poder público no sentido de regular as relações jurídicas inerentes ao novo modelo de produção. Por outro lado, e apesar da legislação em vigor para o sistema produtivo tradicional não excluir os empreendimentos solidários de sua abrangência, questões práticas e paradigmáticas são evocadas para justificar a impossibilidade de subsunção dos empreendimentos da Economia Solidária pelo repositório legal nacional em vigor.

Foi em razão de um quadro de incerteza quanto à definição do modelo jurídico mais apropriado para a Economia Solidária que definimos como nosso objeto de estudo a formalização dos seus empreendimentos. A intenção é responder ao problema central desta dissertação que é a análise das possibilidades de assunção de personalidade jurídica dos grupos de geração de trabalho e renda do Programa de Economia Solidária de Londrina.

Para determinar a finalidade do trabalho estabelecemos como motivação da formalização a autonomia do empreendimento como requisito do meio sócio-jurídico- econômico para oferecer condições favoráveis ao seu desenvolvimento; e suas implicações diante de uma política econômica que institucionaliza a informalidade e a flexibilização das relações de trabalho retirando do indivíduo a proteção e os signos de reconhecimento de cidadania do mundo

capitalista.

Entendemos a formalização como o resultado de procedimentos administrativos realizados com a finalidade de dar vida a iniciativas de produção no mundo sócio-jurídico através do registro de estatutos ou contratos sociais nos órgãos oficiais encarregados dessa função pública, civil ou empresarial. O registro formal dos estatutos do empreendimento de acordo com as normas legais é o primeiro passo no sentido de participar do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), ensejador de direitos e obrigações do mundo econômico.

Este trabalho se constrói sobre a análise desse fenômeno complexo que é a formalização, composto de elementos político-administrativos, mais especificamente a vontade do Estado e as políticas públicas (BRESSER, 1997; COSTA, 1998; FRANCO, 2003); econômicos, no que tange aos interesses hegemônicos (NOGUEIRA, 1998; MONTAÑO, 2007); e jurídicos, no que diz respeito à legitimação dos interesses e nos mecanismos e instrumentos garantidores da eficácia das políticas (BUDÓ, 2008; BUCCI, 2002; FRANÇA, 2002). A complexidade do tema requer um referencial teórico abrangente que dividimos em três macrocategorias, quais sejam a político-ideológica, a econômica e a jurídica, todas elas imbricadas com as expressões do mundo atual do trabalho que representa a causa fundamental do problema.

Sem desprezar as outras dimensões, todas muito importantes e que permeiam e suportam a argumentação do trabalho, e por não pretender engrossar ou apresentar soluções para o debate ideológico – apropriado e democrático – sobre a Economia Solidária, atentamos mais para a dimensão jurídica do problema.

No primeiro capítulo apresentamos, em uma perspectiva histórica estrutural, as transformações recentes no mundo do trabalho no Brasil, a reestruturação produtiva e o caminho para a institucionalização da informalidade; a política internacional influenciando as ações de governo e a reforma administrativa, destacando o impulso do modelo econômico neoliberal à criação de novos modelos produtivos (POCHMANN, 2006; BEHRING, 2007) em razão da substituição da política do pleno emprego pela do mercado de trabalho com a focalização na qualificação do indivíduo (ANTUNES, 2004).

A impossibilidade capitalista de desenvolver políticas de emprego em detrimento de políticas compensatórias e de baixa eficácia transforma o trabalho em uma questão de mérito e competência pessoal. É o Estado agenciando a desestruturação do mercado porque o

desemprego somente não era mais capaz de balancear os níveis de exploração do trabalho, e focalizando as ações e recursos no combate aos efeitos mais visíveis da pobreza através de programas apresentados como promotores do desenvolvimento social. Focamos, assim, inicialmente na apresentação das principais relações entre a crise mundial do capitalismo e o caminho da informalização do trabalho no Brasil como processo de mudança no mercado de trabalho indutor da Economia Solidária.

Em seguida demonstramos a atuação do Estado no processo de desregulamentação e flexibilização da legislação do trabalho brasileiro com o objetivo de mudar as relações de trabalho, adequando-as ao modelo de “acumulação flexível” que incidiu na reestruturação produtiva (CACCIAMALI; BRITO, 2002). São apresentados os aspectos relacionados à substituição da lógica fordista de trabalho pela nova lógica toyotista e incorporados às relações de trabalho como regimes flexíveis e contratos temporários de trabalho, de terceirização e novas tecnologias flexíveis de produção como a microeletrônica, a tecnologia digital e a robótica; todos eles ampliando a insegurança típica da força de trabalho, acentuando a precarização e aumentando os índices de desemprego (SOUZA FILHO, 2004; OSAK, 2000). Além da reforma da legislação trabalhista apresentada na síntese entre os anos de 1994 e 2000 (POCHMANN, 2006), a que remanesce vem sendo desgastada, não cumprida e perdendo legitimidade social, enquanto novas alternativas de trabalho vêm sendo estimuladas pelo Estado, numa política de transferência dos serviços “não exclusivos” do Estado para a sociedade civil.

No terceiro capítulo, o Terceiro Setor, denominado público não estatal, e o modelo de Economia Solidária são analisados como as novas formas de trabalho surgidas com a flexibilização da legislação e o estímulo estatal. Procuramos fazer essa análise relacionando a existência ou a ausência de regulamentação com o crescimento das iniciativas e com a natureza do trabalho desenvolvido.

O Terceiro Setor se coloca como um aliado capacitado do Estado para a consecução dos objetivos públicos, com recursos destinados aos serviços públicos e legislação pertinente (FERNANDES, 1994; FRANCO, 2003; SZAZI, 2004); enquanto a Economia Solidária se apresenta como uma opção de geração de trabalho e renda alternativa ao modelo capitalista, para o público-alvo da assistência social: os excluídos ou incapazes de ascender ao mercado tradicional de trabalho (SINGER, 2002; NISHIMURA, 2005; BARBOSA, 2006), se constituindo em política pública descentralizada, com recursos pulverizados e muitos desafios

políticos, econômicos e jurídicos a superar para poder conquistar a autonomia sócio-jurídica suficiente, se constituir como sistema e concorrer em condição de igualdade no mercado, fazendo frente ao modelo econômico vigente.

Iniciamos o quarto capítulo com uma descrição do Programa de Economia Solidária de Londrina – objeto da nossa pesquisa, sua estrutura e seus projetos, como o apoio à capacitação técnica e de gestão do negócio (Apêndice C). E prosseguimos com a apresentação dos fundamentos da política e sua dimensão que extrapola os limites do programa conduzido pelo Centro Público de Economia Solidária e reproduz a característica multissetorial da política federal, apresentando ramificações em vários organismos públicos, sendo que a iniciativa de características solidárias no setor de coleta seletiva do lixo se desenvolve ligada à Companhia Municipal de Transporte Urbano (CMTU) e cinco empreendimentos são apoiados pela Incubadora Tecnológica de Empreendimentos Sociais Sustentáveis (INTES).

Analisamos documentos oficiais e a legislação para poder determinar se os modelos de personalidade jurídica em vigor, com ou sem fins lucrativos, atenderiam à proposta de formalização desta dissertação ou, em caso negativo, qual seria a configuração mais apropriada a ser proposta a título de projeto de lei. E, para ter a exata noção de como o problema da formalização como requisito para autonomia sócio-jurídica do empreendimento afeta as partes envolvidas, e quais seriam os desafios e as expectativas da formalização, seja para os grupos de trabalho, seja para a coordenação do programa, realizamos uma pesquisa utilizando o método de entrevistas exploratórias semiestruturadas e qualitativas.

O Atlas da Economia Solidária divulgado no mês de julho de 2008 pelo Ministério do Trabalho aponta a existência de 79 grupos na cidade de Londrina; destes, 63 participam do Programa Municipal de Economia Solidária. Para esta pesquisa foram informados 41 grupos de geração de renda assistidos pelo programa que já se encontram em fase produtiva (Apêndice A). Cinco entidades públicas integram o Conselho Geral de Gestão do Centro Público de Economia Solidária; foram entrevistados, entre os meses de fevereiro e julho, três de seus membros incluindo a coordenadora do programa, e seis grupos de geração de trabalho e renda selecionados pela coordenação do programa de acordo com critérios geográficos, abrangendo a zona urbana e a zona rural do município de Londrina.

Foram colhidas informações sobre a composição dos grupos; condições e características do trabalho; autonomia de renda; apropriação do significado da formalização para

os grupos; do conceito de trabalho solidário e do papel do programa na formalização dos empreendimentos que mediarão os três eixos de análise do material coletado, quais sejam: as vantagens e desvantagens do modelo alternativo para os trabalhadores; as expectativas do programa em relação aos empreendimentos assistidos e a questão jurídica da formalização propriamente dita.

Baseamos a nossa reflexão sobre possibilidades de formalização na revelação das necessidades urgentes de pessoas que vivem em situação de carência, seja ela decorrente da baixa renda auferida com árduo trabalho ou da dificuldade de acessar direitos, por vezes ainda por elas desconhecidos. Essa urgência de proporcionar condições de ascensão aos empreendimentos solidários a um patamar de reconhecimento jurídico e de direitos pautou nossa análise das soluções possíveis em curto prazo, ou seja, na legislação em vigor, mesmo que considerada antagônica ao modelo solidário de economia. Espera-se que o reconhecimento sócio-jurídico imediato dos empreendimentos e seu desejado sucesso possam contribuir para estudos futuros, no sentido da superação do embate ideológico e do estabelecimento de um novo sistema, independente ou integrado ao sistema atual, desde que possa promover direitos e felicidade.

Essa pesquisa não foi realizada com o objetivo de avaliar o mérito do programa ou da política pública, mas de, antes de tudo, compreender a dinâmica da Economia Solidária para poder contribuir de alguma forma com o sucesso dos empreendimentos e com a produção de material acadêmico de referência sobre o tema. Apesar de privilegiar elementos jurídicos, buscamos não utilizar uma linguagem essencialmente normativa em razão de uma perspectiva multidisciplinar, que talvez possa preencher um espaço de reflexão coletiva sobre a face pragmática da Economia Solidária, num universo bibliográfico mais voltado para problemáticas ideológicas e subjetivas.

2 CAPÍTULO I: REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA – POLÍTICAS DE TRABALHO E RENDA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO E O CAMINHO PARA A INFORMALIZAÇÃO

Uma visão de política social que a reduz à vontade política dos sujeitos, à regulação dos conflitos, à busca de legitimação e consensos, à resposta às pressões dos movimentos sociais, com uma certa superestimação dos sujeitos políticos – configurando o politicismo –, e é decorrente da subestimação das determinações econômicas: a política social como troféu arrancado pelos trabalhadores no processo da luta de classes; [constitui um dos limites à revisão da política social] (BEHRING, 2007).

O objetivo deste capítulo é fornecer um embasamento teórico sobre as transformações recentes no mundo do trabalho no Brasil, especialmente no que diz respeito ao impulso do modelo econômico neoliberal à criação de novos modelos produtivos. Focamos, inicialmente, na apresentação das principais relações entre a crise mundial do capitalismo e o caminho da informalização do trabalho no Brasil e seguimos com o processo de mudança no mercado de trabalho e de desconstrução de direitos sociais adquiridos no contexto do mercado industrial.

Para fundamentar as mudanças ocorridas, apresentamos também, em largas pinceladas, considerações sobre o Plano Diretor da Reforma do Estado, suas relações com a política econômica internacional e sua influência decisiva no aumento dos índices de desemprego, na precarização das relações de trabalho, na informalização funcional aos interesses do capital e na configuração das políticas públicas de geração de trabalho e renda.

Com isso esperamos construir o cenário sobre o qual se desenvolvem as ações do Estado na geração de emprego e renda, destacando linhas que favoreçam a compreensão do incentivo à Economia Solidária como política de desenvolvimento de um novo mercado de trabalho não conflitante com os interesses hegemônicos da economia capitalista desde os anos 90.

2.1 AS TRANSFORMAÇÕES DO TRABALHO NA REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA

As alterações ocorridas no mundo do trabalho na segunda metade do século XX contrapõem-se ao modelo fordista¹ de trabalho qualificado e especializado e dão lugar ao toyotismo, baseado nos princípios de eficiência, produtividade, comércio e troca internacional do *laissez-faire*. Um modelo de trabalho multifuncional e não especializado, no qual um único trabalhador pode operar várias máquinas, isso após a “liofilização”, compreendida como a substituição de todo o trabalho vivo possível, ou seja, executado pelo homem, por trabalho morto, entendido como o realizado pelas máquinas.

Essa mudança para o modelo pós-fordista de flexibilização das relações de trabalho e da produção, reformulação de contratos de trabalho para aumentar a competitividade e excluir o Estado da relação quebra a proteção dos trabalhadores, gera instabilidade e precariza suas condições de trabalho, criando um contexto de informalização que se traduz em trabalho sem regulamentação, com redução ou eliminação de direitos sociais.

Sob o pretexto da inovação tecnológica, segundo dados apurados por Pochmann (2006), a abertura da economia no Brasil eliminou, durante a década de 90, cerca de 1.200 postos de trabalho no setor secundário e as mudanças do papel do Estado suprimiram aproximadamente 550 mil no setor produtivo estatal. Além dos outros tantos subtraídos pela reforma na administração pública direta que facilitou as demissões e terceirizações com o respaldo da Lei Camata² e, posteriormente, da Lei de Responsabilidade Fiscal³. O estabelecimento da meta fiscal em 1994 determinou a contenção de gastos públicos, sobretudo na gestão da área social pelo Estado, reduzindo a mão de obra vinculada diretamente a ele. Nos anos 90 desapareceram cerca de 200 mil postos de trabalho no Governo Federal, reduzindo para 8% a ocupação nessa esfera do setor público, que era de 12% na década de 70.

Também foram ferramentas de implementação das mudanças na gestão do

¹ Método de especialização do trabalho desenvolvido inicialmente por Henry Ford nas primeiras décadas do século XX, visando o aumento da produção na indústria de veículos americana, com controle de tempo e movimentos de produção no qual o trabalhador não tem o controle do processo como um todo.

² Lei Complementar nº 96 de 31 de maio de 1999.

³ Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000. Impõe regras, limites de gastos do governo e sanções pelo seu descumprimento, estabelecendo o controle institucional múltiplo que sujeita todos os poderes às mesmas regras e fiscalização de receitas e despesas; e determina a disponibilidade da previdência separada do Tesouro Público, proibindo o financiamento dos estados e municípios com recursos da Previdência Social.

trabalho a terceirização no setor privado, a reengenharia para corte de pessoal e exploração do sobretrabalho. A alta taxa de desemprego decorrente passou a afetar todas as classes sociais, inclusive aqueles com maior grau de escolaridade; enquanto que, pela característica concentradora de renda do novo modelo, as vagas abertas relacionavam-se ao crescimento das formas servis de trabalho, sendo que 70% em ocupação doméstica, ambulantes, limpeza e conservação e segurança, que não têm a ver com modernização técnica ou produtiva.

De acordo com Pochmann (2006), as políticas de trabalho desenvolvidas no Brasil nos últimos 25 anos levaram à estagnação da renda *per capita*, à perda de 50% do poder aquisitivo do salário mínimo, a um aumento de três vezes e meia do desemprego e a uma queda da participação do rendimento do trabalho na renda nacional de 50% em 1980 para 36% em 2003. A posição do Brasil na economia mundial caiu do 8º para o 14º lugar nesse mesmo período, e a característica da produção do país para exportação é de bens primários, com baixo valor agregado e reduzido conteúdo tecnológico, com postos de trabalhos mais simples e concentrados principalmente nos setores agrícola e de extrativismo mineral, num retrocesso ao modelo de inserção internacional do século XIX. Enquanto isso a valorização anual dos recursos investidos em títulos da dívida pública foi duas vezes e meia superior à rentabilidade do capital produtivo. Estabelece-se, então, um relacionamento diferenciado e liberal do Estado com o capital e as classes privilegiadas, segundo Santana e Ramalho (2003), e o processo de privatização transfere parcela significativa do PIB para o setor privado, especialmente transnacional.

Além da diminuição dos postos de trabalho, a diminuição da renda modifica as características da renda familiar, faz com que a entrada das mulheres e dos jovens seja de fundamental importância para a manutenção das famílias, engrossando o contingente de reserva de mão de obra. Por outro lado, a má distribuição da renda também pode ser responsabilizada pela redução dos postos de trabalho disponíveis, uma vez que leva à permanência no mercado de trabalhadores que já se encontram na aposentadoria, ou a ocupação de dois postos de trabalho pela mesma pessoa. As estatísticas apontam que 32% dos aposentados e pensionistas continuavam no mercado de trabalho em 2003; quase 20% dos jovens com menos de 16 anos já estavam ativos; que 29,3 milhões de pessoas trabalhavam mais que a jornada legal, ocupando com isso 4,1 milhões das vagas existentes; que existem 3,9 milhões de pessoas exercendo dois ou mais postos de trabalho, totalizando 21,2% que representam 17,2 milhões de postos de trabalho

que poderiam estar livres não fosse a pressão exercida pela alta concentração de renda (POCHMANN, 2006).

Ao criticar o atual modelo de alteração do mundo do trabalho pela desconstrução de direitos sociais, a pesquisa de Antunes (2004) informa que entre 1980 e 2006 o número de bancários foi reduzido de 850 mil para 400 mil; que dos 240 mil metalúrgicos do ABC no início dos anos 80, hoje restam 100 mil, e que em Campinas sua redução foi de 70 para 40 mil. Além de concluir que essa também é uma das razões para a expansão do setor de serviços como telemarketing, terceirizações etc.

A necessidade de modernização tecnológica e integração aos recursos da economia mundial diminuíram a ação do Estado na proteção social e na promoção do emprego nacional como empregador direto e indireto, na posição de regulador das estratégias de desenvolvimento econômico. O trabalho passa a ser visto como a peça principal de ajuste para a competitividade internacional.

Com a taxa de desemprego ascendente, a estagnação do crescimento e o recuo do volume da renda do trabalho na soma nacional emergem, da sociedade, alternativas de interpretação do trabalho como o empreendedorismo, o autoemprego, o cooperativismo, o trabalho voluntário e as práticas de Economia Solidária. Alternativas, entretanto, não são capazes de substituir uma ação mais efetiva do governo no sentido de reverter os expoentes da questão social, cada vez mais preocupante.

2.2 CAUSAS E CONSEQUÊNCIAS DA INFORMALIZAÇÃO

A mudança no mundo do trabalho a partir do início dos anos 90 ocorreu através de políticas de ampliação da oferta de mão de obra e, de forma paradoxal, com a redução do potencial ocupacional na economia nacional causado pelo baixo crescimento econômico e pelas alterações de inspiração neoliberal no papel do Estado, sob o controle das classes dominantes. Dessa forma, a transformação do projeto da Constituição em processo não pode ser realizada por causa dos obstáculos econômicos, políticos e culturais, com os direitos constitucionais submetidos à lógica do ajuste fiscal, o que provoca uma defasagem entre Direito e realidade pela

opção do Estado por patrocinar ações pontuais e compensatórias, “dirigidas para os efeitos mais perversos da crise, limitando as possibilidades preventivas ou re-distributivas” (BEHRING, 2007, p.162):

Na esfera da previdência, um dos principais paradoxos é a exclusão quase total dos trabalhadores (principais “financiadores”) da gestão política. Ainda que sustentada predominantemente e direcionada especificamente a uma parcela precisa da população – os contribuintes diretos e seus dependentes –, as decisões a respeito do conteúdo e da abrangência dos direitos e da modalidade de financiamento (só para citar alguns elementos) são tomadas pelo aparato burocrático estatal, baseadas em pretensas análises e cálculos técnicos que, falsamente, tentam impingir o mito da “seguridade social como matéria de natureza técnica”. (p. 163)

Com a perda da importância das políticas do pleno emprego no período pós-anos 90, cresce o setor informal e a precarização do trabalho e das relações de trabalho, pelo patrocínio do Estado a uma “flexibilização” das normas de proteção através de institutos de desregulamentação que possibilitam uma alta variação de salários reais, um alto índice de rotatividade de mão de obra e o predomínio de contratos de curto prazo.

A cartilha das instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o FMI – Fundo Monetário Internacional, recomenda a expansão do setor informal como uma ação complementar às políticas de assistência, desviando a atenção da razão de fundo, qual seja, que a existência do setor seria uma estratégia da organização da produção de forma a contribuir para a acumulação capitalista. Dentro dessa linha de motivação apresentada pelas instituições financeiras internacionais e seguida pelo Estado brasileiro, atividades informais como cooperativas de trabalho, trabalho domiciliar, empresas familiares e outras formas de trabalho precário são mostradas pelos liberais como estratégias de sobrevivência.

Porém, quanto mais informalidade e desemprego, maior a precarização das relações de trabalho e do mundo do trabalho e maior a sua funcionalidade à economia flexível, porque as atividades desenvolvidas através de relações informais cumprem a mesma função que, se realizadas formalmente, tornam explícita a produção de mais-valia. A informalidade desprotege o trabalhador e permite ao capital tirar proveito dos fatores de natureza social resultantes de sua própria dinâmica como um mecanismo para dissimular a ilegalidade, não sendo apenas uma mera questão de falta de carteira assinada.

Os membros da classe trabalhadora, expelidos da formalidade pelo novo modelo, não conseguem vender sua força de trabalho e só lhes resta a possibilidade de encontrar os meios de subsistência alternativos mediante uma atividade por conta própria sem, contudo conquistarem a autonomia proporcionada pela propriedade dos meios de produção. Ou seja, os trabalhadores informais restam totalmente subordinados à dinâmica selvagem do mercado (ANTUNES, 2004).

Sobre a postura do Estado de incentivar essa independência sob a falácia da conquista da autonomia pelo trabalhador temos:

Chamar trabalhador por conta própria de empresário serve para mascarar processos de extração de mais-valia, e mesmo quando se trata de pequenos patrões, não os torna capitalistas, porque não usa todo o seu tempo para apropriação, ou seja, controle do trabalho alheio e venda dos produtos desse trabalho. (MARX, 1980 apud TAVARES, 2002)

Os pressupostos do novo padrão agravam a questão social e limitam a capacidade do Estado de enfrentá-la. A crise dos mercados de trabalho se revela pelo aumento do gasto público com políticas de proteção ao emprego, desemprego e aposentadoria. Para atender as demandas produzidas ou aumentadas pela recessão entre 1990 e 1992, o Estado desenvolve políticas de enfrentamento do desemprego, principalmente de intermediação e qualificação profissional, voltadas mais para a minoria vinculada ao setor formal da economia. Políticas estas de caráter compensatório, de baixa efetividade e eficácia, que continuaram fragmentadas e pulverizadas e contando com escassos recursos públicos.

Há necessidade de que o Estado desenvolva também políticas para atender ao novo modelo de mercado de trabalho gerado: informal, de autoemprego e práticas de Economia Solidária, que se articula às diversas cadeias produtivas de forma estratégica para o capital; porém sem onerá-lo com custos de proteção e direitos sociais, nesse caso transferidos para o Estado. Este seria o preço de atender aos interesses de promoção de competitividade e flexibilidade das economias abertas.

Abandona-se o modelo fundado na qualificação e especialização para o trabalho e foca-se no profissional com habilidades múltiplas e capacidade de desempenhar várias tarefas, como condição para atender aos interesses de explorar cada vez mais o sobretrabalho do

trabalhador, aprofundando a desestruturação do mercado de trabalho, justificada pela necessidade cada vez maior de acumulação do capital. Essa focalização no indivíduo é decorrente da substituição da política do pleno emprego pela do mercado de trabalho, com a finalidade de deslocar o crescente desemprego e a exclusão social da esfera de responsabilidade do Estado para a do indivíduo (ANTUNES, 2004).

No âmbito das políticas públicas de emprego e desenvolvimento cria-se a SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária, com o objetivo de incentivar e desenvolver as práticas populares de Economia Solidária nascidas no seio da sociedade civil, de forma articulada com a sociedade. Essa articulação ocorre majoritariamente com o atualmente denominado Terceiro Setor⁴, que assume a execução propriamente dita das ações, sem que o Estado estenda qualquer tipo de proteção social vinculada às políticas públicas de trabalho a esse segmento de trabalhadores, estratégico aos interesses do capital porque articulado com as diversas cadeias produtivas. Assim, a política neoliberal de desregulamentação e adequação das condições econômicas e sociais às leis do mercado obedece à garantia de ampliação do processo de acumulação do capital.

A fragmentação da classe trabalhadora pela subproletarização do trabalho e a ampliação do trabalho informal precário provocaram grandes impactos na vida dos trabalhadores, colocando-os em situação de vulnerabilidade social e transferindo a responsabilidade por sua manutenção e reprodução ao indivíduo e sua família. Nesse contexto, as políticas de proteção não contributivas – leiam-se programas de transferência de renda executados pela assistência social e pautados na garantia do direito à sobrevivência – passaram a se ocupar da população economicamente ativa não absorvida pelo mercado formal de trabalho, ou obrigada a aceitar salários insuficientes para a sobrevivência em decorrência de fatores citados anteriormente, como a financeirização do capital, da convergência das convenções internacionais para o Estado mínimo e da desregulamentação do trabalho pelos estados nacionais.

⁴ Será discutido no capítulo III.

2.3 A INFORMALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES DE TRABALHO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EMPREGO

Segundo Barbosa (2006), o termo informal no contexto da reestruturação produtiva refere-se à atividade econômica caracterizada por:

- a) unidades produtivas baseadas no descumprimento de normas e legislação concernente a contratos, impostos, regulações e benefícios sociais;
- b) ocupações sem proteção social, garantias legais e estabilidade, sendo recorrente ainda o fato de serem atividades de baixa produtividade e baixos salários, quando não se realizam sem remuneração por ação de familiares e autoemprego.

Dados do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística informam que o saldo de empregos formais (com carteira de trabalho) entre 2003 e 2004 era de 23 mil e de informais 240 mil. Então, para cada emprego formal criado, mais de dez informais corresponderam, significando que a recuperação do mercado de trabalho de que se fala ocorre sem carteira de trabalho.

Barbosa (2006) considera os dados alarmantes quando comparados com o número de desempregados divulgado pelo IBGE, da ordem de 2,5 milhões, somados aos cerca de 2,8 milhões que já não procuram mais emprego por desalento e que não são considerados na população economicamente ativa. Agregados a isso, dados do DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos baseados no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED do Ministério do Trabalho de 2004, apontam a evolução do percentual dos trabalhadores formais que ganham entre $\frac{1}{2}$ e dois salários mínimos, passando de 68% em 2002 para 72,13% no primeiro semestre de 2004, confirmando o achatamento salarial e a substituição de trabalhadores por outros que ganhem até 40% menos. Ou seja, há uma subjugação do trabalhador que não possibilita o crescimento da renda para poupança e consumo e o conseqüente crescimento sustentável da economia.

De acordo com a Fundação Getúlio Vargas, 60% da população economicamente ativa do Brasil estão na informalidade, que não pode ser considerada transitória; deixou de ser considerada exceção e excedente de períodos recessivos e passou a ser configurada

como forma produtiva acoplada aos processos de trabalho que dela se servem, casando modernas práticas de economia e processos arcaicos, numa combinação de formatos de produção econômica e reprodução social.

Nesse cenário de transformação acelerada do mundo do trabalho a partir da década de 1990, a política pública a ele relacionada é composta por um conjunto de programas de governo dirigidos ao mercado de trabalho nacional denominada tradicionalmente de Sistema Público de Emprego e tem como objetivos: a) combater os efeitos do desemprego através de transferência de renda pelo Seguro-Desemprego; b) requalificar a mão de obra para reinseri-la no mercado e intermediar sua colocação; e c) estimular ou induzir a geração de novos postos de trabalho, emprego e renda por meio da concessão de crédito facilitado para empresas ou trabalhadores na auto-ocupação ou ocupação associada/ cooperativada.

Porém a taxa de desemprego no Brasil se mantém em patamares elevados desde meados da década de 1990, além do grande contingente de trabalhadores que se situam à margem da proteção do mercado de trabalho; o que atesta que, apesar de existirem há mais de quatro décadas programas e políticas de proteção ao trabalhador, as mesmas apresentam grandes problemas.

A impossibilidade capitalista de manter o pleno emprego e a proteção social universal (que, de fato, o Brasil nunca atingiu), protegendo o trabalhador e o vigor do mercado, levou o Estado nos anos 90 a investir nas ditas políticas passivas, ou pelo lado da oferta de trabalho, que são os programas de Seguro-Desemprego e intermediação de mão de obra e formação profissional respectivamente, que se tornam compensatórios e de baixa eficácia. Tudo isso em detrimento de políticas ativas pelo lado da demanda, renunciando à possibilidade de melhoria do potencial macroeconômico de geração de postos de trabalho e de melhoria das ocupações a partir de políticas públicas de emprego, trabalho e renda. O que, em verdade, visava a flexibilização do mercado de trabalho e transmutava o trabalho em não- direito, tornando sua realização uma questão de mérito e competência individual.

A nosso ver, entre os principais problemas para a efetivação da proteção, considerando a esmagadora maioria de trabalhadores em situação de informalidade, está a exigência do vínculo assalariado contributivo como critério de acesso ao Seguro-Desemprego, o principal programa do Sistema, que o limita a apenas um subconjunto dos trabalhadores. Além disso, a estrutura de financiamento própria da área reprime a capacidade de gasto, uma vez que

fundada na arrecadação da renda do trabalho como é o caso do FAT – Fundo de Apoio ao Trabalhador, mantido com recursos do PIS/PASEP (uma parte sobre o faturamento das empresas e outra sobre a folha de salários); e que também destina uma parte significativa, equivalente a 20% da arrecadação, para financiamento do gasto público. Hoje essa fonte é suficiente apenas para cobrir o Seguro-Desemprego e o abono salarial. Os outros programas estão na dependência de recursos contingenciáveis do orçamento fiscal, casos dos programas recém criados no Ministério do Trabalho e Emprego: Primeiro Emprego e Economia Solidária.

Além desses programas, na década de 90 tiveram início outros. Entre 1996 e 2002 foi executado o PLANFOR – Programa Nacional de Formação Profissional, substituído em 2003 pelo PNQ – Plano Nacional de Qualificação, com o objetivo de combater os efeitos da globalização da economia, da reestruturação produtiva e da Reforma do Estado sobre o mercado de trabalho, além dos dilemas do país na educação profissional. Também entraram em cena o PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda e o PROEMPREGO – Programa de Emprego, todos com recursos do FAT e considerados por Souza (2005) como ineficazes e de “revalorização da ética individualista”, como se somente a qualificação dos trabalhadores fosse solução para o problema do emprego e da competitividade, independente dos fatores econômicos.

Sob os auspícios de organismos multilaterais como OIT – Organização Internacional do Trabalho, OCDE – Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico, Banco Mundial e FMI, buscou-se focar as estratégias de inserção em grupos socialmente vulneráveis através de programas dirigidos, como aos jovens, por exemplo, deixando, porém, o trabalhador ainda refém de um mercado de trabalho extremamente desigual.

Foram associados aos programas tradicionais os programas de geração de trabalho e renda pelo empreendedorismo, financiados pelo CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador e pelo PROGER. Contudo, de eficácia questionável em razão do momento de baixo crescimento econômico que não favorecia a perenidade das iniciativas e pela dificuldade de acesso ao crédito, imposta pelas instituições financeiras federais que exigiam garantias semelhantes às exigidas pelas entidades financeiras privadas, além da exigência de juros oficiais de patamar elevado e o impedimento de gastos a fundo perdido:

A tendência dos bancos é oferecer créditos às atividades e empreendimentos de menor risco e maior lucratividade aparente, e não necessariamente a projetos com maior potencial de criação de empregos os segmentos com maior dificuldade de acesso ao crédito. Por isso, não é exagero dizer que as políticas e programas de fato de geração de mais e melhores empregos no país ainda não estão sob o alcance do SPE atualmente existente no país. (SOUZA, 2005)

Como consequência, esses programas de política ativa estão sendo financiados integralmente com outros recursos fiscais.

Segundo Souza, as políticas citadas são consideradas como uma modernização, dirigidas para a empregabilidade fundada na competência e ligada à dimensão subjetiva do indivíduo. Uma empregabilidade, assim, focada no conceito toyotista de habilidades e competências, onde a qualificação para uma maior produção não implica em compensação salarial; ao contrário do modelo fordista, no qual o aumento do conhecimento técnico e da responsabilidade significava promoção e aumento de salários. Esse deslocamento da qualificação para a competência se resume pelos componentes da empregabilidade destacados nos Planos, que são: aptidão profissional, disposição para aprender continuamente e capacidade de empreender. Essa noção de competência centrada nas habilidades básicas do trabalhador, e que servem também para transformá-lo em cidadão produtivo por criar alternativas no âmbito da autogestão, dando-lhe autonomia e mobilidade em curto prazo e com baixo custo, também pode ser entendida como estratégia de redução de pobreza e economia de recursos.

Essas políticas, entretanto, quando interpretadas no contexto das mudanças da política econômica iniciada nos anos 90, combinam com as estratégias de governo de apoio à desregulamentação social do trabalho, impostas pelo movimento econômico mundial e traduzidas pelo Plano de Reforma do Aparelho do Estado iniciado na década de 1990, conforme veremos na próxima seção.

2.4 AS MUDANÇAS NO MUNDO DO TRABALHO

Para compreender a abrangência das mudanças na economia mundial e relacionar seus efeitos no Brasil, produzindo um mundo do trabalho paralelo e à margem da

proteção social, apesar de funcional aos interesses do capital, vamos discutir nesta seção os fundamentos políticos da produção legislativa referente à flexibilização do mercado de trabalho, assim como do interesse político no incentivo à transferência de responsabilidades de execução de programas de políticas públicas à sociedade civil, aqui compreendida como o setor privado, majoritariamente sem fins lucrativos. Essa direção é importante no sentido de possibilitar a visão das razões do crescimento da informalidade e do Terceiro Setor nas últimas duas décadas, ancorado, muitas vezes, em regulamentos que não respeitam a legislação fundamental, ou ainda, na falta de disposição de produzi-los.

A década de 1980 no Brasil ficou marcada pela abertura política após um período de mais de vinte anos de ditadura militar. O momento de redemocratização do país levou à construção, em 1988, de uma Constituição com característica de promotora de avanços em termos de direitos sociais, mas de fundo reformista e anacrônica com o momento econômico mundial neoliberal e globalizado, que

se traduz essencialmente na tentativa de fazer coexistir, e mesmo conciliar, de modo que se tornem noções reciprocamente implicadas o fortalecimento da atuação (e da eficiência) estatal e a emancipação da sociedade civil. Esta, reconhecida na sua pluralidade, reivindica do Estado a efetivação de direitos sociais em nome da igualdade de oportunidades e da cidadania como condição de sua legitimidade [...] através do planejamento conseqüente e responsável das políticas públicas. Políticas públicas aqui tratadas como determinações do Estado, através de programas de ação para atingir o bem comum. (BENTO, 2003, p. 10)

Ocorre que na esteira do movimento econômico neoliberal, a definição das funções do Estado e a conseqüente forma de administrá-lo sofreram evoluções e exigiram a introdução de novos conceitos e ferramentas de gestão pertinentes; sem, contudo, abandonar a lógica capitalista de subordinação funcional do político ao econômico, de primazia do pleno funcionamento do mercado e seus mecanismos de autorregulação em detrimento da justiça social.

A Constituição Federal passou, então, a ser atacada como perdulária e atrasada para justificar a obstaculização ou redirecionamento das conquistas nela inscritas, levando a uma reconfiguração das políticas sociais pautada na reestruturação produtiva de hegemonia neoliberal que modificou a organização e provocou o aprofundamento das mazelas do mundo do trabalho: o desemprego de longa duração, a precarização das relações de trabalho, a ampliação da oferta de empregos intermitentes, em tempo parcial, temporários, instáveis e não associados a direitos,

além de limitar o acesso aos direitos derivados de empregos estáveis (BEHRING, 2007).

Agregue-se a isso o almejado aumento das taxas de lucro líquido empresarial, decorrentes muito mais da redução dos salários e da queda dos índices de emprego do que do aumento da produtividade; a diminuição do investimento produtivo e o aumento da poupança com transferência dos investimentos do setor produtivo para o setor financeiro e de serviços, significando a redução dos postos de trabalho; a diminuição da contribuição social que financia o sistema de proteção social e implica na redução de gastos com ela; e o aumento da arrecadação de impostos indiretos – que oneram toda a população e penalizam mais os trabalhadores com rendimentos mais baixos – e redução de impostos diretos.

Sucedo, assim, um desmonte da área social justificado por uma política de governo de privatização, focalização/seletividade e descentralização; de transferência de responsabilidades para a sociedade civil expandida pelo “Programa de Publicização”. Embora no final dos anos 80 já tenha sido engendrada uma reorganização da administração, ela ainda foi muito mais enfocada na burocracia e na superação do patrimonialismo do que na modernidade e competitividade do mundo globalizado. É só a partir de 1994 que o Poder Executivo vem, de forma mais consistente, implementar mudanças nas condições de regulação e regulamentação do mercado de trabalho brasileiro no sentido de sua desregulamentação e flexibilização. Apesar de parecerem pontuais por sua digressão no tempo, se observadas de uma perspectiva macroeconômica percebe-se que essas iniciativas do Poder Executivo estão de acordo com as diretrizes dos marcos da reforma do Estado.

2.5 A REFORMA ADMINISTRATIVA

Há mais de duas décadas vêm ocorrendo transformações sócio-econômicas em escala internacional pela aceleração do processo de globalização produtiva e financeira, quando o crescimento do desemprego e das desigualdades sociais deixou de ser problema apenas dos países em desenvolvimento⁵.

⁵ Metas acordadas no Consenso de Washington, onde o Banco Mundial e o FMI apresentaram exigências para sanar as deficiências financeiras da América Latina, fazendo com que esta pudesse se estabilizar e aumentar sua

No Brasil, as transformações nos planos econômico e social tiveram início entre o final dos anos 80 e o princípio dos 90, mas deslancharam a partir de 1995 com a proposta da reforma administrativa do Estado de Bresser Pereira, que se declara de natureza gerencial. Na realidade, uma reforma do aparelho do Estado com características fortemente privatizantes – consoantes com a política neoliberal dominante, de obstaculização e ou redirecionamento das conquistas da Constituição de 1988 e que causou o aprofundamento da questão social com o desemprego e a violência.

No Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRE) enviado ao Congresso Nacional em 23 de agosto de 1995 pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, consta que a função do Estado deve ser coordenar e financiar as políticas públicas e não executá-las, conforme segue:

[...] Devemos socializar com a iniciativa privada a responsabilidade de diminuir as mazelas provocadas pelo mercado, [...] se o Estado não deixar de ser produtor de serviços, ainda que na área de políticas públicas sociais, para ser agente estimulador, coordenador e financiador, ele não irá recuperar a poupança pública.

Abrimos parênteses para destacar a utilização do termo “reforma” pelo Estado neoliberal como apropriação indevida do termo cunhado pela social democracia no contexto de crise do capitalismo no início do século XX, e que justificou a intervenção do Estado nas relações entre capital e trabalho. No momento de mudanças que visam o afastamento do Estado dessa relação corroboramos o entendimento de Behring e Boschetti (2007) de que esse movimento tem a característica de uma contrarreforma, porque caracterizado pela supressão dos direitos adquiridos pelos trabalhadores no modelo de Estado social.

Seguem os quatro componentes básicos da reforma do Estado de Bresser Pereira na década de 90:

competitividade no mercado internacional e propunha: cortes nos salários dos funcionários públicos, demissões, cortes nos investimentos sociais, reforma da previdência social, desoneração do capital especulativo, privatizações das estatais e flexibilização dos contratos de trabalho. O importante para os países ricos era garantir que os países devedores pudessem pagar seus débitos. Na flexibilização exigida, não se levava em conta o fim social das leis, mas o livre mercado, a abertura econômica, a riqueza produzida e não sua distribuição.

- (a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal, através de programas de privatização, terceirização e publicização (este último processo implicando na transferência para o setor não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje [na época] o Estado presta);
- (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário, através de programas de desregulação que aumentem os mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país em nível internacional, ao invés de protetor da economia nacional contra competição internacional;
- (c) aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve a autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução;
- (d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou a democracia direta. (CARDOSO JR; FERNANDES, 2000)

Esses princípios serviram para nortear as transformações recentes nas políticas sociais, com o desmonte precoce de um arcabouço institucional montado tardiamente, baseado no modelo de Estado de Bem-Estar.

A reforma proposta divide o Estado em quatro setores, a saber:

- 1 – Núcleo estratégico: governo define leis e políticas públicas e cobra o cumprimento das ações estratégicas. Integrado pelo Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público;
- 2 – Atividades exclusivas: serviços que só o Estado pode prestar, como regulamentar, fiscalizar, fomentar;
- 3 – Serviços não exclusivos: onde o Estado atua em conjunto com outras organizações públicas não estatais ou privadas, sem o objetivo de lucro, como educação e saúde;
- 4 – Produção de bens e serviços para o mercado: atividades econômicas, visando lucro, que estão com o Estado pela dificuldade de controle via mercado, como infra-estrutura. (COSTA, 1998)

A marca da proposta é a clara distinção entre atividades exclusivas e não exclusivas do Estado e a orientação gerencial para a efetividade das ações, mas que pela característica reformista e não revolucionária, não consegue estabelecer uma ruptura com os modelos administrativos anteriores, sejam patrimonialista ou burocrático, que continuam

permeando todo o aparato administrativo brasileiro.

Como resposta à crise fiscal, à exaustão do modelo de substituição das importações e ao centralismo administrativo ocorrido na década de 1980, o discurso é de reconstrução do Estado pela busca de autonomia financeira e a retomada da capacidade de implementar políticas públicas. Segundo Lúcia Cortes da Costa (1998), o que ocorre, porém, é um desmonte da área social e uma prática absolutista de supremacia do Executivo com opção por governar por medidas provisórias.

A reforma sofreu duras críticas, tendo sido encarada como uma mera forma de ataque e desmonte do funcionalismo público e endeusamento da eficiência do setor privado, com a incorporação do discurso da qualidade total da esfera privada e tentativa de introdução dos riscos do mercado livre do trabalho ao setor público. Além de denominar de “publicização” a transformação de deveres constitucionais do Estado em responsabilidade da sociedade civil, através da colocação do Estado como “subsídio” das ações que seriam ofertadas por agências privadas a título de serviços básicos. Seus críticos advogam que a elevação da eficiência do setor público, justificativa da reforma, deve passar necessariamente por uma alteração nos níveis de sobrevivência da população brasileira que depende do processo de redistribuição da renda.

Pode-se observar que o fio condutor que uniformiza e regula as mudanças em praticamente todas as áreas sociais é de concepção mais gerencial que planejadora, descentralizada e focalizada. A formatação da política social se orienta, primeiramente, pela gradual diminuição do ritmo de crescimento dos gastos sociais, considerados elevados em relação ao PIB, e ênfase na eficácia e eficiência na aplicação dos mesmos. Como consequência dessa orientação, um aprimoramento dos mecanismos de descentralização e focalização dos programas sociais, para transferir parte das responsabilidades federais aos estados, municípios e outros segmentos da sociedade civil como sindicatos, ONG, comunidades locais etc., na execução das ações sociais finalísticas.

Em segundo lugar, a focalização das ações e recursos sobre as parcelas da população mais vulneráveis, para combater as consequências mais visíveis da pobreza com base na minimização da relação custo-benefício e grau de seletividade do público-alvo, aumentando o poder de eficácia e eficiência dos programas governamentais.

Uma terceira orientação da reforma do Estado em relação à política social foi seu deslocamento da produção de bens e serviços sociais públicos para a atividade de regulação,

priorizando a gestão e o controle de sua produção pelo mercado privado, principalmente nos setores de saúde, educação e previdência (CARDOSO JR; FERNANDES, 2000).

Esse novo modelo de Estado apresentado como promotor do desenvolvimento molda, assim, novas diretrizes para as políticas sociais. No que tange ao trabalho, o Estado emerge das reformas dos anos 90 como agenciador da desestruturação do mercado porque o desemprego, somente, não era mais capaz de balancear os níveis de exploração do trabalho. Com a transformação econômica e decorrente diminuição dos postos de trabalho, a alternativa de rentabilidade do capital passou a ser a diminuição dos custos sociais do trabalho, submetendo os trabalhadores à penúria econômica e instabilidade social.

Neste capítulo foram apresentados os fundamentos econômicos e políticos da precarização e da desregulamentação das relações de trabalho. Com eles não pretendemos exaurir o assunto, mas estabelecer uma base para o entendimento da flexibilização da legislação trabalhista. Flexibilização esta que, visando desonerar o capital do custo de proteção social do trabalhador, ampliou a informalização existente, bem como o custo do Estado na manutenção do grande contingente de excluídos do mercado formal. Embora esse aumento do contingente de excluídos não tenha representado um aumento significativo dos investimentos em políticas de assistência social, ou efetivamente na geração de emprego e renda no sentido de recuperar a capacidade produtiva e a inclusão no mundo do trabalho, mesmo porque incompatíveis com as exigências do capital e com a política fiscal adotada: não existe arrecadação suficiente de impostos para bancar a máquina pública, a dívida interna e as políticas sociais.

Esse entendimento dos vínculos entre economia, política e trabalho vai permitir acompanhar a análise da legislação do trabalho que empreenderemos no próximo capítulo, com o propósito de demonstrar sua instrumentalidade e compreender como se concretizaram os planos de flexibilização das relações de trabalho e conseqüente crescimento do mercado informal, no qual se inserem os empreendimentos de Economia Solidária objeto deste estudo.

3 CAPÍTULO II: AS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA

A legislação trabalhista brasileira não nasceu de uma revolução burguesa, mas de uma modernização conservadora com diversificação da economia brasileira na década de 1930 trazendo consequências para os trabalhadores, pois estavam pendentes a regulamentação do trabalho e o enfrentamento da questão social, até então vista como questão de polícia. Para dar um salto na economia e impulsionar as outras oligarquias e a indústria, Getúlio Vargas combina uma forte iniciativa política de regulamentação das relações de trabalho mediando a luta de classes e impulsionando a criação do Estado Social que perdura até a década de 1980, quando os efeitos das grandes transformações capitalistas internacionais começam a exigir uma nova postura com relação ao mercado de trabalho nacional.

Neste capítulo, apresentamos uma análise da legislação trabalhista predominantemente dos anos 90, procurando relacionar causas e consequências de sua existência de acordo com a transformação das relações de trabalho.

3.1 OS PRESSUPOSTOS DAS MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA

O fundamento jurídico da flexibilização se encontra nos princípios da cláusula *rebus sic stantibus*, ao pretender que as normas e condições das relações de trabalho, como em outros tipos de contratos, se ajustem aos ditames das mutações econômicas e sociais, elevando, reduzindo ou mesmo suprimindo bases e vantagens concedidas aos trabalhadores. Dessa forma, sob a justificativa da necessidade de acompanhar a nova realidade mundial que dita novas regras de competição no mercado, são apresentados três pressupostos da flexibilização contra os quais não se poderia lutar.

O primeiro pressuposto é o desenvolvimento tecnológico e o aumento da produtividade, considerados indispensáveis no atual cenário de competitividade. Ou seja, o surgimento de novas tecnologias, traduzidas em máquinas para aumentar a produtividade. Sobre esse pressuposto, Ricardo Antunes (2004) conclui que “a automação, a robótica e a

microeletrônica, ou seja, a chamada revolução tecnológica tem um evidente significado emancipador, desde que não seja regida pela lógica destrutiva do sistema produtor de mercadorias, mas sim pela sociedade do tempo disponível e da produção de bens socialmente úteis e necessários“. A ele caberia perguntar: mas em que mundo vivemos?

Observando o resultado de mais de 20 anos desse processo sobre o mundo do trabalho, vemos como mais realistas as palavras da economista Maria da Conceição Tavares (1999) que entende que “a introdução de novos equipamentos e métodos de produção tendem a reduzir o coeficiente de emprego por unidade de produto, onde ter-se-ia como contrapartida o aumento da produtividade do trabalho“, ou seja, se não extingue empregos, também não os cria, ou não o faz na mesma proporção que os elimina.

A globalização é o segundo pressuposto incitador da flexibilização que, segundo Roberto Campos (1997), teve seu apogeu nos anos 1989/91. Ela se caracteriza pela abertura do comércio e eliminação de barreiras para acelerar os processos de trocas entre as nações do mesmo e de outros continentes, através da organização em blocos para expansão de mercados e maior e mais rápido desenvolvimento, tratando-se de um “processo irrefreável de integração e intercâmbio internacional envolvendo as pessoas, as empresas e as nações como um todo, nos aspectos político, cultural e econômico“. Na realidade, a nosso ver, um processo de submissão dos países em desenvolvimento, premidos pela necessidade imperiosa de integração ao mercado internacional, às regras impostas pelos credores do capitalismo central.

Destacam-se como terceiro pressuposto da flexibilização da legislação trabalhista aspectos de ordem econômica. Embora grandes juristas como Dorval de Lacerda, Evaristo de Moraes Filho, Orlando Gomes, entre outros, defendam veementemente a autonomia do Direito do Trabalho, concordamos com Amauri Mascaro Nascimento (1993) que, como mostramos neste trabalho, diz que há uma ligação intrínseca deste com a economia, uma vez que os fatos econômicos influenciam no Direito do Trabalho e o Direito do Trabalho influencia a ação destinada à produção de bens e distribuição de riquezas, uma vez que “as soluções das questões dizem respeito às relações existentes entre os homens enquanto produtores“.

A elaboração desses pressupostos é uma tentativa de criar conceitos anteriores à própria flexibilização para explicar a imposição de diminuir custos devido à liberalização comercial e necessidade de atingir níveis de competitividade adequados aos padrões internacionais, às mudanças tecnológicas em andamento e seus reflexos sobre a organização do

trabalho, como a perda do poder sindical em virtude da maior elasticidade da demanda de trabalho, do cenário econômico recessivo e para que a empresa possa ajustar os níveis de salários segundo sua produtividade e/ou capacidade de pagamento, e oferecer empregos que atendam a variação da demanda.

3.2 AS MUDANÇAS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO

No mundo do trabalho brasileiro o objetivo do governo é, entre outros, “atualizar a legislação trabalhista e torná-la mais compatível com as novas exigências do desenvolvimento nacional, de maneira a favorecer a democratização das relações de trabalho”, adequando-a e conferindo maior efetividade às leis em face das transformações do mundo capitalista e da elevação do capital financeiro à hegemonia e consequente determinação da nova dinâmica de acumulação flexível do capitalismo (SOUZA FILHO, 2004).

O estabelecimento de mercados de trabalho flexíveis também é entendido como elemento-chave para a redução do desemprego, ou ainda como fator primordial para as empresas serem competitivas e se adaptarem continuamente a mudanças no mercado e inovações tecnológicas (OSAK, 2000).

Essa dita “acumulação flexível” se apoia na flexibilidade dos processos e dos mercados de trabalho, incidindo na reestruturação produtiva, política e cultural de acordo com a lógica toyotista em contraponto à lógica fordista anterior e, segundo Souza Filho,

impondo momentos de grande desemprego e enfraquecimento do poder sindical, regimes e contratos de trabalho mais flexíveis, desregulamentando dessa forma a relação trabalho-capital e acentuando a precarização do trabalho com a terceirização, os contratos temporários, o banco de horas, a redução da jornada de trabalho com redução salarial entre outros aspectos que foram incorporados às relações de trabalho e que ampliam a insegurança típica da força de trabalho como mercadoria, num mundo continuamente invadido por novas tecnologias flexíveis de produção como a micro-eletrônica, a tecnologia digital e a robótica. (SOUZA FILHO, 2004)

O quadro seguinte, extraído do trabalho de Cacciamali e Britto (2002), demonstra de que forma foi engendrada a flexibilização no mundo do trabalho brasileiro na

década de 90, dita neoliberal.

Destacamos, contudo, que a literatura indica que o crescimento do nível do emprego está mais associado ao crescimento da demanda efetiva do que à redução dos custos de mão de obra, pois os países nos quais os governos efetuaram reformas laborais com vistas à maior flexibilização das relações de trabalho não apresentaram expansão do nível de emprego sem a presença do aumento da demanda efetiva; e nos países da América Latina sob estas últimas condições o número de assalariados informais, sem contrato registrado, não diminuiu (CACCIAMALI; BRITTO, 2002).

Tipos de componentes dos contratos	FORDISTA	FLEXÍVEL
Duração	Indeterminada.	Diferentes arranjos.
Local	Fixo e subordinado diretamente a um único empregador.	Pode variar e estar subordinado indiretamente a diferentes empregadores.
Jornada	Determinada, padronizada e em tempo integral.	Variável, não padronizada e pode ser em tempo parcial.
Horas extras	Utilizadas. Remuneração maior imposta pela legislação.	Práticas de compensação de horas.
Hierarquia	Definida. Predominância de níveis verticais.	Definida. Predominância de equipes e níveis horizontais.
Funções e atividades	Bem definidas.	Polivalência.
Organização do trabalho	Hierarquizada. Valorização da senioridade.	Flexível, exigindo formação profissional continuada.
Salário	Fixo.	Fixo adicionado de componente variável ou somente variável.
Aumentos salariais	Periódicos, vinculados a produtividade e indexados aos índices de preços ao consumidor.	Descontínuos, associados a metas, resultados, qualidade, adaptabilidade ou bonificações.
Estabilidade	Valorizada.	Valorizada apenas para o núcleo duro dos trabalhadores.
Rescisão do contrato por parte do empregador	Restrições impostas pela legislação.	Diminuição ou eliminação das restrições impostas pela legislação.
Negociação coletiva	Centralizada ou por setores.	Descentralizada, preferencialmente por empresa.
Contratos coletivos	Definição de um contrato “modelo”.	Perda da importância de um contrato “modelo”.

Quadro 1 – Modelos Fordista e Flexível de Relações de Trabalho

Extraído de Cacciamali e Britto (2002).

Budó (2008) corrobora esse entendimento afirmando que “existem estudiosos do direito que acreditam na falácia neoliberal de que a redução dos níveis de proteção do

trabalhador é uma forma de gerar empregos, imaginando que o impedimento à criação de novos postos são os encargos trabalhistas”. No entanto, a partir do estudo de casos da

Argentina, do México, da Espanha, entre outros, pode-se perceber que o fato de liberalizar as relações de trabalho não traz geração de emprego, mas estagnação econômica.

Apesar do discurso oficial de necessidade de flexibilização para a criação de postos de trabalho via investimentos público e privado, o resultado desse novo modelo de reprodução do capital, ao qual o novo mundo do trabalho flexível se submete, se caracteriza pela precarização crescente, aumento do desemprego, redução dos postos de trabalho e redução dos direitos dos trabalhadores. Segundo Behring,

Do ponto de vista econômico, as políticas que vêm sendo implementadas pelo atual governo não rompem com o favorecimento do capital financeiro, não assumiram uma intenção radical de reestruturar a organização do trabalho em favor dos trabalhadores e não caminham para uma efetiva socialização da riqueza produzida. (BEHRING, 2007, p. 197)

Pochmann (2006) cita fontes da OIT (2000) e OCDE (1999) para evidenciar que “as reformas trabalhistas, sem atingir os efeitos esperados, resultaram na precarização do emprego e maior desproteção social. Desta forma, não há como afirmar que o rigor dos mecanismos institucionais de proteção do emprego possa comprometer a geração de empregos”. Ao contrário, apesar da reforma trabalhista em progresso no Brasil desde meados da década de 90 ter alcançado sucesso no sentido de tornar o mercado de trabalho bastante flexível e ter diminuído a proteção social do emprego, não houve crescimento do nível de emprego ou queda da taxa de desemprego. Mas “constatou-se o crescimento da precarização das condições e relações de trabalho notado pela elevação da participação do emprego parcial [sem proteção trabalhista] no total da ocupação” (POCHMANN, 2006, p.40).

Podemos adiantar que, no processo inverso ao engendrado por Getúlio Vargas nas décadas de 1930 e 1940, de formalização das relações de trabalho, a política de flexibilização adotada no Brasil teve como resultado uma alteração nas relações de trabalho que pode ser avaliada através dos números levantados na pesquisa de Noronha (2003). Em janeiro de 1991 55% da força de trabalho possuíam carteira assinada; 20% eram trabalhadores autônomos registrados, 4,5% eram empregadores e 20% estavam no mercado informal. Em janeiro de 2001

os trabalhadores informais representavam 28,1%, e o percentual dos trabalhadores com carteira assinada tinha sido reduzido em 12,8%, representando então 42,2% do mercado de trabalho.

3.3 REFORMA TRABALHISTA E LEGISLATIVA

Desde que o Brasil começou a ser influenciado pela onda mundial neoliberal, os governos brasileiros definem a flexibilização do Direito do Trabalho como o instrumento de política social caracterizado pela adaptação constante das normas jurídicas à realidade econômica, social e institucional; mediante intensa participação dos trabalhadores e empresários, para a eficaz regulação do mercado de trabalho, tendo como objetivo o desenvolvimento econômico e o progresso social.

Após a contextualização da flexibilização do Direito do Trabalho no Brasil, vamos atacar nesse item a intervenção do poder federal sobre o mercado de trabalho brasileiro atinente aos marcos legais que regulam as condições de uso, remuneração e proteção da força de trabalho, como a reforma da legislação trabalhista e fixação do novo salário mínimo associada à aprovação dos pisos salariais estaduais. Assim, veremos as formas e condições de regulação do Estado sobre o trabalho no Brasil e analisaremos as principais mudanças na regulamentação.

Para entender a finalidade da intervenção na legislação, é fundamental entender que todo o Direito do Trabalho tem como princípio dois preceitos da Consolidação das Leis do Trabalho, a CLT. O primeiro inscrito no artigo 468, que define a impossibilidade de alterações no contrato de trabalho que resultem em prejuízo ao empregado; e o segundo no artigo 9º, que torna nulos os atos praticados com o objetivo de desvirtuar, impedir ou fraudar a aplicação dos princípios contidos na CLT, configurando, assim, irrenunciabilidade de direitos.

Segundo Budó (2008), “o que se pretende hoje com a flexibilização é exatamente poder impedir que se apliquem esses preceitos da CLT através da convenção ou acordo coletivo, mesmo que disso resulte a diminuição dos direitos dos trabalhadores em questão”.

Assim, as reformas estruturais ocorrem por mudanças na legislação para reduzir a participação do Estado de forma gradual, já que afetam profundamente a formatação das

políticas sociais. Essas mudanças no mercado de trabalho são divididas em quatro grupos, segundo a classificação de Pochmann (1995):

- a) condições do uso da força de trabalho, que diz respeito à contratação e a jornada de trabalho;
- b) condições de remuneração da força de trabalho, ou seja, referentes a salário mínimo, negociação coletiva e participação nos lucros e resultados;
- c) condições de proteção e assistência ao trabalhador, que tange aos programas de geração de renda e emprego instituídos pelo governo, regras de fiscalização das condições de trabalho, acesso ao FGTS e Seguro-Desemprego e possibilidade de licença para requalificação profissional;
- d) alterações na Justiça do Trabalho e reforma sindical.

Enfim, Política e Direito se entrelaçam e a atividade normativa vem sendo exercida de forma abundante pelo Poder Executivo para atender às exigências de acumulação do capital no universo capitalista brasileiro. E para evitar resistências, todo um arsenal jurídico é posto em ação para restringir ações coletivas e sindicais. O quadro abaixo, inspirado nos estudos de Pochmann (2006), demonstra os principais produtos da geração normativa do período em discussão.

Medida	Objetivo
I – FLEXIBILIZAÇÃO CONTRATUAL	
1 – Lei 8.949/94 Cooperativa profissional ou de prestação de serviços	1 – Cria cooperativas de prestação de serviços sem caracterização de vínculo empregatício (sem direitos trabalhistas da CLT).
2 – Lei 9.601/98 Contrato por tempo determinado	2 – Reduz critérios de rescisão contratual e as contribuições sociais.
3 – MP 1.709/98 Contrato por jornada parcial	3 – Estabelece jornada de até 25 horas semanais, com salário e os demais direitos proporcionais e sem participação do sindicato nas negociações.

4 – MP 1.726/98 Suspensão do contrato de trabalho	4 – Suspende o contrato de trabalho por prazo de 2 a 5 meses, associado à qualificação profissional, por meio de negociação entre as partes.
5 – Decreto 2.100/96 Denúncia da Convenção 158 da OIT	5 – Elimina mecanismos de inibição da demissão imotivada e reafirma a possibilidade de demissão sem justa causa.
6 – Lei 9.801/99 e LC 96/99 Setor Público: demissão	6 – Define limites de despesa com pessoal, regulamenta e estabelece o prazo de dois anos para as demissões por excesso de pessoal, regulamentando a demissão de servidores públicos estáveis por excesso de pessoal.
7 – Portaria 2 de 29/06/96 Trabalho temporário	7 – Redefine a Lei 6.019/74 de contrato temporário, estimulando o contrato de trabalho precário.
8 – Lei do Simples 9.517/96 Contrato para micro e pequenas empresas	8 – Estabelece a unificação de impostos e contribuições e a redução de parte do custo de contratação do trabalhador.
9 – Portaria MTE de 1995 e Enunciado 331 do TST Terceirização	9 – Favorece a terceirização do emprego e das cooperativas de trabalho.
II – FLEXIBILIZAÇÃO DO TEMPO DE TRABALHO	
10 – Lei 9.061/98 e MP 1.709/98 Banco de horas	10 – Define jornada organizada no ano para atender às flutuações dos negócios e prazo de até um ano para sua compensação, através de acordo ou convenção coletiva.
11 – MP 1.878-64/99 Liberação do trabalho aos domingos	11 – Define o trabalho aos domingos no comércio varejista em geral, sem necessidade de negociação coletiva.

III – FLEXIBILIZAÇÃO SALARIAL	
12 – MP 1.029/94 e Lei 1.010/2000 Participação nos lucros e resultados	12 – Define participação nos lucros e resultados (PLR) da empresa através de negociação coletiva de trabalho.
13 – MP 1.053/94 Política Salarial – Plano Real	13 – Induz a “livre negociação” através da eliminação da política de reajuste salarial do estado e proíbe as cláusulas de reajuste automático dos salários.
14 – MP 1.906/97	14 – Fim da correção do salário mínimo, sendo seu valor definido pelo Poder Executivo e introduz o piso salarial regional.
IV – FLEXIBILIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	
15 – Lei 8.959/2000 Comissão de conciliação prévia CCP	15 – Estabelece condições de julgamento em primeira instância dos dissídios individuais, funcionando de forma paritária, mas sem estabilidade para os seus membros.
16 – Lei 9.957/2000	16 – Define procedimento sumaríssimo para dissídio individual com valor abaixo de 40 vezes o salário mínimo.
17 – Portaria 865/95 Fiscalização do TEM	17 – Restringe a autuação no caso de conflito da legislação com acordo/convenção e desincentiva a aplicação de multa trabalhista em caso de ilegalidade trabalhista.

Quadro 2 – Síntese das Reformas Trabalhistas no Brasil

Extraído de Pochmann (2003) apud Souza Filho (2006).

3.3.1 Efeitos Imediatos da Flexibilização dos Contratos

Analisamos a seguir, seguindo a classificação de Cardoso Jr. e Fernandes (2000), os efeitos imediatos da flexibilização da legislação do trabalho sobre o trabalhador, nos detendo sobre as principais mudanças. Como se pode verificar no quadro, no que tange a contratação e demissão e regulação de jornada de trabalho no país, a desregulamentação começou em 1994, no governo de Itamar Franco, com a Lei 8.949/94 – a Lei das Cooperativas; uma medida de flexibilização que declara a inexistência de vínculo empregatício entre cooperativas e associados e a consequente impossibilidade de registro em carteira de trabalho, resultando na inocorrência de direitos como férias, 13º salário, previdência social ou descanso semanal remunerado para os trabalhadores.

A Convenção 158 da OIT, que só vigorou por dez meses no Brasil, trata, por sua vez, do término da relação de trabalho por iniciativa do empregador, protegendo o empregado de dispensas imotivadas ao limitar o poder absoluto do empregador para efetuar demissões, estabelecendo para estas certos requisitos como: “direito de defesa, tentativa de reversão das dispensas coletivas e envolvimento de autoridades locais”. Essa convenção foi denunciada pelo Decreto 2.100 de 1996 com o objetivo de estimular a maior flexibilidade e a rotatividade no mercado nacional.

A Lei 9.601/98 que versa sobre a contratação de empregados por tempo determinado abriu a possibilidade de contratação de trabalhadores por um período de até 24 meses, em acréscimo aos postos de trabalho pré-existentes “com limite de até 50% dos trabalhadores para empresas com até 50 empregados e 20% para aquelas com mais de 200 empregados”. Além disso, durante 18 meses o direito de redução das alíquotas de contribuições sociais destinadas ao SESI, SENAI, SENAS, SESC, SEBRAE, INCRA, salário-educação e financiamento do seguro de acidentes de trabalho; e também a redução de 8% para 2% da parte patronal do FGTS e o não pagamento da multa de 40% sobre o saldo do FGTS do trabalhador na rescisão do contrato, bem como uma redução no valor das horas extras na vigência desses contratos.

Ainda na esfera das alterações da jornada de trabalho e criando contratos atípicos para rebaixar custos de contratação e demissões, a Medida Provisória 1.709/98

regulamentou o trabalho parcial em até 25 horas semanais, podendo os trabalhadores contratados anteriormente optarem pelo novo regime, que determinará o salário e demais direitos trabalhistas; ou seja, o salário será 60% do integral e as férias podem ser reduzidas para 8 dias por ano. Não há qualquer disposição de limitação para o uso dessa forma de contrato, nem se dispõe sobre participação do sindicato na negociação.

Com relação à eficácia dessa medida no aumento do número de postos de trabalho, duas correntes se manifestam. A primeira defende que se a jornada fosse reduzida sem redução proporcional dos salários faria crescer o índice de desemprego, pois seria encarecer o fator trabalho em relação ao fator capital, podendo levar à substituição de trabalhadores por mais capital, leia-se novas e modernas tecnologias poupadoras de mão de obra pelo empresário, ou não por mais contratações, mas por sobreutilização de horas extras para se precaver de oscilações da demanda agregada.

A outra corrente diz que poderia funcionar associada ao controle das horas extras por trabalhador, se fosse mantido constante o ritmo de crescimento da economia, reconhecidamente baixo por todos os atores sociais, e que nessa estrutura econômica já existente seria possível realizar a redução da jornada de trabalho em proporção maior que a do salário-hora, e que isso promoveria uma redistribuição de renda virtuosa, pois, assim, havendo um ganho de produtividade da economia como um todo, a apropriação não seria tão favorável ao capitalista como ocorre no Brasil historicamente.

Há respaldo teórico e histórico para os argumentos de expansão do emprego e melhoria da distribuição de renda, causados pela redução da jornada de trabalho, pois teoricamente o custo do trabalho não é o único parâmetro dos empresários para realizar novas contratações, nem o principal, já que no Brasil o custo do trabalho é reduzido. Muito mais importantes seriam as expectativas de ganhos futuros dos empresários com o investimento produtivo em relação às outras possibilidades de valorização do seu patrimônio, pois novos investimentos em insumos, máquinas e equipamentos para aumentar a produção representam a contratação de novos trabalhadores e, estes sim, representam os riscos e incertezas dos lucros inicialmente planejados.

Historicamente, foi comprovado nos principais países capitalistas que houve crescimento econômico sustentado e bem-estar social associado à redução da jornada de trabalho e aos ganhos reais de salário, impulsionando o aumento do consumo e novas contratações e

expansão da produção, aliados ao progresso técnico.

Porém, no Brasil, porque para estimular novas contratações se tentou somente a desoneração do custo do trabalho, de contratação e admissão através da desregulamentação e flexibilização ao invés de investir na produção nacional, passa a ser mais garantido, mais fácil e mais rápido investir os recursos em aplicações financeiras, altamente incentivadas pelas políticas de juros praticadas pelo governo.

Embora a saúde do sistema econômico seja uma condição para as mudanças positivas provenientes da redução da jornada, não pode ser a única responsável e deve se aliar ao processo democrático de elevação das condições de vida e bem-estar dos cidadãos.

A Lei 9.601/98 alterou o artigo 59 da CLT e elastizou o banco de horas permitindo que, por acordo ou convenção coletiva, o excesso das horas trabalhadas em um dia, cuja compensação anteriormente tinha que ser realizada dentro da mesma semana, não seja pago se compensado pela redução das horas trabalhadas em outro dia dentro de um período de 120 dias, sem ultrapassar o limite de dez horas diárias ou a soma das jornadas semanais de trabalho previstas durante esse período, adequando a utilização de horas extras às circunstâncias de curto prazo das empresas. E a MP 1.709 de 1998 ampliou ainda mais o prazo para a compensação das horas extras, de quatro meses para um ano.

A Medida Provisória 1.522 de 1997 (convertida na Lei 9.801/99), autoriza a demissão de funcionários públicos por interesse da administração federal, com indenização equivalente ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, ou seja, um mês de vencimentos por ano trabalhado e vacância de cargos. Para atingir o objetivo de redução do quadro de servidores públicos, foi associada à Lei Complementar 96, que limita as despesas com pessoal (conforme o artigo 169 da Constituição Federal, modificado pela emenda 19 em julho de 1998) em 50% da receita corrente líquida da União, 60% das receitas correntes líquidas no caso dos estados, Distrito Federal e municípios, ratificada pela Lei Complementar 101 de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que, para os entes federados que não estiverem dentro desses limites, as condições em que prioritariamente se cortarão os gastos, definindo também as penas para os que não convergirem aos limites estipulados em lei. Essas condições, que atendem ao artigo 169 da Constituição Federal, foram regulamentadas em junho de 1999 pela Lei 9.801, “precedida de ato normativo motivado dos chefes de cada um dos

poderes da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”, que especificasse a economia de recursos, o número de funcionários a serem exonerados, o órgão e a atividade a serem objeto de redução de pessoal, os critérios para escolha dos servidores estáveis a serem afastados, além de outras especificações.

A Lei 9.849/99 altera sete artigos da Lei 8.745/93 que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender necessidades temporárias de excepcional interesse público, alargando as possibilidades da lei anterior e permitindo a prorrogação dos contratos e a recontração dos anteriormente contratados após 24 meses de quarentena.

Dispondo sobre a criação e transformação de cargos públicos em empregos, a Lei 9.962/2000 estabelece que aqueles que forem admitidos na categoria emprego público serão regidos pela CLT. O corolário das intenções do governo de resgatar o regime celetista como modalidade de vínculo dos contratos por prazo indeterminado consolida a mudança trazida pela Emenda Constitucional 19, que extingue a obrigatoriedade do Regime Jurídico Único.

A Medida Provisória 1.970 de 2000 introduz o Plano de Desligamento Voluntário, a jornada de trabalho reduzida com remuneração proporcional e a licença sem remuneração com incentivo pecuniário para servidores do Regime Jurídico Único da União, como no setor privado.

3.3.2 Flexibilização na Remuneração

A Medida Provisória 794 de 1994 regula a PLR – Participação nos Lucros e Resultados e foi reeditada como Medida Provisória 1.029 de 1994 e, posteriormente, convertida na Lei 1.010/2000. Ela determina que essa participação seja desvinculada da remuneração, que precisa ser negociada coletivamente por empregados e empresa e não pode ter periodicidade inferior a seis meses para não substituir a remuneração contratual mensal. Essa modalidade de transferência de recursos da empresa para os empregados reduz seu custo para o empregador, pois não entra no cálculo das contribuições e direitos trabalhistas, e, na prática, substituiu cláusulas de reajuste de salários pela participação nos lucros e resultados da empresa, aliviando as pressões sindicais. Na reedição dessa medida foi estabelecido que o acordo sobre a PLR deve ser

arquivado no sindicato dos trabalhadores e determina que no caso de trabalhadores de empresas estatais o Poder Executivo fixará as diretrizes.

Em junho de 1995 foi editada a Medida Provisória 1.053 que, promovendo a desindexação salarial, suprimiu os mecanismos tradicionais de reajustes salariais proibindo a fixação de cláusula de reajuste ou correção automática. Além disso, também tornou possível a adoção imediata do efeito suspensivo dos acordos, viabilizando a uma das partes o recurso de decisão de tribunal de instância inferior.

Reforçando a desindexação salarial, a Medida Provisória 1.906 de 1997 fixou o salário mínimo em R\$ 120,00 desvinculando-o de qualquer índice de correção pela inflação, e estipulou uma tabela de reajuste para os benefícios previdenciários utilizando referência sem qualquer relação com a reposição salarial ou custo de vida. A correção do salário mínimo nacional passa a ser atribuição exclusiva do Poder Executivo, focada no objetivo precípuo de redução das despesas para ajuste das contas públicas, e com uma política atrelada apenas à dimensão fiscal do processo econômico.

Através da Lei Complementar 113/2000 a União delegou aos estados a fixação do piso salarial estadual, não inferior ao nacional.

A Emenda Constitucional 20 de 1998 eliminou a possibilidade de aposentadorias proporcionais por tempo de serviço, e a Lei 9.876/99 criou o Fator Previdenciário que desconstitucionalizou a fórmula de cálculo dos benefícios para rebaixamento final dos benefícios.

Houve, nesse período de tentativas de diminuição de gastos, poucas tentativas de recuperação das receitas, estagnadas pelo declínio da massa salarial dos trabalhadores com carteira assinada. A pressão exercida pelo enquadramento da Previdência na Lei de Responsabilidade Fiscal e a busca do equilíbrio financeiro e atuarial não contempla a gestão social dos programas, conferindo um caráter essencialmente contributivo, em que pese à maioria da população economicamente ativa não recolher contribuição previdenciária e ser assistida basicamente por meio da assistência social, como política de seguridade social editada pela Constituição Federal de 1988.

Sob o argumento de que a função da Previdência não é servir de mecanismo redistribuidor de renda, negligencia-se o peso que os benefícios têm sobre a composição das rendas domiciliares e, por consequência, municipais, já que existem cerca de 4 mil municípios em

que a soma dos benefícios é superior à própria arrecadação previdenciária e, destes, mais de 3 mil nos quais a soma dos benefícios supera as cotas-partes do Fundo de Participação dos Municípios.

3.3.3 Flexibilização na Proteção e na Assistência ao Trabalhador

A Portaria 865/95 instruiu os fiscais a não mais multar as empresas infratoras de norma, mas apenas comunicarem ao Ministério Público as incongruências entre as cláusulas de convenção ou acordo coletivo e a legislação atinente às condições de trabalho.

A suspensão temporária do contrato de trabalho para qualificação do trabalhador foi prevista pela Medida Provisória 1.726 de 1998. Essa suspensão

poderá ocorrer por um período de 2 a 5 meses, com aquiescência formal do empregado e previsão em acordo ou convenção coletiva de trabalho, para participar de cursos ou programas de qualificação profissional oferecidos pelos empregadores e receberá bolsa custeada pelo FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, obtida através dos mesmos procedimentos que são exigidos para obtenção do Seguro-Desemprego, exceto a comprovação de dispensa sem justa causa e de valor igual ao Seguro-Desemprego. (CARDOSO JR; FERNANDES, 2000).

A partir da Medida Provisória 1.779 de 1999 a suspensão do contrato de trabalho para qualificação profissional pode ser prorrogada indeterminadamente, com a mesma exigência de previsão em acordo ou convenção coletiva e concordância formal do empregado, se o empregador arcar com o valor da bolsa de qualificação profissional.

3.3.4 Reforma Sindical e da Justiça do Trabalho

A estrutura sindical e a Justiça do Trabalho também foram atingidas pela política de desregulamentação e flexibilização. O Projeto de Lei 1.802/96, ainda em tramitação

no Congresso Nacional, acrescentou dispositivos à Lei de Greve atribuindo aos sindicatos toda a responsabilidade por elas e estabelecendo multas de 500 a 1 mil salários mínimos por dia ao sindicato que desobedecer a decisão judicial de abusividade de greve. O valor da multa é determinado de acordo com a situação econômica do sindicato e esta pode ser revogada se não houver outra greve abusiva no prazo de cinco anos. Tem o objetivo de tirar a autonomia dos trabalhadores na decisão de greve e intimidar as entidades sindicais (CARDOSO JR; FERNANDES, 2000).

No que tange ao setor público, o Decreto 2.066/96 limita o número de licenças concedidas a servidores públicos para cumprimento de mandato em cargo de direção ou representação em confederações, federações e associações, desincentivando a mobilização sindical dos funcionários públicos.

Dando continuidade à política de desestabilização dos sindicatos, o Projeto de Lei 3.003/97, aprovado na Câmara Legislativa em 17 de outubro de 2007 e enviado para votação no Senado, prevê a redução do número de contribuições sindicais com o fim da taxa assistencial, porém com a manutenção da mensalidade dos associados, criando a “contribuição negocial” descontada em folha salarial em até três vezes, de acordo com o valor estabelecido em assembleia geral. Continua o caráter compulsório e, sindicalizados ou não, os trabalhadores seriam obrigados a contribuir como associados. Mas pelo menos 10% dos trabalhadores reunidos em assembleia, sindicalizados ou não, poderiam optar pelo não recolhimento, embora o sindicato continuasse obrigado a zelar pelo interesse de todos. Essa proposta foi derrubada na última votação do Projeto de Lei em 12 de março de 2008, ou seja, permanece a contribuição compulsória de um dia de salário para sindicalizados ou não, independente da efetiva representatividade do sindicato.

As Leis 9.957 e 9.958/2000 alteraram o funcionamento da Justiça do Trabalho. A primeira implantou o rito sumaríssimo para dissídios individuais de valor até 40 salários mínimos, com o objetivo de reduzir o número de processos em trâmite e agilizar a solução para aqueles de baixo valor. Instituiu a audiência única para instrução e julgamento, mas não é extensivo às demandas provenientes da administração pública.

Já a segunda criou a figura das Comissões de Conciliação Prévia para tentar conciliar conflitos individuais de trabalho e autorizou as empresas e sindicatos a criarem-nas. Deve ser observado o caráter paritário entre empregados e empregadores, devendo ser composta por dois a dez membros e podendo ser constituídas em uma única empresa e seus empregados ou

ter caráter intersindical, constituída por um grupo de empresas. Não prevê, porém, qualquer estabilidade para os representantes dos empregados.

A conciliação gera um título executivo extrajudicial em caso de sucesso; ou uma declaração de tentativa de conciliação sem acordo quando frustrada, que deve ser anexada à petição inicial de ação na Justiça do Trabalho.

Essa tendência de afastamento do Estado de suas obrigações constitucionais se observa também no que tange à Seguridade Social, e apesar de em 1991 ter sido instituída a Lei 8.212, denominada Lei Orgânica da Seguridade Social, reafirmando os princípios estabelecidos na Constituição⁶, segundo Montaña

[...] estabelecendo o Orçamento da Seguridade Social a partir fundamentalmente das receitas da União e de contribuições sociais e outras fontes, o Estado dá sinais do movimento regressivo ao instituir posteriormente, já em dezembro de 1991, o Decreto nº 356 que modifica seu financiamento, estabelecendo que, agora, a União só será responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras da Seguridade Social, iniciando, assim, o processo de desresponsabilização estatal na ação social. (MONTAÑO, 2007, p. 201)

3.4 TENTATIVAS INFRUTÍFERAS DE FLEXIBILIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO

Dentre as iniciativas do governo de flexibilizar a legislação através de lei, houve o Projeto de Lei 5.483/2001 para alteração do artigo 618 da CLT, depois arquivado a pedido do Presidente da República, devido à grande resistência encontrada à sua aprovação.

Esse artigo está posto na CLT com a seguinte redação: “Art. 618 – As empresas e instituições que não estiverem incluídas no enquadramento sindical a que se refere o art. 577

⁶ A Seguridade Social, em 88, é inovadoramente considerada a partir de um tripé composto por Saúde, Previdência e Assistência Social. Ela será organizada com base nos seguintes preceitos do Art. 194 (CRESS, 2000, p.41): “universalidade da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços a toda população; seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios [com a concomitante preservação da qualidade]; equidade na forma de participação no custeio [proporcional ao patrimônio/renda dos contribuintes]; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralização da gestão administrativa, com participação da comunidade, em especial dos trabalhadores, empresários e aposentados”. E ainda, no Art. 195: “A Seguridade Social será financiada por toda a sociedade [...] mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”, assim como de “contribuições sociais” dos empregadores e dos trabalhadores (CRESS, 2000, p.42).” (apud MONTAÑO, 2007, p. 201).

desta consolidação poderão celebrar acordos coletivos de trabalho com os sindicatos representantes dos respectivos empregados, nos termos deste título”. A proposta do governo era: “As condições de trabalho ajustadas mediante convenção ou acordo coletivo prevalecem sobre o disposto em lei, desde que não contrariem a Constituição Federal e as normas de segurança e saúde do trabalho”.

Nesse caso, o flagrante resultado da aprovação do projeto seria colocar a convenção coletiva em nível superior à lei, o que é uma inversão na hierarquia das normas porque a convenção, num patamar inferior, não pode determinar em desconformidade com a lei, de acordo com os princípios do Direito, sendo possível apenas que se apliquem cláusulas para melhor, ou seja, que favoreçam o trabalhador no contrato de trabalho.

Nessa mesma linha, também a proposta de Emenda Constitucional 623/98 arquivada em 2001 mudaria a organização dos sindicatos brasileiros, extinguindo a representação sindical única por área territorial fundada no princípio da unicidade. A proposta estabelecia o princípio da concorrência pela representação da categoria ou grupos de trabalhadores num mesmo município, assim, o sindicato, dividido, passaria a representar não os interesses da categoria, mas dos associados. Propunha, ainda, alterar a formação dos sindicatos, não sendo mais exigido o registro do sindicato em órgão competente do poder público, mas apenas o registro como pessoa jurídica na forma da lei civil para sua institucionalização.

A emenda proposta previa, ademais, a criação do Conselho de Justiça do Trabalho junto ao TST – Tribunal Superior do Trabalho como órgão de supervisão administrativa e orçamentária da Justiça do Trabalho em primeiro e segundo graus. E delimita a competência da Justiça do Trabalho, restringindo seu campo de atuação aos dissídios de natureza jurídica e agregando a ele os conflitos de direito sindical. Os dissídios de natureza econômica ficariam fora da Justiça do Trabalho.

3.5 MEDIDAS AVALIADAS COMO POSITIVAS PELA ÓTICA DO TRABALHADOR

As Resoluções 103/96 e 207/99 do CODEFAT criaram os programas PROEMPREGO I e PROEMPREGO II respectivamente, com o objetivo de “preservar e expandir

oportunidades de trabalho, incrementar a renda do trabalhador, proporcionar a melhoria da qualidade de vida da população, em especial das camadas de baixa renda, e proporcionar a redução dos custos de produção no contexto internacional”.

O PROEMPREGO II inovou por contemplar políticas passivas destinadas a diminuir os efeitos sociais dos problemas relativos ao trabalho com o subprograma Melhoria da Qualidade de Vida, incluindo rubricas não contempladas na versão anterior como saúde pública, educação, projetos setoriais integrados e modernização da administração tributária. Também contemplou as ditas políticas ativas, destinadas a criar empregos intervindo no funcionamento da economia, através do subprograma Expansão do Emprego, com a criação de rubricas para infraestrutura, comércio, serviços, pequenas e médias empresas e exportação; utilizando, porém, a mesma soma de recursos da versão anterior de R\$9 bilhões, dos quais R\$3,5 bilhões provenientes do FAT, R\$2,5 bilhões do BNDES e R\$3 bilhões dos agentes beneficiários dos empréstimos.

Como podemos observar, a maioria das alterações pontuais e graduais de itens da legislação ocorreu por portarias, medidas provisórias e decretos, atos privativos do Poder Executivo por serem objeto de menor resistência política, consistindo em uma superutilização do poder de discricionariedade imanente das prerrogativas do Estado.

Além das efetivas alterações apresentadas, “a legislação social-laboral e previdenciária vigente vem sendo desgastada, ou seja, não vem sendo cumprida e vem perdendo legitimidade social” por pelo menos três fenômenos adicionais. O primeiro é que a fiscalização ao cumprimento da legislação trabalhista e previdenciária, desde 1995, passa a adquirir caráter principalmente de orientação ao invés de autuação. O segundo é a quase ausência de punição às empresas inadimplentes junto ao INSS e o terceiro refere-se às normas e práticas de trabalho estabelecidas pela dinâmica impetrada pelos atores das negociações coletivas, muitas vezes sem a presença dos sindicatos das respectivas categorias profissionais (POCHMANN, 2006).

Em suma, a aliança burguesa firmada entre capital e Estado com o objetivo de recuperar o capitalismo e fundada em conceitos econômicos de reprodução, exploração e apropriação de mão de obra para produção de mais-valia, teve sua validade enquanto vigorou o modelo econômico industrial. Porém, a necessidade sempre crescente do capital aumentar sua taxa de lucro, que levou à falência dessa aliança na garantia do pleno emprego – um dos pilares da economia industrial – causou transformações na economia mundial representadas pela

globalização e financeirização do mercado, que serviram de fundo a um novo desenho de mundo do trabalho e de trabalhador.

O novo modelo econômico internacional trouxe a necessidade de engendramento de novas formas de produção e novas alternativas de geração de renda para aqueles que foram excluídos de um mercado de trabalho formal/tradicional cada vez mais restrito, num quadro ainda em desenvolvimento e cuja precisão ou incorreção dos traços depende do ponto de vista dos observadores e da análise da comunicação esquizofrênica entre direitos, por um lado, e políticas públicas e legislação por outro.

Por outro lado, uma nova “alternativa” de trabalho vem sendo estimulada pelo Estado com a elaboração de marcos legais para o Terceiro Setor, que garantem efetivação das diretrizes e dos serviços, coincidentemente ou não, relacionados no terceiro eixo da reforma administrativa do Estado. Como vimos anteriormente, esse terceiro eixo são os “serviços não exclusivos: onde o Estado atua em conjunto com outras organizações públicas não estatais ou privadas, sem o objetivo de lucro, como educação e saúde”. Concomitantemente com a desregulamentação do mercado de trabalho, a proposta é a transferência dessas funções para o setor público não estatal, através de seu tecido associativo, financiado pelo Estado em troca do cumprimento de determinadas metas e indicadores de desempenho fixados em contratos de gestão.

Além do estímulo à participação do Terceiro Setor, outra vertente vem sendo encarada como uma possibilidade de enfrentamento da crise do emprego. Fundada no incentivo e apoio aos empreendimentos populares, a Economia Solidária desponta como uma forma de geração de trabalho e renda para os mais desfavorecidos pelo modelo econômico atual.

No próximo capítulo vamos nos aprofundar um pouco mais sobre os resultados da Reforma, na perspectiva da influência das organizações públicas não estatais no mercado de trabalho; e da Economia Solidária enquanto alternativa *sui generis* de geração de renda, sua relação com o modelo econômico vigente, assim como dos modelos legais passíveis de utilização para efetiva inserção das iniciativas no mundo jurídico.

4 CAPÍTULO III: O TRABALHO NO CENÁRIO DA FLEXIBILIZAÇÃO – A ECONOMIA SOLIDÁRIA E O TERCEIRO SETOR

Neste capítulo apresentamos um estudo introdutório sobre conceitos e características da Economia Solidária e sobre a evolução histórica do Terceiro Setor como resultado do processo de reestruturação do capital, particularmente do conjunto de reformas do Estado. Na sequência procuramos informar o modo do Estado incentivar sua existência através de produção legislativa e como essa criação interfere no mundo do trabalho.

Nosso interesse nessa matéria se deve à atenção dos governos municipais (fruto da descentralização) em dar visibilidade, articular e subsidiar a formulação dessas iniciativas e das políticas públicas para o setor, através do incentivo a grupos de trabalho e renda sob a forma de cooperativas, grupos produtivos e de prestação de serviços. Tais ações enfrentam, todavia, dificuldades no que tange à transferência de recursos públicos considerados pelos gestores como necessários ao investimento na produção dos empreendimentos e para compra dos produtos ou contratação dos serviços desenvolvidos pelos grupos de trabalho, especialmente no nosso universo de pesquisa na cidade de Londrina, dada a configuração majoritariamente informal dos grupos.

Essas dificuldades derivam do fato de não haver qualquer previsão legal sobre a natureza jurídica dos empreendimentos abrangidos pela Economia Solidária e, sendo assim, a denominação não sugere ou obriga a uma forma jurídica específica, ou sequer a uma “personalidade jurídica” definida ou, ainda, a vedação ou permissão de finalidade lucrativa; o que limita as possibilidades de contratação desejada pelos gestores, uma vez que o Direito Administrativo exige formalidades das partes que as restringem aos modelos legais conhecidos e determinados na legislação.

Nosso objetivo, então, é conhecer um pouco mais o contexto em que se desenvolvem as novas alternativas de geração de trabalho e renda, bem como da legislação à qual se submetem ou as razões do vácuo legislativo, para poder identificar o formato ou formatos mais favoráveis à incorporação dos empreendimentos informais ao universo jurídico nacional. Para isso efetuamos uma análise de diversos modelos de organização previstos na legislação nacional, sempre sob uma perspectiva eminentemente prática da formalização como incentivo à autonomia

dos empreendimentos econômicos abrangidos pela Economia Solidária.

Embasamos nossa opção pela análise dos diversos modelos possíveis de formalização dos empreendimentos econômicos populares solidários – como associações e cooperativas, incluindo também os tradicionalmente considerados como sendo de finalidade lucrativa, como as microempresas – na definição dada pelos gestores da Política Pública de Economia Solidária, como segue:

Dentre tais estratégias [de geração de trabalho e renda e desenvolvimento sócio-econômico] a que vem ganhando destaque é a da Economia Popular e Solidária, o que se manifesta em programas variados de apoio à cooperação e ao associativismo e outras formas de empreendedorismo popular, seja para a produção, a prestação de serviços ou para viabilização de crédito, de comercialização e de outros instrumentos de fomento à autogestão e desenvolvimento econômico das comunidades e trabalhadores mais afetados pela reestruturação produtiva das últimas décadas. Para além dos aspectos econômicos, a economia solidária é portadora de uma ética e cultura transformadoras das relações humanas, comunitárias e sociais, recolocando a centralidade no ser humano e seu bem-estar e a sustentabilidade econômica, social, cultural e ambiental das ações por ela desencadeadas. (SCHWENGBER, 2003, grifo nosso)

Vejamos, primeiramente, essa estratégia de apoio e ampliação das iniciativas populares apoiada pelo governo que se denomina Economia Solidária como um grande guarda-chuva sob o qual se abrigam diferentes espécies de empreendimentos populares, para em seguida nos determos sobre o Terceiro Setor, de delimitação tão nebulosa quanto a primeira, mas com implicações significativas nas novas determinações do mundo do trabalho.

4.1 ECONOMIA SOLIDÁRIA – ALTERNATIVA *SUI GENERIS*

Com exceção do Decreto 4.764 de 24 de junho de 2003 que institui a SENAES – Secretaria Nacional da Economia Solidária ligada ao Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), nenhuma das leis discutidas nesse capítulo está expressamente ligada ao Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda do Governo Federal, que atua predominantemente com políticas

passivas de qualificação e oferta de mão de obra, como já vimos na primeira parte deste trabalho. Apesar disso, elas contribuem com o propósito de desresponsabilização do Estado pela execução direta das políticas públicas e sua transferência para a sociedade. Na esteira da Lei 8.742/93, que determina que a pobreza deve ser combatida por iniciativas governamentais e não governamentais, inúmeras instituições sociais pelo Brasil vêm atuando na formação profissional, na geração de renda e na experimentação de novos modelos produtivos.

No início da década de 1990, com a abertura política e o aumento da exclusão social, o ressurgimento da Economia Solidária para reagir à crise do emprego prescinde do apoio do Estado, partindo de movimentos que são na maioria iniciativas nascidas e desenvolvidas na sociedade civil. Como exemplos, a consolidação do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST), a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), a Rede Universitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Unitrabalho), a Cáritas do Brasil, da CNBB, a Associação Nacional dos Trabalhadores das Empresas de Autogestão e Participação Acionária (Anteag) e dentro das universidades as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) (COELHO, 2007).

Somente a partir da edição do Decreto 4.764 de 24 de junho de 2003 que institui a SENAES, o Estado incorporou o modelo alternativo de geração de trabalho e renda elevando-o à categoria de política pública de emprego e desenvolvimento:

No que se refere à geração de trabalho e renda e ao desenvolvimento sócio-econômico, entre outras iniciativas, esses governos propõem-se a potencializar estratégias e atividades que surgiram dos próprios trabalhadores ou de organizações da sociedade civil, numa tentativa de ampliar sua escala e capacidade, portanto, de amplificá-las como instrumentos eficazes para enfrentar o problema na sua dimensão atual, ou seja, de convertê-las em políticas públicas. (SCHWENGBER, 2003)

Essa incorporação começou com o recém criado Sistema de Informações em Economia Solidária, que está realizando um mapeamento das iniciativas de empreendimentos de Economia Solidária com o objetivo de dar visibilidade, articular e subsidiar a formulação de políticas públicas para o setor.

4.1.1 Política de Trabalho e Economia Solidária

Como vimos na seção anterior, a SENAES está sugestivamente subordinada ao Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), embora a política pública da Economia Solidária esteja enquadrada transversalmente em várias pastas do governo, de acordo com uma visão contemporânea da gestão de políticas públicas, o que dificulta o acesso a recursos financeiros e ao poder, fatores que, emblematicamente, são os principais responsáveis pelo desempenho eficaz das instituições (BORINELLI, 2007). Existem programas alocados no MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; no Ministério das Cidades; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Educação; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Ciência e Tecnologia; e Secretaria Nacional Especial para a Política Pública de Promoção da Igualdade Racial.

Além disso, a questão não é de mão única e, por isso, talvez a opacidade da ação do Estado já que, apesar da retórica em torno da formalização e estruturação do pequeno negócio, é pela desestruturação que o setor se mantém e à luz do consentimento do Estado – quando faz vistas grossas às práticas aviltantes de trabalho e quando limita a fiscalização no setor. O subsídio público corrobora esse consentimento desde sempre afiançado pelo Estado. Nesse sentido, a regulação pública no setor é mais complexa do que se imagina e envolve interesses econômicos e políticos (legitimação) dos grandes conglomerados que tiram vantagens dessa feição da economia. E esses interesses estão representados no interior do Estado e nas práticas de governo colidindo ou transitando com a economia solidária. A não- percepção disso pode levar a uma interpretação ingênua das ações governamentais na área ou abdicar da escolha de táticas politicamente adequadas ao processo de disputas e enfrentamentos políticos (BARBOSA, 2006, p. 114).

Esse entendimento, conjugado com a teoria da debilidade institucional baseada em fundamentos neomarxistas das considerações de Offe (1984) e discutida por Borinelli (2007), guardadas as devidas proporções, serviria de justificativa para a ausência de diretrizes claras quanto à questão da formalização dos empreendimentos da Economia Solidária.

A “divisão” da política pública de Economia Solidária e do seu financiamento por diversos ministérios pulverizaria também as discussões e o poder de efetivação desse modelo porque em princípio, ideologicamente é considerado como antagônico aos interesses capitalistas hegemônicos, ao propor uma alternativa ao sistema vigente baseado na separação entre o trabalho

e a posse dos meios de produção (SINGER, 2000). Dessa forma, a instituição governamental responsável pela política não gozaria da autonomia que a tornaria apta à implementação do novo modelo emergente dos processos sociais e não teria poder suficiente para ignorar as diretrizes do sistema econômico capitalista.

Assim, a dificuldade da instituição responsável pela condução da política de Economia Solidária como política de trabalho, de estabelecer um consenso em torno das leis e determinar de forma clara a personalidade jurídica dos empreendimentos acolhidos nos programas públicos promoveria uma crise de legitimidade do modelo alternativo aos interesses econômicos, pois

Por fim, organizações, principalmente as públicas, podem ser consideradas instituições, uma vez que detêm legitimamente, como atribuições, normas de caráter público que, espera-se, estruturam as relações em um determinado campo da vida social. Instituições, portanto, podem ser entendidas como organizações investidas da autoridade necessária para desempenhar tarefas específicas em nome da sociedade como um todo, a exemplo das instituições governamentais (BORINELLI, 2007, p. 46).

Essa debilidade é significativa, pois um dos grandes desafios da Economia Solidária é o enfrentamento da legislação brasileira que não atende à regulação de trabalho coletivo nos moldes praticados, prevalecendo a visão individualista e centrada no capital privado, e a questão tributária, monetária e operacionalmente obstaculizantes ao empreendimento, na contramão da Constituição Federal de 1988, que demanda lei complementar de tratamento adequado às cooperativas, expressamente em seus artigos 146 e 174:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

[...]

III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

[...]

c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

[...]

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

[...]

Parágrafo 2º – A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

Por outro lado, foi-se naturalizando a informalização das relações de trabalho, inclusive por jurisprudência e “vista grossa” oficial da fiscalização, comprovando a atuação decisiva do Estado na manutenção da desestruturação, transformando o autoemprego em política de emprego. Isto porque o repositório legal de proteção e garantia aos direitos do trabalhador como ele foi criado vem sendo esvaziado, seja pelas flexibilizações recorrentes no que toca à jornada de trabalho, redução de encargos nos contratos por prazo determinado, tempo parcial ou negociações salariais, seja pela redução no número de empregos formais disponíveis, de forma inversamente proporcional à dívida social enorme e crescente.

Assim, atualmente os instrumentos regulatórios do governo são incompatíveis com as necessidades e exigências da sociedade – da maioria que não faz parte da classe dominante detentora do capital e do poder. Com relação às necessidades desse universo que não detém o capital, inscritas nos objetivos oficiais do órgão responsável pela condução da política de Economia Solidária, seu não atendimento a contento poderia ser traduzido “fundamentalmente, de duas formas: no controle das ações devido o caráter ameaçador das atribuições elementares da instituição, e, conjugadamente, na carência geral de recursos de poder, inclusive de *status* político institucional” (BORINELLI, 2007, p. 49).

4.1.2 Conceito de Economia Solidária

O economista Paul Singer, grande expoente teórico da Economia Solidária, conta que ela se originou juntamente com o capitalismo nos primórdios do século XIX, pois o início do processo produtivo fabril deu início também ao empobrecimento dos artesãos, à expulsão dos camponeses das terras, à exploração do trabalho nas fábricas com extensa jornada de trabalho e emprego de mão de obra infantil. Assim, como forma de “recuperar trabalho e autonomia econômica”, os operários se organizaram em cooperativas. Esse movimento renasceu na década de 1970, junto com a crise do Estado de Bem-Estar Social, o desemprego em massa e a flexibilização dos direitos adquiridos (SINGER, 2002 apud NISHIMURA, 2005, p. 76).

Singer, com forte inspiração ideológica, credita suas raízes históricas aos trabalhadores em luta contra o capitalismo e advoga que “a economia solidária surge como modo

de produção e distribuição alternativos ao capitalismo, criado e recriado periodicamente pelos que se encontram (ou temem ficar) marginalizados no mercado de trabalho”; elevando-a assim sobre conceitos e proposições, em princípio, opostos ao universo do trabalho capitalista, como alternativa ao modelo econômico de exploração da mais-valia, de cogestão e de democratização do mundo do trabalho (SINGER, 2000, p. 123).

Gaiger, da mesma forma, leciona que a Economia Solidária altera os princípios e a finalidade da extração do trabalho excedente encontrados na empresa convencional privada e propicia uma unidade entre a posse e o uso dos meios de produção (2006).

A organização da Economia Solidária na perspectiva de Razeto nasce de um movimento impulsionado pelo “Fator C” de cooperação, comunidade, coletividade, colaboração, descrito por ele da seguinte forma:

[...] consiste no fato de que um elemento comunitário, de ação e gestão conjunta, cooperativa e solidária, apresenta no interior dessas unidades econômicas efeitos tangíveis e concretos sobre o resultado da operação econômica. Efeitos concretos e específicos nos quais se possa discernir uma particular produtividade dada pela presença e crescimento do referido elemento comunitário, análoga à produtividade que distingue e pela qual se reconhecem os demais fatores econômicos [...] [se constituindo em] práticas econômicas associativas, promovidas por trabalhadores por meio da socialização (variável) dos recursos produtivos; cooperação no trabalho; gestão democrática e participativa; presença mínima de relações assalariadas, cujos resultados e benefícios visam atender necessidades e aspirações dos trabalhadores e cuja presença estimula o envolvimento comunitário e social dos mesmos (RAZETO, 1993, p. 40-41).

Destacamos também o entendimento pragmático de Rosângela Nair de Carvalho Barbosa para Economia Solidária, que a interpreta como sendo o conjunto de práticas econômicas populares fora do assalariamento formal, de ações individualizadas ou coletivas, de sobrevivência e de personalidade jurídica variada; podendo configurar-se em associações, cooperativas ou pequenas empresas, baseadas na cooperação e na autogestão, desenvolvidas por desempregados excluídos do mercado de trabalho (2006, p. 101).

Dentre os vários significados e interpretações para o termo Economia Solidária encontramos também o conceito oficial elaborado pelo FSM – Fórum Social Mundial:

Os elementos ideopolíticos que compõem esse paradigma de experimentações teóricas, políticas e práticas se afirmam como de: a) difusão de valores culturais que centralizam o homem como sujeito e finalidade da atividade econômica; b) desenvolvimento de práticas de reciprocidade e espírito cooperativista; c) assunção do feminino como essencial nesse processo de constituição de uma economia sustentada na solidariedade; d) associação entre produção, distribuição e consumo, mediante investimento no desenvolvimento local, com redes de consumidores orientados por princípios éticos solidários e sustentáveis nas suas escolhas de consumo, e redes de comércio e preços justos; e) negação de mercantilização da natureza com sacrifício do meio ambiente e do ecossistema (terra, água, reservas florestais, animais); f) política augestionária de financiamento responsável por meio de descentralização de moedas; comércio justo associado ao uso de moedas comunitárias, controle dos fluxos financeiros e limitação da taxa de juros; g) associação a movimentos e lutas sociais por um Estado democraticamente forte a partir da sociedade e voltado diretamente para ela; e por outro modelo de globalização que seja contra-hegemônica ao socialmente excludente em vigor; h) agenciamento de novos sujeitos políticos na prática econômica através da democratização do poder, da riqueza e do saber, e sustentada na gestão participativa sem a tutela do Estado e distanciada das práticas cooperativas burocratizadas (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2002).

Este conceito contempla os pontos de convergência da Economia Solidária levantados por Coelho e representados por:

- a) valorização social do trabalho humano;
- b) satisfação plena das necessidades de todos como eixo da criatividade, tecnologia e da atividade econômica;
- c) reconhecimento do lugar fundamental da mulher e do feminino numa economia fundada na solidariedade;
- d) busca de uma relação de intercâmbio respeitosa com a natureza;
- e) valores da cooperação e da solidariedade.

A Economia Solidária expressaria, assim, uma busca de qualidade de vida e de consumo inspirada nos valores centrais do trabalho, do saber e da criatividade humana e na negação ao capital-dinheiro e à sua apropriação privada sob quaisquer justificativas, com forte suporte nos valores éticos de ajuda mútua, responsabilidade, democracia, direito, igualdade, equidade, honestidade, transparência e responsabilidade social na distribuição de tarefas e benefícios, gerando reciprocidade e confiança solidárias (COELHO, 2007). Agregando, além disso, a expectativa de inclusão social.

4.1.3 Economia Solidária e a Regulação

Existe uma clara interpretação dos dirigentes e gestores da política social que Economia Solidária e cooperativismo são sinônimos, a qual dá um direcionamento para os esforços de formalização dos empreendimentos com base em princípios cooperativos, porém com características próprias. Esse entendimento é reforçado pelas conexões construídas para apresentar as origens da Economia Solidária e defini-la enquanto um sistema diferenciado.

Para Singer (2000), a modalidade básica dos empreendimentos de Economia Solidária é a cooperativa ou outra forma de associação, cooperativa de produção ou serviços, de comercialização, de consumo ou de crédito, baseado na posse coletiva dos meios de produção, processo democrático de gestão, distribuição de renda e sobras de acordo com assembleia.

Assim como Singer, Nishimura (Apêndice C) acredita na existência de uma diferenciação entre os empreendimentos de Economia Solidária e as iniciativas tradicionais pré-existentes no sistema econômico capitalista, decorrente do princípio cooperativista de eliminação da exploração do trabalho e, conseqüentemente, a impossibilidade de produção de lucro, trazendo, então, as necessidades humanas – de produção ou não de lucro – como elemento de diferenciação perante o entorno que justificaria a criação de regulamentos especialmente dirigidos à Economia Solidária.

Para essa corrente, a Economia Solidária, mesmo permanecendo ligada ao sistema econômico vigente, destaca-se dos demais elementos/sistemas que compõem o meio ao qual está vinculada; e a diferença entre os novos empreendimentos e o sistema tradicional é a base para o estabelecimento de sua autorreferência, para a possibilidade de determinar quais os conteúdos que fazem parte de sua estrutura e quais são estranhos a ela. Essa autorreferência é o elemento central para sua identificação como subsistema econômico de características independentes, e por isso merecedor de regulamentos próprios.

Em meios sociais de elevado grau de complexidade como o atual, esse processo de diferenciação de subsistemas (que numa analogia com a biologia poderia ser denominado de autopoiese) ocorre com maior intensidade, é constante, contínuo e tem a finalidade de estabilizar o meio, gerando uma constante necessidade de legitimação de suas áreas de atuação, seja ela localizada nas esferas do poder, do saber, da lei, da religião, do prazer ou do trabalho. A

diferenciação, assim, é uma necessidade imposta ao meio social, não se podendo, contudo, “impor a diferenciação como um elemento indispensável à sobrevivência do ser no meio”. Ou seja, assim como todo sistema diferenciado, a autonomia da Economia Solidária, enquanto subsistema seria dada por sua diferenciação em relação ao meio (TRINDADE apud FACHIN, 2008, p. 42).

Embora os defensores do modelo destaquem o forte entrelaçamento entre a Economia Solidária e a estratégia de vida social não subjugada ao mercado como um caminho para uma nova cultura de trabalho, mediado com práticas centradas no homem e sua emancipação e na projeção de espaços não capitalistas que justificaria a criação de normas especiais, seria justamente a diferenciação – que permite a unidade do sistema – que levaria à inserção desse subsistema ao sistema social representado pelo mercado e pela sociedade.

Uma outra vertente mais abrangente defendida por Barbosa e à qual nos filiamos, interpreta o termo Economia Solidária como sendo as práticas econômicas populares fora do assalariamento formal, de ações individualizadas ou coletivas, de sobrevivência e personalidade jurídica variada; podendo configurar-se em associações, cooperativas ou pequenas empresas, baseadas na cooperação e na autogestão, desenvolvidas por desempregados excluídos do mercado de trabalho. Esclarece que

em traços largos, esse é o universo das experiências de trabalho que se aplicam aos catadores de lixo, processadores de material reciclado, artesãos de diversas áreas, trabalhadores da confecção de roupas, oficinas mecânicas, padarias, segmentos diversos de alimentação, pequenas produções agrícolas, leiteira e pecuária e empresas falimentares autogestionadas (BARBOSA, 2006, p. 102).

Acrescenta que em áreas desinteressantes para o capital o seu volume de produção tende a ser menor e a área de comercialização restrita à vizinhança. Em outras áreas, pela dificuldade de investimento, a iniciativa tende a estabelecer-se na órbita das médias e grandes empresas, limitando sua liberdade de negócio e sem grandes chances de mudança da sua realidade econômica.

Se se observarem as características do trabalho situado na pequena unidade produtiva e em situações de informalidade, verifica-se que se sustentam em trabalhos com longas jornadas, baixas condições de segurança e rendimentos pequenos. Portanto, há que se desconstruir também o mito que atravessa essa retórica sobre o pequeno negócio e esclarecer esse sistema ideológico que transmuta trabalho depreciado em empreendimento, subordinação à contratante em liberdade de ação e realização pessoais. A opção é mais tortuosa do que se deixa transparecer: o sistema salarial não os acolhe com estabilidade ou com rendimentos compatíveis com sobrevivência familiar (BARBOSA, 2006, p.103).

A confirmar a interpretação de Barbosa, encontram-se os programas de Economia Solidária estreitamente vinculados às políticas públicas de assistência social, uma vez que voltados para aqueles em situação de exclusão do mercado de trabalho, e são considerados público-alvo dos programas de enfrentamento à pobreza que, de acordo com a Lei 8.742/93, denominada LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social, são de sua competência, conforme Nishimura:

A Economia Solidária caracteriza-se por uma proposição diferenciada dos moldes atualmente em vigor nesse sistema excludente, organizando a produção, comercialização e consumo com ações que fomentem a solidariedade, colaboração e gestão democrática nos grupos de trabalho e renda, sejam organizados sob forma de cooperativas, grupos produtivos, de prestação de serviços [...] Assim, esse movimento vem se constituindo como estratégia de garantia de acessibilidade da população marginalizada ao trabalho, a renda, aos bens de consumo (NISHIMURA, 2005, p. 27).

Optamos por seguir o posicionamento esposado por Barbosa por entender a Economia Solidária como um conceito que abrange as diversas alternativas de inserção dos trabalhadores (daqueles excluídos do mercado tradicional de trabalho pela reestruturação produtiva) no novo mundo do trabalho vigente que se funda no incentivo à autogestão dos empreendimentos e na inclusão no sistema econômico de mercado; por considerá-lo mais condizente com a realidade desvelada pela pesquisa realizada com os empreendimentos de Economia Solidária da qual trataremos no próximo capítulo. E também porque uma visão mais abrangente e menos ideológica da Economia Solidária amplia a possibilidade de encontrar soluções e alternativas de formalização dos empreendimentos dentre os modelos legais vigentes.

Excluimos, assim, a possibilidade do conceito estar estrita e exclusivamente

vinculado ao cooperativismo – embora consideremos uma forma também apropriada. Isso possibilita uma visão mais ampla das possibilidades de formalização dos empreendimentos apoiados por programas governamentais de Economia Solidária de acordo com as características de cada empreendimento individual, e não de forma a encaixar os empreendimentos em um único modelo pré-determinado de cooperativa em especial. Mesmo porque, dessa forma, se perderia o caráter de espontaneidade e voluntariedade da opção, tão importantes para a manutenção dos empreendimentos ao longo do tempo, especialmente naqueles de caráter associativo e cooperativo.

4.2 O TERCEIRO SETOR – OBJETIVOS NÃO ECONÔMICOS

Procuraremos fazer, inicialmente, uma descrição dos acontecimentos históricos que concorreram para o surgimento desse “espaço” denominado de Terceiro Setor, sem, contudo, entrar na discussão filosófica ou conceitual do termo ou da ordem político-econômica, tema que vem sendo amplamente discutido na sociedade.

Optamos pela leitura mais ampla e sem procurar estabelecer limites para o Terceiro Setor porque essa leitura permite o desenvolvimento do nosso objeto de estudo, que se situa exatamente na linha de interseção (ainda mal definida) entre as iniciativas do Estado – Primeiro Setor – através de políticas públicas e produção legislativa; do mercado – Segundo Setor – como responsável pela produção; e da sociedade civil – Terceiro Setor – enquanto geradora de alternativas de trabalho em cooperação com os primeiros e transitando entre eles.

A relação do Terceiro Setor com o momento político-econômico neoliberal estudado ocorre porque o Terceiro Setor não é um fenômeno isolado fundado somente em conceitos de autoajuda, ajuda mútua, solidariedade, sensibilidade empresarial etc. Ele surge no Brasil no contexto de transformações do capital, no momento de “reestruturação produtiva” preconizada pelo Consenso de Washington para a América Latina, sendo um produto dessas transformações (MONTAÑO, 2007).

4.2.1 Origem do Termo

A expressão “Terceiro Setor”, com o sentido hoje utilizado, foi cunhada em 1978 nos Estados Unidos por John D. Rockefeller e introduzida no Brasil, algum tempo depois, por um funcionário da Fundação Roberto Marinho (IOSCHPE, 2005, p.V). Em amplas pinceladas, o conceito de Terceiro Setor por eles referido “origina-se do desenvolvimento de organizações privadas com adjetivos públicos, portanto agregando características do Primeiro Setor (Estado, administração pública) e do Segundo Setor (mercado), mas se afastando da burocracia estatal e das ambições do mercado” (PAES, 1999, p. 45).

Seguindo essa mesma linha, Franco leciona que existe uma esfera da realidade social que não pode ser abarcada pelas esferas do Estado ou do mercado, na qual as pessoas podem se organizar voluntariamente sem fins de lucro ou sem se comportar de modo mercantil para responder às necessidades coletivas. Essa esfera se localiza no seio da sociedade civil e é chamada de Terceiro Setor. Essas formas de organização social que configuram o Terceiro Setor não seriam constituídas contra o Estado ou contra o mercado. “São, simplesmente, o resultado de uma tendência que anima os humanos em direção à cooperação, só isso” (FRANCO, 2003, p.11).

O surgimento dessa “tendência” revelada por Franco seria, então, provocado pela vontade de atender às necessidades que emergem na sociedade, de acordo com a maior ou menor intervenção do Estado na relação capital-trabalho e oferta de serviços públicos, que traz reflexos na condição de vida e liberdade dos cidadãos. Na lição de Fernandes (1994), o Terceiro Setor é um espaço de liberdade e participação que agrega organizações não governamentais, associações civis, formas tradicionais de filantropia e autoajuda, sendo consequência de seu desenvolvimento ao longo do tempo e das respostas da sociedade às questões decorrentes do momento histórico, político e econômico do Brasil e do mundo.

De fato, um dos carros-chefe da reforma do Estado consiste na transferência da responsabilidade pela prestação de serviços públicos para entidades sem fins lucrativos, vale dizer organismos que não pertencem à estrutura administrativa do Estado nem podem, pela lógica que operam e por seus objetivos, ser considerados como agentes econômicos de mercado (NOGUEIRA, 1998).

De acordo com Ferreira (2005), dados do Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística (IBGE), em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), informam que o número de instituições privadas sem fins lucrativos cresceu 157% entre 1996 e 2002 e que o número de empregados dessas organizações passou a ser três vezes maior do que o número de funcionários públicos na ativa.

Vejamos, a seguir, um pouco das origens dessas organizações e do movimento de integração da sociedade civil ao projeto da reforma do aparelho do Estado com a emergência do Terceiro Setor, e também sua participação e importância na implementação de alternativas de trabalho e geração de renda no cenário de flexibilização da legislação e informalização do mundo do trabalho patrocinados pelo Estado.

4.2.2 O Caminho Percorrido

No princípio, segundo Franco (2003), o novo Terceiro Setor se constituía por organizações não governamentais (ONG) de *advocacy*, isto é, voltadas à sensibilização dos gestores públicos, líderes de opinião e da sociedade civil sobre a importância de temas de interesse social, mas também dedicadas à educação política popular e aos movimentos de oposição sindical. Em parte, ligadas ao segmento popular da igreja católica, inspirado na Teologia da Libertação de “opção preferencial pelos pobres”, que cumpriu um papel importante na estruturação de um novo Terceiro Setor no Brasil, inicialmente a partir de uma ótica de correlação de forças em oposição ao regime militar, quando as tendências e militância política de esquerda não podiam se organizar livremente. Identificavam-se, assim, como inimigas do Estado e se diferenciavam das antigas entidades despolitizadas (ou despolitizantes) de saúde, educação e assistência social que atuavam com políticas clientelistas.

Não por acaso, mais de 65% das organizações existentes foram criadas a partir de 1970 (até 1993), construindo uma história de solidariedade e trabalho conjunto com movimentos populares nascidos sob pressão dos regimes autoritários na América Latina naquela década, quando foi aberto um novo capítulo na história das associações locais no continente. As Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica trabalhavam em núcleos reduzidos e localizados para a transformação social, conseguindo aumentar a abrangência da Igreja num

movimento de dar voz aos fiéis com o mote de que pensando juntas, as pessoas poderiam mudar o mundo (FERNANDES, 1994).

4.2.2.1 Durante o Regime Militar

Sob o regime ditatorial, o fechamento dos canais de comunicação com o Estado e o enfraquecimento dos mecanismos de integração vertical como os partidos, as lideranças populistas e as grandes estruturas sindicais, impulsionaram o surgimento dos “movimentos sociais”, chamados movimentos porque não tinham estruturas organizadas para longa duração, mas mutantes e instáveis, e sociais porque afastados do aparelho do Estado. Era dada ênfase na forma direta de democracia para superar os problemas de representação, dirigida prioritariamente aos pobres e à negação ideológica do mercado, em contraste com a apologia do enriquecimento e a mentalidade mercantil dos governantes (FERNANDES, 1994).

Assim, desenvolvia-se uma política de fazer no local o que fosse possível pelos problemas urbanos localizados, porque o Estado era visto como inacessível. Por outro lado, puderam emergir porque pareciam não ameaçar o centro do poder, uma vez que eram pequenas e dispersas em suas intenções, porém já com uma diretriz de formação de redes. Deram origem então a associações de moradores que cresceram de acordo com normas legais e igualitárias. Pesquisa realizada em 1986 e citada por Fernandes (1994) dá conta que 90,7% das Associações de Moradores tinham sido criadas nos últimos 16 anos antes da pesquisa, ou seja, após 1970.

Essas associações que começaram com características reivindicatórias e de mediação junto a órgãos locais e governos, logo se tornaram parceiras dos movimentos e iniciativas não governamentais, podendo fazer as coisas por si mesmas, trabalhando autonomamente e assumindo, em alguns lugares, funções complexas de administração local através da associação a agências estrangeiras de desenvolvimento. Enquanto isso, os movimentos incorporavam-se à linhagem ideológica das esquerdas no contexto da guerra fria global, alinhando-se com a luta de classes pela incapacidade do sistema capitalista de prover as demandas por ele mesmo estimuladas (FERNANDES, 1994).

4.2.2.2 O Período de Redemocratização

Do processo de democratização no Brasil da década de 80 emergiram os conceitos de sociedade civil, em contraste com militar, e cidadania, de acordo com um novo conceito de universalidade de direitos compatível com a nova democracia. Passam a ser considerados cidadãos de direito não apenas os trabalhadores, mas também aqueles que antes, por não estarem inseridos no mercado formal de trabalho, eram considerados vagabundos, marginais ou bandidos.

Entretanto, a economia em depressão na América Latina naquele momento provocou ajustes que cortaram o orçamento dos estados, e com a abertura e o aumento das expectativas diante das instituições, o que houve, na verdade, foi uma deterioração dos serviços públicos; e a crise dos serviços públicos, combinada com a inflação e os ajustes, causou o aumento da miséria.

Com isso, a transição democrática foi acompanhada pela perda de credibilidade das leis e do sistema estatal, reforçando o valor das iniciativas civis independentes de órgãos do governo. As alternativas autônomas de ajuda mútua e iniciativa própria são, assim, mais procuradas. O próprio governo estimula a busca de recursos para fins sociais no setor privado. Conforme Fernandes, porém,

[...] sem um firme Estado democrático, já se vê, a sociedade civil não se sustenta. Não há autonomia cidadã que se mantenha sem o bom funcionamento dos sistemas de segurança e justiça; não há como manter aceso o desejo de participação sem a crença nas instituições das quais se é convidado a participar; o respeito ao pluralismo não tem relevância enquanto não encontra mecanismos eficazes de expressão de multiplicidade dos interesses e das intenções. Da mesma forma, a noção de um “terceiro setor” só faz sentido na pressuposição de que existam um “primeiro” e um “segundo”. Os serviços públicos dispersos pelas micro-iniciativas cidadãs não têm como prosperar se não interagirem positivamente com as macro-intervenções públicas agenciadas pelo Estado. Em suma, a conquista da autonomia civil passa pela afirmação do pertencimento (e, portanto, da dependência) a uma sociedade legal, regida por normas e valores democráticos. (FERNANDES, 1994, p. 95)

Em meados dos anos 80, a Organização das Nações Unidas (ONU) começa a utilizar a nomenclatura ONG para se referir às organizações sem fins lucrativos, não

governamentais, mas que coincidiam com o governo em diversos aspectos quanto à natureza dos serviços que prestam para atender demandas não satisfeitas pelo mercado. Sem caráter representativo, elas só falam em nome próprio e têm valor e legitimidade atribuídos pelas respostas aos serviços que oferecem tendo, então, começado a atuar por projetos e definir sua atuação segundo cronogramas. Ao aderir às estratégias neoliberais de política econômica, grande parte das organizações rompeu com os padrões integradores do passado e surgiu como uma “solução *ad hoc* para a falta de opções que se imaginava ser conjuntural no sistema institucional existente” (FERNANDES, 1994, p. 66).

Com a legalização das centrais sindicais e dos partidos de esquerda no início da década de 80, parte dos militantes das ONG de esquerda (oposição popular) se transformou em militantes sindicais ou partidários, outra parte ficou nas ONG, mas com uma dificuldade maior de atualização e continuou com um comportamento predominantemente reativo em relação ao Estado e suas políticas.

Nos anos 80 e parte dos 90 do século passado o entendimento de sociedade civil organizada compreendia as grandes organizações instituídas e que eram contra o governo, como a OAB, CNBB, ABI, e CUT, entre outras.

4.2.2.3 As ONG como Prestadoras de Serviços

A partir da década de 90 inicia-se a transformação do comportamento reativo das ONG para um proativo, seja pelo redirecionamento de suas fontes de financiamento internacional, seja pelo movimento de democratização vivido no país. Começaram então a celebrar convênios com o governo e a se engajar em atividades de elaboração, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas governamentais.

A caridade passou por mudanças. Antes era feita pela Igreja, depois pelo Estado e os empresários sentiam-se livres para praticar um capitalismo selvagem justificado pela luta de classes. Então, quando já tinham o capitalismo garantido, “começam a firmar a ideia de que seria interessante se tivessem também a filantropia”, incluindo a pessoa jurídica no conceito de cidadania, o que pressiona as empresas a assumirem compromissos com a sociedade em redor.

“Os progressos tecnológicos também exigem investimentos constantes na qualificação de pessoal, pressionando as empresas a se interessarem pela educação das novas gerações. O aumento da pobreza e da violência força as elites a pensarem sobre o que pode ser feito”. Começa a ser elaborada uma legislação fiscal que estimule investimentos privados no social, com uma nova visão de que não basta apenas pagar impostos e esperar pelo governo (FERNANDES, 1994, p.98).

Por outro lado, os movimentos, as associações e as ONG romperam com o assistencialismo, dando causa, inclusive, a uma interpretação pejorativa do termo. Em seu processo evolutivo, adquiriram o viés modernista próprio das agências de desenvolvimento e perderam a substância em comum com Povo e Nação. E, embora cerca de um terço delas ainda declare trabalhar para a comunidade, se definem menos pelo território e mais por um propósito comum, seja para o esporte, as artes, beneficência ou representação, tornando-se centros de referência para uma miríade de assuntos. Pela voluntariedade enfatizam o pertencimento responsável, determinando regras de inclusão, exclusão, eleições periódicas para direção, conselhos, etc. “A linguagem dos direitos é parte do acervo de valores que fazem o Terceiro Setor concebível, possível e desejável. Universal como é, o valor da cidadania está involucrado em todas as conexões e interações imagináveis.” (p. 141)

Mais recentemente começaram a assumir funções de agentes de políticas públicas não governamentais, assumindo papel de organizações de desenvolvimento, sendo as organizações ambientalistas muito importantes nesse sentido, além daquelas dedicadas ao desenvolvimento local, à Economia Solidária e ao microcrédito, na tentativa de compensar os efeitos da reestruturação produtiva.

4.2.3 O Terceiro Setor e a Descentralização

Para diminuir o fosso criado entre a demanda por serviços sociais e sua oferta, e sob forte influência da moral cristã, a sociedade civil sempre esteve presente através de organizações públicas não estatais, privadas sem fins lucrativos, de caráter beneficente, filantrópico, assistencial, associativo, voluntário e de finalidades exógenas, cuja lógica de atuação

vem evoluindo *pari passu* com a história do Brasil.

Conforme vimos no tópico anterior, a própria dinâmica histórica levou essas variadas organizações, que de forma genérica chamamos “ONG”, a reformular suas diretrizes de ação, e hoje buscam com maior frequência estabelecer relações de complementaridade e parceria com o governo, atuando nas áreas de Educação, Saúde Pública, Assistência Social, Geração de Emprego e Renda, Formação e Desenvolvimento Profissional. Segundo Fischer e Falconer (1998), tal redirecionamento pode ser explicado pela redistribuição dos recursos internacionais para outros países do mundo e também pela própria crise do Estado. De acordo com o momento histórico do país, suas diversas vertentes de atuação vêm sendo reprimidas ou estimuladas não só pelo Estado, mas também pelo setor privado.

Também a forma de repasse dos recursos e controle financeiro pode caracterizar-se como estratégia de controle dos movimentos sociais organizados. Nogueira aponta que:

Apesar do Estado ser atualmente incapaz de exercer o monopólio sobre a regulação social e a prestação de serviços públicos, tal como acontecia no Estado de Bem-Estar Social-democrático, ele permanece protagonista privilegiado na coordenação das forças sociais, através não mais da regulação direta, mas de uma meta-regulação, ou seja, através da seleção de seus novos parceiros no terceiro setor a quem ela está em posição de estipular condições. (NOGUEIRA, 1998, p. 124)

Autores como Bresser Pereira, Ruth Cardoso e Rubem César Fernandes, inspirados em Tocqueville e Rosanvallon, entre outros, defendem a atuação da sociedade civil como forma de superação das deficiências do Estado na execução de suas tarefas.

Tocqueville, especialmente, em seu estudo da democracia americana fundada em um modelo de associativismo, aprova esse projeto democrático que Montañó considera de tendência regressiva, e para quem as ditas “associações livres” de Tocqueville não existem

para ampliar poder dos oprimidos e explorados pelo liberalismo/poder do capital, mas uma forma de conter as insatisfações destes e pulverizar a participação e lutas sociais, retirando o caráter revolucionário e classista destas e transformando-as em atividades por interesses específicos de pequenos grupos

dividindo uma maioria “tirânica” em diversas minorias dispersas por interesses particulares, favorecendo a descentralização administrativa com a manutenção da centralização governamental. Para ele, esse tipo de associativismo causa também a

complexificação da “nova questão social” pela equivalente complexificação da identidade social, abrangendo cor, raça, sexo, nacionalidade, idade, herança cultural, religião, culturas territoriais, características sócio-biológicas etc., e retira da categoria trabalho, da condição de classe, o elemento identitário central dos indivíduos tratados como uma “não-classe dos não-trabalhadores”. (GORZ, 1982 apud MONTAÑO, 2007, p. 75)

Rosanvallon, por sua vez, serve de clara inspiração para a Reforma do Estado de Bresser Pereira ao contrapor à estatização os conceitos de socialização, através da desburocratização e racionalização da gestão estatal; descentralização, aumentando as tarefas e responsabilidades das coletividades locais ao levar os serviços mais próximos desta; e autonomização, transferindo para as coletividades não públicas tarefas de serviço público. A chamada “publicização” contida na proposta da Reforma, sob o pretexto de chamar a sociedade à participação, procura transferir as questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado Terceiro Setor.

Para isso, Rosanvallon julga necessário produzir uma legislação adequada ao reconhecimento e operação de segmentos da sociedade civil (grupos de vizinhança, redes de ajuda mútua, estruturas de assunção de serviço coletivo etc.). Essa legislação deve permitir, garantida pela intervenção do Estado, a passagem da resposta às demandas sociais do âmbito estatal para o Terceiro Setor, ao reconhecer

um *direito de substitutibilidade* do estatal pelo social no domínio de certos tipos de serviços seletivos [...] isto significa que, quando indivíduos se reúnem para prestarem a si mesmos um “serviço público” [...] o Estado reconhece, principalmente na forma de dedução fiscal, que sua iniciativa “privada” preenche uma função de essência pública,

ou seja, nesse pensamento o Estado é claramente garantidor do desenvolvimento do Terceiro Setor, na sua assunção de funções e responsabilidades sociais que aquele vai abandonando (ROSANVALLON, 1995 apud MONTAÑO, 2007).

Em suma, o Terceiro Setor não apareceria como uma alternativa ao sistema capitalista, mas como aquele que é diferente do Estado e da empresa privada, dentro do sistema capitalista e sem questionar seus fundamentos. Seria funcional à nova estratégia hegemônica do capital e, portanto, integrado ao sistema.

4.2.4 O Terceiro Setor e o Mundo do Trabalho

A relação do Terceiro Setor com o mundo do trabalho também acontece porque se pode entender a redução do desemprego como uma das finalidades do incentivo ao Terceiro Setor, transformando-o numa fonte de empregos alternativa. “Efetivamente, afirma-se que o Terceiro Setor emprega grande volume de trabalhadores” tornando-se, nesse contexto, mais do que iniciativas de ajuda à comunidade em organizações de autoajuda “voltadas fundamentalmente para seus membros”. Dessa forma é funcional ao capital encobrendo o índice de desemprego na indústria e diminuindo seus impactos, por exemplo, pela absorção de trabalhadores dela excluídos no Terceiro Setor. Pesquisa de Petras na Bolívia mostra que “para cada 100 dólares gastos nos projetos de desenvolvimento social realizados pelas ONG, somente cerca de 15 a 20 dólares chegam até os seus beneficiários finais”, e presume-se que a maior parte é destinada a salários (PETRAS, 1999 apud MONTAÑO, 2007, p. 37).

Pesquisa realizada em 1998 pela Comunidade Solidária aponta que naquele ano as organizações sem fins lucrativos no Brasil foram fonte de emprego e renda para cerca de dois milhões de pessoas. Também vale citar a pesquisa divulgada pelo BNDES de 2001:

[...] o tamanho do Terceiro Setor varia bastante em termos de sua participação percentual no total de empregos. Países como Holanda, Irlanda e Bélgica possuíam mais de 10% do total de sua população ocupada em atividades desse setor (12,5%, 11,5% e 10,5% respectivamente). Já o Brasil situa-se abaixo da média dos países considerados na pesquisa em questão, que era 4,8%. O número total de pessoas ocupadas em atividades ligadas ao Terceiro Setor brasileiro, segundo dados de 1995 foi estimado em 1.500.000, aí incluídos aqueles que desenvolvem trabalho voluntário (aproximadamente 300 mil), ou seja, sem remuneração. Considerando apenas o trabalho remunerado, observou-se uma participação de 2,2% da população ocupada no Terceiro Setor em relação ao total de mão-de-obra empregada no país. Cabe destacar, no entanto, que foram criados, somente entre 1991 e 1995, cerca de 340 mil postos de trabalho nesse setor no Brasil, fato que confirma a tendência de aumento de sua participação no mercado de trabalho.

Além dos postos de trabalho gerados na administração da própria organização e na prestação de serviços para a comunidade externa, existem também iniciativas que têm como objetivo principal a geração de renda para os seus membros. Elas se dão através de práticas econômicas associativistas ou cooperativistas, de autogestão, que apesar de voltadas para o benefício endógeno, se baseiam num interesse público mais premente e mediato de garantia da sobrevivência pela geração de postos de trabalho, majoritariamente autônomo e afastado de garantias ou proteção social.

O objetivo de nosso trabalho encontra-se justamente na discussão sobre a necessidade ou não de criação, ou adaptação, de mecanismos legais específicos para abrigo dessas novas práticas econômicas – que na realidade não são assim tão novas – através da demonstração de uma parte da legislação que julgamos ilustrar a direção do Estado no sentido da transferência de suas responsabilidades para a sociedade por meio do incentivo ao Terceiro Setor. Na sequência, demonstramos a legislação que julgamos compatível com as novas formas de produção, originadas da reestruturação produtiva das últimas décadas.

4.2.5 Marco Legal do Terceiro Setor

A principal norma de apoio ao trabalho de interesse público realizado pelas instituições sem fins lucrativos existente até meados da década de 1990 era a Lei 91 de 28 de agosto de 1935, denominada Lei da Utilidade Pública Federal, regulada pelo Decreto 5.057/61 que determina que é prerrogativa do Presidente da República (desde o ano 2000 delegada por este ao Ministro da Justiça) a concessão do Título de Utilidade Pública Federal e os benefícios fiscais dele decorrentes para aquelas entidades “merecedoras”, majoritariamente filantrópicas, sem necessidade de justificativa de negativa de concessão.

Com a Reforma Administrativa do Estado, em meados dos anos 90 do século passado, a direção que ele procura dar à sua relação com a sociedade civil fica explícita na produção legislativa. Já em 1997 foi editada a Lei das Organizações Sociais, depois a Lei 9.790/99 das OSCIP – Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público seguida pelo Decreto 3.100/99 que dispõe sobre o Termo de Parceria.

Essa legislação, que ajuda a criação e operação de entidades privadas com interesse público (e não mais somente filantrópicos), não governamentais e sem fins lucrativos, rege, de forma direta ou indireta, a relação de “cooperação” entre Estado e sociedade através do Terceiro Setor, seja por meio da criação de qualificações e títulos, seja pela concessão de benefícios tributários condicionados a estes. Entretanto, a falta de definição jurídica dos requisitos e da efetiva abrangência do Terceiro Setor – ou uma visão restritiva e excludente das iniciativas com objetivos econômicos, gera uma demanda pelo desenvolvimento de uma legislação especial que reconheça e proteja iniciativas de geração de trabalho e renda que se situam nas linhas nebulosas de interseção entre os setores, e que acompanhe a realidade social em que se insere o mundo do trabalho.

A Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor se dá, principalmente, nos anos de 1998 e 1999. Entretanto, já a partir de 1994 começam a ocorrer mudanças, como a propositura do Projeto de Lei das Cooperativas Sociais que, embora não contempladas especialmente pela discussão do Terceiro Setor (por apresentarem objetivo econômico) têm com ele ligações diretas, pela sua característica de sem fins lucrativos e finalidade de inserção no mercado de trabalho.

Por isso, na exposição das leis que segue, faremos referência tanto ao Terceiro Setor especificamente, quanto às alternativas de geração de renda que se apresentam de formas diversas e favoráveis à criação de possibilidades de trabalho.

4.2.5.1 Lei 9.608/98 – Lei do Voluntariado

Dispõe sobre o serviço voluntário, considerado como atividade não remunerada prestada por pessoa física à entidade pública de qualquer natureza ou privada sem fins lucrativos. O serviço voluntário não gera, segundo a lei, vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista, previdenciária ou afim. Tendo entre seus pressupostos os conceitos de pessoalidade, ausência de subordinação hierárquica e não-dependência econômica (SZAZI, 2004, p. 77).

Estudo de Leilah Landin e Neide Beres aponta um número muito significativo de pessoas que exercem o trabalho voluntário no Brasil, cerca de 16% da população com mais de 18 anos. Calculado com base no número de horas de trabalho prestado voluntariamente em

relação à jornada de trabalho de tempo integral, chega-se a um total de 333 mil pessoas doando seu tempo de trabalho (SZAZI, 2004, p. 77).

Assim, o Estado, numa radicalização da flexibilização da legislação trabalhista, editou uma lei para afastar qualquer expectativa de direito desses brasileiros – que realizam um trabalho inerente ao Estado, sem qualquer contrapartida monetária ou direito de proteção social. Ou seja, voluntariado é a mobilização da sociedade civil através da “solidariedade voluntária e direta”, que autorresponsabiliza os sujeitos pela resposta às suas próprias necessidades, desresponsabilizando e desonerando, dessa forma, o Estado.

4.2.5.2 Lei 9.637/98 – Lei das Organizações Sociais

A Lei 9.637/98, decorrente da Medida Provisória 1.591 de 1998, instituiu as Organizações Sociais (OS), os Contratos de Gestão e o Programa Nacional de Publicização do Governo Federal para “garantir que a eficiência e a qualidade dos serviços [prestados pelo Estado] devem ser asseguradas pela descentralização da União para os estados e destes para os municípios, através de parcerias com a sociedade por Contrato de Gestão”. Estabeleceu também critérios para definir quais as entidades aptas para serem parceiras do Estado na condução da coisa pública (CNS, 2005).

Sobre esses critérios, no inciso II, está aposta a assinatura de Bresser Pereira ao estabelecer entre os requisitos para habilitação à qualificação como organização social:

II – haver aprovação, quanto à conveniência e oportunidade de sua qualificação como organização social, do Ministro ou titular de órgão supervisor ou regulador da área de atividade correspondente ao seu objeto social e do Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (grifo nosso).

O objetivo principal da lei era “qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde” (art. 1º). Assegurava, assim, que fossem transferidas para o setor privado as

atividades relacionadas desenvolvidas por entidades ou órgãos públicos da União (nos quais os serviços seriam extintos), bem como os seus ativos, funcionários, recursos, patrimônio e receitas orçamentárias de qualquer natureza do órgão de origem, inclusive para o pagamento dos funcionários removidos, além de recursos oriundos da economia de despesas da União com cargos e funções comissionados extintos e créditos orçamentários para custear eventuais desligamentos de servidores cedidos (CNS, 2005).

Por ter natureza jurídica de instituição de Direito Privado, a lei prevê a não submissão ao Direito Público. Dessa forma, elimina a necessidade de contratação de funcionários por concurso público, processos licitatórios para aquisição de bens e serviços com recursos provenientes dos cofres públicos e prestação de contas a órgãos de controle interno e externo da administração pública, que seriam, nesse caso, atribuições do Conselho de Administração da entidade.

Tanto a Lei 9.637/98 – das Organizações Sociais quanto a Lei 9.790/99 – das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) atingem o mesmo propósito de transferência de recursos públicos para o setor privado, porém fundadas em diferentes conceitos.

No caso das Organizações Sociais o que se pretende, além da transferência de recursos propriamente dita, é a “concessão” de suas atividades precípuas ao setor privado, cedendo a gestão da *res publica* a instituições privadas sem a submissão ao Direito Público, caracterizando, assim, a privatização do público. A lei prevê a iniciativa do poder público na criação das entidades; um contrato específico para a gestão do patrimônio público cedido pelo Estado (contrato de gestão); e a participação do poder público e de membros da sociedade civil no Conselho de Administração (que tem discricionariedade para decisões), no qual a representação de sócios originários da sociedade civil deve situar-se entre 10% e 20% dos votos, sendo a maioria dos membros pertencentes ao governo.

Sobre isso, a Lei das Organizações Sociais traz, claramente, no corpo do texto, seu propósito de estender a mão do governo para escapar das limitações impostas ao Estado pelo Direito Administrativo. Prevê, no seu artigo 2º, inciso I, uma “sociedade” onde o Estado é o acionista majoritário, ou seja, tem a maioria dos votos que permite que todas as suas decisões sejam aprovadas, porém regido pelas normas de Direito Privado, o que proporcionaria maior liberdade de ação.

A experiência não foi bem sucedida (em 2003 havia apenas nove OS no âmbito

federal), já que houve muitas manifestações contrárias e impugnações das chamadas “terceirizações” promovidas pela lei, especialmente no setor da saúde pelos conselhos estaduais de saúde, conselhos municipais e conferências de saúde. Além ainda de procuradorias, confederações, federações, sindicatos, parlamentares e promotorias públicas por meio de Ações Civis Públicas e com o aval de juristas de vulto como Celso Antonio Bandeira de Mello, como segue: "não é difícil perceber-se que as qualificações como organização social que hajam sido ou que venham a ser feitas nas condições da Lei 9.637, de 15 de maio de 1998, são inválidas, pela flagrante inconstitucionalidade de que padece tal diploma" (BANDEIRA DE MELLO, 2002, p.217).

A razão central do questionamento foi a possibilidade de transferência de recursos públicos diretamente do governo para a organização, sem a devida aplicação da Lei 8.666/93 – de Licitações, tanto na escolha das entidades quanto na aplicação dos recursos, uma vez que, apesar de contar com agentes públicos na direção, se pretendia que continuassem regidas pelo Código Civil.

A razão da mobilização se localizar principalmente no setor da saúde deveu-se ao fato de que as primeiras Organizações Sociais foram criadas nesse setor em estados como Tocantins, Rio de Janeiro, Bahia e Roraima, e no município de São Paulo, entre outros, e os contratos configuravam quase que um mandato para gerenciamento, execução e prestação de serviços públicos pela organização privada, com a utilização dos bens e imóveis públicos, recursos humanos e financeiros, autonomia para contratações e aquisições sem licitação, à revelia do SUS – Sistema Único de Saúde. Uma verdadeira transferência da poupança pública para o setor privado, agregada a uma flexibilização dos contratos de trabalho.

4.2.5.3 Lei 9.790/99 – Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)

Em 23 de março de 1999, a Lei Federal 9.790 instituiu as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) na esfera Federal de Governo. Essa lei propõe "a qualificação de pessoas jurídicas de Direito Privado, sem fins lucrativos, como Organizações da

Sociedade Civil de Interesse Público, e institui e disciplina o Termo de Parceria", o equivalente ao Contrato de Gestão firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como Organização Social.

A lei estabeleceu que "podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos" da lei.

Os objetivos sociais previstos são: promoção da assistência social; promoção da cultura; defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico; promoção da educação; saúde; promoção da segurança alimentar e nutricional; defesa, preservação e conservação do meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável; promoção do voluntariado; *promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; experimentação de novos modelos sócio-produtivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito*; promoção de direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita de interesse suplementar; promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; e serão realizados mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

As OSCIP possuem maior alcance e abrangência quanto aos seus objetivos e projeto político de terceirização e privatização de programas, atividades, ações e serviços públicos. Com a Lei das OSCIP, grande parte das ações de governo pode ser transferida ao setor privado, conforme o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995, exceto as do chamado Núcleo Estratégico e Burocrático (Núcleos Centrais dos Ministérios; Secretarias de Estado e Municipais; Legislativos; Judiciários; as Polícias; as Forças Armadas; e os Núcleos Centrais do Fisco), que permanecem com o Estado, e as do chamado Setor de Produção de Bens e Serviços (Água, Energia, Correios, Bancos, alguns setores de Pesquisas etc.) que o governo FHC entendia que "são atividades empresariais e devem ser transferidas integralmente para a iniciativa privada lucrativa" (CNS, 2005).

No caso das OSCIP, a prestação de serviços públicos é transferida para as

Organizações não Governamentais (ONG) e associações da sociedade civil de modo geral, por meio de “parcerias” e, diferentemente do Programa de Publicização, não promovem expressamente a extinção de órgãos ou entidades administrativas já existentes. Mas é caminho certo para que, em curto prazo, não sejam mais criadas ou mantidas entidades na esfera pública destinadas à prestação de serviços ou execução de atividades em diversas áreas. O Estado enquanto tal deixaria de estruturar-se, utilizando-se de uma forma contratual para atribuir a entidades do setor privado, pré-existentes e que satisfaçam os requisitos firmados nessa norma legal, a prestação de serviços à sociedade (SANTOS, 2000).

E, apesar de ser vista no senso comum como um aperfeiçoamento das Organizações Sociais, a Lei 9.790/99 é fundada em diferentes conceitos, a começar pela forma de elaboração. Embora tenha sido engendrada sob forte influência estatal neoliberal por um grupo de trabalho da Comunidade Solidária – *longa manus* do Estado incumbido do processo de desresponsabilização no que concerne à política pública de assistência social – liderado pela então primeira-dama Ruth Cardoso, houve uma significativa participação da sociedade e de segmentos representativos do Terceiro Setor nas discussões, conforme Eduardo Szazi (2004).

Além disso, e num sentido diferente das Organizações Sociais, parte do reconhecimento das entidades que já realizam atividades inerentes ao Estado, aberto a todas as associações que se enquadrem nos requisitos objetivos da lei e que optem por ele. Também se observa uma oposição conceitual nas OSCIP por aplicarem conceitos de Direito Público ao campo do Direito Privado, caracterizando, assim, uma publicização do privado ao contrário da privatização do público implementada pelas Organizações Sociais. E é vedada a participação do poder público no Conselho de Administração das OSCIP.

A Lei das OSCIP também prevê, a exemplo da Lei das Organizações Sociais, a possibilidade de remuneração da diretoria por trabalhos efetivamente prestados na administração da entidade sem perda dos benefícios fiscais previstos.

A exigência de que a OSCIP deverá publicar regulamento próprio contendo os procedimentos que adotará para a contratação de obras e serviços, bem como para compras com emprego de recursos provenientes do Poder Público, observando-se os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência, foi uma forma de contemplar a questão da impossibilidade de sujeitar a pessoa jurídica de Direito Privado à Lei 8.666/93 – das Licitações, dirigida somente ao ente público. Também a previsão da possibilidade

de concurso de projetos para escolha de entidade a executar o Termo de Parceria, embora não tenha determinado a obrigatoriedade do certame, serviu como um desses fatores de aceitação da lei (embora alguns juristas permaneçam questionando sua constitucionalidade) e da consequente popularização e propagação de entidades com a qualificação de OSCIP. Entre os anos de 1999 e 2002 foram deferidos 814 pedidos de qualificação e, segundo os dados do Ministério da Justiça, até 12 de março de 2008 foram qualificadas como OSCIP 4.516 organizações. Dessas, 263 têm finalidade creditícia, ou seja, de incentivo aos empreendimentos populares através da concessão de microcrédito.

Enquanto empregadoras, podemos citar o caso da OSCIP de Londrina que administra os Programas de Saúde da Família e o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Paranapanema (CISMEPAR), além de programas semelhantes em outras grandes cidades do Brasil como Curitiba, Araçatuba e São Luiz do Maranhão, sendo responsável pela manutenção de centenas de postos de trabalho na área de saúde, como médicos, enfermeiras e auxiliares, além de funcionários administrativos. Estes realizam as mesmas funções dos servidores estatutários do município, porém com relação de emprego com a OSCIP regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), ou seja, sem estabilidade; o que poderia ser considerado como uma precarização nas relações de trabalho desses profissionais.

4.2.5.4 Decreto 3.100/99 – Termo de Parceria

Disciplina e denomina o contrato a ser efetuado entre o Poder Público e as OSCIP, a exemplo do Contrato de Gestão determinado pela Lei das Organizações Sociais, instituindo o modelo do documento a ser firmado entre governo e OSCIP quando estas forem beneficiadas com recursos públicos para execução de projetos e programas de interesse público. Do contrato Termo de Parceria devem constar os objetivos, as metas, o orçamento e os mecanismos de controle para verificação da efetividade das ações e da aplicação dos recursos públicos.

4.2.5.5 Outros Dispositivos Normativos

Além da Lei das OSCIP propriamente dita e da definição do trabalho voluntário, o Governo Federal, guiado pela produção do Conselho da Comunidade Solidária entre 1996 e 2002, gerou leis, programas e novas medidas de desenvolvimento social como:

[...] a Medida Provisória nº 2.158-35/01, que permite a dedução no Imposto de Renda das pessoas jurídicas de doações feitas às OSCIP; a Medida Provisória nº 2.172-32/01, que isenta as OSCIP de microcrédito das estipulações usurárias (limite da taxa de juros a 12% ao ano), permitindo taxas de juros de mercado e sustentabilidade [...] Portaria nº 256, de 15 de agosto de 2002, do Ministério da Fazenda, que autoriza a doação de mercadorias apreendidas pela Secretaria da Receita Federal às OSCIP, como já acontecia com organizações portadoras da Declaração de Utilidade Pública; Medida Provisória nº 66, de 29 de agosto de 2002, artigo 37, que trata da isenção fiscal para as OSCIP que remuneram dirigentes. A partir de então, as OSCIP que optam por remunerar seus dirigentes podem ter isenção do Imposto de Renda e receber doações dedutíveis das empresas doadoras. Até a edição dessa MP, a entidade que remunerava seus dirigentes perdia tais benefícios, conforme determinações expressas nas Leis 9.532/97 e 9.249/95. (a MP nº 66 foi transformada na Lei nº 10.637 de 30 de dezembro de 2002) [...] Lei nº 10.194/01, que cria as Sociedades de Crédito ao Microempreendedor (SCM), nova figura jurídica para a participação da iniciativa privada no setor microfinanceiro. Edição da Resolução nº 2.874/01, do Conselho Monetário Nacional, possibilitando que as SCM tomem empréstimos junto ao Sistema Financeiro Nacional, tenham atuação em todo o território nacional e possam ser controladas por uma OSCIP. Também permite a criação de Postos de Atendimento de Microcrédito pelas instituições financeiras (FRANCO, 2003, p. 118-119).

4.2.6 Descentralização e Desoneração do Estado

Como vimos, existe uma produção normativa oriunda do Legislativo e do Executivo que procura orientar o processo de transferência das responsabilidades do Estado para a sociedade civil, seja para um mal desenhado Terceiro Setor, conforme demonstramos anteriormente, seja através de tentativas de transformação de institutos próprios da iniciativa privada como as cooperativas e a Economia Solidária em políticas públicas. Essa transferência de responsabilidade, pelos padrões da Reforma, deveria prever a transferência de recursos para as

entidades executoras dos programas como benefícios fiscais e contratos de gestão, termos de parceria e convênios, que sempre vieram pensados às leis.

Contudo, numa evolução desse processo de desresponsabilização, o Estado começa a produzir mecanismos para dificultar o acesso aos recursos para execução dos programas às entidades realizadoras. Apesar da ausência de grandes questionamentos jurídicos desses mecanismos produzidos por órgãos do Poder Executivo e justificados como de sua prerrogativa (ausência essa que atribuímos à ameaça de suspensão de repasse de recursos no caso de descumprimento das “medidas de controle” impostas pelos Tribunais de Contas), gostaríamos de citar o exemplo desse movimento de desoneração do Estado. O fazemos através da “Instrução Normativa STN nº 03 de 2003 da Secretaria do Tesouro Nacional que altera a Instrução Normativa STN nº 01 de 1997 – Celebração de Convênios, que disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e dá outras providências”, que esteve em vigor até 2007:

Art. 27. O conveniente, ainda que entidade privada, sujeita-se, quando da execução de despesas com os recursos transferidos, às disposições da Lei nº8.666, de 21 de junho de 1993, especialmente em relação à licitação e contrato, admitida a modalidade de licitação prevista na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, nos casos em que especifica. Redação alterada p/ IN nº 3/2003 – Acórdão TCU nº 1.070, de 6.8.2003 – Plenário, item 9.2. (grifo nosso)

Essa medida, um exemplo de publicização do privado, atingiu especialmente as entidades privadas de assistência social, em sua maioria consideradas como pertencentes ao Terceiro Setor, ao pretender incluí-las no rol daquelas submetidas ao Direito Administrativo pela Lei 8.666/93, que, por sua vez, regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública e dando outras providências, determinando expressamente quais os entes que a ela se submetem, conforme o artigo:

Art. 4º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A nosso ver, a Lei 8.666/93 é clara e taxativa seguindo princípio de Direito Administrativo restritivo de discricionariedade, e suas diretrizes não podem ser modificadas por norma hierarquicamente inferior, sob pena de insegurança do sistema jurídico. Assim, qualquer tentativa de estender ou determinar a sujeição de elementos estranhos e não mencionados na lei, nesse caso as entidades privadas, por qualquer norma hierarquicamente inferior à lei, como uma Instrução Normativa, que não se submeta ao regular processo legislativo constitui afronta ao sistema jurídico nacional.

Na prática, pela eventual incapacidade administrativa de determinadas entidades criarem sistemas complexos para contratar nos mesmos modelos a que o Estado é obrigado e conforme exigia a Instrução Normativa, ou pelo custo que isso representaria inclusive em termos de mão de obra (se aproximando de uma política ativa de emprego), o que aconteceu foi a não transferência de recursos, que permaneceram nos cofres públicos, e o serviço ou foi interrompido, ou passou a ser mais um ônus assumido pela sociedade.

Essa é a questão que se apresenta a uma sociedade perplexa “entre a exigência ética dos direitos e os imperativos de eficácia da economia, entre a ordem legal que promete igualdade e a realidade das desigualdades e exclusões tramadas na dinâmica das relações de poder e dominação” (TELLES, 1994, p. 85).

4.3 DAS COOPERATIVAS

As cooperativas já existiam muito antes do surgimento da denominação Terceiro Setor, mas escolhemos discuti-las aqui, porque, como já vimos, o mesmo caracteriza-se pela lógica cooperativa, pela criação e realização autônoma, espontânea e auto-organizada de ações e normas, em geral informais, de comportamento social, baseados na cooperação; o que

envolve reconhecimento mútuo, confiança, reciprocidade e ajuda mútua, solidariedade. Além disso, como já mencionamos, se encontram no espaço de interseção entre as esferas privada e social, por terem objetivo econômico e não apresentarem finalidade lucrativa.

As cooperativas são reguladas pela Lei 5.764/71, configurando organizações de pessoas físicas reunidas para o exercício profissional em comum e em regime de autogestão, tendo como base primordial o retorno ao cooperado do resultado de sua atividade laborativa, deduzidos exclusivamente os tributos e os custos administrativos e de investimentos. Baseiam-se em valores de ajuda mútua e responsabilidade, democracia, igualdade, equidade e solidariedade. Na tradição de seus fundadores, os membros das cooperativas acreditam nos valores éticos da honestidade, transparência, responsabilidade social e preocupação pelo seu semelhante.

A Recomendação 127 da OIT – Organização Internacional do Trabalho também nos dá uma definição para a prática:

Cooperativa – Associação de pessoas que se uniram voluntariamente para realizar objetivo comum, através da formação de uma organização administrada e controlada democraticamente, realizando contribuições equitativas para o capital necessário e aceitando assumir de forma igualitária os riscos e benefícios do empreendimento no qual os sócios participam ativamente.

Existem 13 ramos de cooperativas no Brasil, conforme os critérios de identificação da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), sendo o ramo de cooperativas de trabalho, não por acaso, o de maior concentração de registros, e que ultrapassa o ramo agropecuário e o de cooperativas de crédito. De acordo com as informações do GEMERC/OCB, no ano-base de 2007, 24% das cooperativas estavam classificadas como sendo do ramo do trabalho, enquanto que apenas 3% referem-se ao ramo da produção. As cooperativas de trabalho são hoje 1.826, contam com 335.286 cooperados e contratam 6.682 empregados, ficando atrás apenas em número de cooperados e empregados das cooperativas de crédito e agropecuárias. Pela sua ampla manifestação e influência sobre este estudo, vamos nos concentrar primeiramente nas informações sobre as cooperativas de trabalho e depois fazer uma breve análise das cooperativas sociais e sua eficácia em relação ao objetivo de sua criação, qual seja a inserção de um segmento social específico no mercado de trabalho.

A razão de ser das cooperativas de trabalho é a autogestão, e elas começaram a

se destacar em número após a implementação da reforma do Estado, tendo seu pico de criações em 2002, principalmente como mecanismo de participação nos processos de terceirização de todas as esferas de governo. Esse crescimento na oferta de serviços pelas cooperativas gerou muitas divergências de interpretação nos foros competentes quanto à natureza jurídica das cooperativas de trabalho e à natureza das relações entre cooperados e cooperativas. Com o amadurecimento, a maior parte das divergências foi apaziguada e ficou claro que existe uma diferença entre as relações jurídico-trabalhistas e jurídico-cooperativistas, não se tratando de relação de Direito do Trabalho, mas de Direito Societário, uma vez que não se configura vínculo empregatício entre o cooperado e a cooperativa. Concluindo-se, com o registro do Enunciado 331 do Tribunal Superior do Trabalho (TST) e o Decreto 2.271/97, que as relações cooperativas se fundam no direito *ao* trabalho e não *do* trabalho.

O mesmo fundamento escora a política de acesso aos serviços terceirizados, não permitindo a exclusão das cooperativas dos processos licitatórios e determinando que concorram nas mesmas condições que as empresas privadas, pois a prática nacional não pode ser menos favorável às cooperativas, sem ferir o garantido direito ao trabalho.

Além disso, os trabalhadores cooperados, mesmo que em regime de autogestão, são abarcados pelas normas de ordem pública para exercício de suas atividades, fundadas primordialmente nas letras da Declaração dos Direitos do Homem de 1948 da ONU (artigos 23 e 24), no que diz respeito à dignidade, segurança, saúde e medicina do trabalho, negando, no entanto, o regime em que o trabalho humano se converte em mercadoria. O que descaracteriza a obtenção do lucro, proveniente da exploração do sobre trabalho, condizente com o momento histórico de sua elaboração, de economia industrial.

As cooperativas de trabalho estão subclassificadas em Artesanal, Cultural e Diversos, e devem seguir os princípios internacionais do cooperativismo de prestação de serviço ao cooperado, diferenciando-se apenas os objetos dessa prestação que, em termos gerais, pode ser um produto, um serviço ou matéria fornecida pelo cooperado.

Essas características democráticas e solidárias das cooperativas tornam esse modelo profícuo para iniciativas populares de geração de trabalho e renda, potencializando o desenvolvimento do trabalho pela união dos membros e pela possibilidade de divisão dos investimentos, custos e troca de informações, requerendo, para tanto, um número mínimo de 20 pessoas do mesmo ramo para formar e utilizar os serviços da cooperativa.

4.3.1 A Lei 9.867/99 – Das Cooperativas Sociais

A Lei 9.867/99, originada do Projeto de Lei 4.688/94 que trata da instituição das Cooperativas Sociais visando a inserção no mercado de trabalho, não foi integrada à discussão paralela da Reforma do Marco Legal do Terceiro Setor, apesar de atuar em área afeta à promoção de um Direito social, sem intuito lucrativo e como expressão da participação popular. No projeto de lei, a ementa dizia: “Dispõe sobre a criação e o funcionamento de Cooperativa Social, visando a integração social dos cidadãos, conforme especifica”, voltando-se à criação de entidades cujas atividades se enquadram no conteúdo da finalidade das entidades do Terceiro Setor, de acordo com o conceito de promoção de um Direito social ou seus princípios, através da “incorporação [de pacientes psiquiátricos e outras pessoas em desvantagem] à vida social no seu sentido pleno, inclusive pelo trabalho”, ou seja, inserir determinados grupos de pessoas em desvantagem no mercado de trabalho.

A referida lei, segundo Souza (2005, p.164) é uma cópia malfeita da lei italiana nº381/91 que disciplina as cooperativas sociais italianas, e teve parca utilização no Brasil. Essa informação é confirmada pelos dados da OCB – Organização das Cooperativas Brasileiras, uma vez que até dezembro de 2007 havia apenas 12 Cooperativas Sociais constituídas. E a existência da lei nada mudou no cenário da geração de trabalho para as pessoas em desvantagem, pois as cooperativas sociais, ou especiais, de acordo com a nomenclatura da OCB, congregam apenas 385 associados e contratam 13 empregados.

Essa falta de efetividade deve-se à ausência de definições que dariam às Cooperativas Sociais características especiais e diferenciais em relação às cooperativas comuns e, principalmente, porque a lei não é clara em definir a natureza jurídica do instituto que pretende criar, não fazendo referência à aplicação dos dispositivos da Lei 5.764/71 – Das Cooperativas, da Lei 8.742/93 – Lei Orgânica da Assistência Social ou da Constituição Federal.

Pode-se entender, entretanto, que por serem denominadas “cooperativas”, e porque abarcadas pelo conceito de sociedade cooperativa, qual seja: “Art. 3º – Celebram contrato de sociedade cooperativa as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir com bens ou serviços para o exercício de uma atividade econômica, de proveito comum, sem objetivo de lucro”, o são efetivamente e então se deve aplicar a Lei 5.764/71.

Não existe também incompatibilidade com a Lei 5.764/71 quanto à qualidade dos associados ou limitação de número de associados, fator decisivo no modelo italiano, no qual para se tornar uma cooperativa social e usufruir de benesses fiscais, exige-se que 30% dos associados sejam pessoas em desvantagem, coisa que no Brasil não ocorre, uma vez que não há qualquer previsão de número de associados em desvantagem ou benefícios tributários porque não foram inseridas no regime do Regulamento da Assistência Social – o que as habilitaria aos benefícios correspondentes, embora, pelas suas características também pudessem ser entendidas como sendo de Assistência Social, porque dirigidas para o público-alvo da Assistência Social (SOUZA, 2005).

Por conseguinte, a não definição expressa da natureza jurídica das Cooperativas Sociais impede de saber se são aplicáveis os incentivos tributários (imunidades e isenções) destinados às entidades de assistência social. E a falta de objetividade da lei também prejudica as Cooperativas Sociais no sentido de serem impedidas de se qualificar como OSCIP, já que a Lei 9.790/99 que regula a instituição do título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público veda expressamente a qualificação de cooperativas, e entendemos que o fato da natureza das cooperativas possibilitar o incremento de renda dos cooperados, ou benefício endógeno, e não o incentivo de atividades voltadas exclusivamente ao interesse público.

4.4 OUTRAS FORMAS DE EMPREENDEDORISMO POPULAR

Agregar a legislação pertinente aos empreendimentos de finalidade lucrativa no capítulo destinado à discussão do Terceiro Setor e da Economia Solidária pode ser considerado como heresia por aqueles doutrinadores que a veem como um novo modelo de mercado capaz de modificar, com seus conceitos, os fundamentos do capitalismo. Entretanto, a própria doutrina dos gestores dos programas de Economia Solidária acrescenta a possibilidade de “outras formas de empreendedorismo popular⁷”; posto que atualmente – com a expressa finalidade de valorização do trabalho humano em resposta a determinação constitucional – o objetivo dos governos é ampliar a oferta e a escala das iniciativas de geração de trabalho e renda surgidas dos

⁷ Conforme Schwengber (2003), previamente citado.

trabalhadores e da sociedade civil.

Por isso, e como a finalidade desse trabalho é contribuir com esse objetivo, vamos, além do apresentado nos tópicos anteriores sobre as várias modalidades legais de incentivo ao trabalho sem fins lucrativos, introduzir também comentários e impressões sobre a legislação que oferece tratamento tributário diferenciado e favorecido para as iniciativas de objetivos econômicos e fins lucrativos, sejam elas sociedades simples, microempresas (ME) ou empresas de pequeno porte (EPP).

4.4.1 As Sociedades Simples

A Lei nº10.406 de 10 de janeiro de 2002 – Novo Código Civil (NCC) reformulou quase completamente a legislação societária ao criar novos tipos societários, excluindo da reformulação apenas a regulação das sociedades anônimas.

Antes de a nova lei entrar em vigor, o critério para identificação das sociedades era a realização ou não de atos de comércio ou de prestação de serviços, baseado na Teoria dos Atos de Comércio. O NCC adotou a Teoria da Empresa, empregando o critério da empresariedade para definir os novos tipos societários como sociedades empresárias ou simples.

Dessa forma, a diferença entre elas não se encontra mais no objeto social, uma vez que ambas realizam atividades econômicas, mas na forma como essa atividade econômica é explorada. Assim, classifica-se como sociedade empresária aquela em que a atividade econômica é realizada pela empresa de forma organizada, não se confundindo esta com o sócio ou caracterizando uma personalidade na prestação do serviço.

Já para a sociedade simples, pessoa jurídica por abstração teórica, considera-se que embora exista a exploração de atividade econômica, esta não ocorre pela conjugação dos fatores de produção capital, trabalho, tecnologia e matéria-prima, não configurando uma forma economicamente organizada. Além disso, existe a personalidade, ou seja, o atrelamento entre a figura do sócio e a atividade desenvolvida pela sociedade, onde os sócios exercem direta participação na realização do objeto social, representando uma reunião de esforços para atingir o objetivo da atividade econômica, sem a despersonalização da figura dos seus titulares, sócios ou

integrantes, já que o próprio sócio é o prestador do serviço, amarrado à sua atuação, especialidade ou conhecimento prático ou teórico (REALE, 2004).

A matéria está disciplinada no título II do NCC, conforme segue: “Art. 981 – Celebram contrato de sociedade as pessoas que reciprocamente se obrigam a contribuir, com bens ou serviços, para o exercício da atividade econômica e a partilha, entre si, dos resultados”.

Diferem as sociedades simples das sociedades empresárias inicialmente pela forma de instituição, registrando estas seus atos constitutivos nas Juntas Empresariais de cada estado da federação, e as primeiras, consideradas sociedades não empresárias, no Registro Civil de Pessoas Jurídicas. As sociedades empresárias são passíveis de processo de recuperação judicial e falência, o que atinge a sociedade, enquanto as simples são abarcadas pelo processo de insolvência civil, que atinge o sócio. Além de essas últimas fazerem jus a tratamento simplificado de execução coletiva e escrituração contábil, configurando um regime mais simples para a sociedade não empresária.

O número mínimo admitido, como em qualquer sociedade, é de dois sócios, sem limite máximo, e destina-se à execução de atividades intelectuais e também rurais, podendo ser adotado por empresas de pequeno porte, se registradas no Registro Civil das Pessoas Jurídicas.

Por força do parágrafo único do artigo 982 do NCC, classificam-se necessariamente como espécie do gênero sociedade simples as cooperativas, independentemente do porte. O que virá a ser muito significativo, em termos conceituais, para a conclusão do nosso estudo, como veremos ao final: “Art. 982. [...] Parágrafo único. Independentemente de seu objetivo, considera-se empresária a sociedade por ações; e, simples, a cooperativa”.

Além das cooperativas, podem ser optativamente constituídas como espécies de sociedades simples, as sociedades em nome coletivo, as sociedades em comandita simples e as sociedades limitadas.

4.4.2 Lei Complementar 123/2006 – Estatuto da ME e da EPP

A Constituição Federal de 1988 estabelece:

Art. 146. Cabe à lei complementar:

[...]

III – estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre:

[...]

d) definição de tratamento diferenciado e favorecido para as microempresas e para as empresas de pequeno porte, inclusive regimes especiais ou simplificados no caso do imposto previsto no artigo 155, II, das contribuições previstas no art. 195, I e parágrafos 12 e 13, e da contribuição a que se refere o art. 239.

[...]

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e da livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IX – tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no país.

[...]

Art. 179. A união, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 (LC 123/2006), também chamada de Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, define, no seu artigo 3º, as faixas de receita bruta auferida para caracterização como microempresa e empresa de pequeno porte. Considera para isso a definição de sociedade empresária, sociedade simples e empresário do artigo 966 da Lei 10.406/2002 – NCC, as quais são beneficiadas por recolhimentos de impostos e contribuições na forma do Simples Nacional, com algumas exceções em função da atividade desenvolvida e às cooperativas, já beneficiadas em regulamento especial, referido anteriormente.

Os benefícios do enquadramento na LC 123/2006 visam a adoção de um regime tributário simplificado e menos oneroso, reduzindo os custos da empresa e assegurando sua proteção no sentido de garantir a vantagem competitiva de um preço final menor em relação ao praticado pelas empresas tributadas normalmente.

Entretanto, além dos benefícios tributários decorrentes do seu menor faturamento e, por conseguinte, considerados como política afirmativa de incentivo ao seu crescimento, a LC 123/2006 introduziu inovações com relação ao acesso ao mercado para esses empreendimentos. Apesar da Constituição não prever a preferência por pequenas empresas no

caso de contratações administrativas, o que torna a medida questionável, a referida lei complementar estabelece mecanismos destinados a favorecê-las também no âmbito das licitações.

Na realidade, a Lei 8.666 já possuía dispositivos sobre o tema, trazendo no seu art.23, parágrafo 1º, a obrigatoriedade do fracionamento, “procedendo-se à licitação com vistas [...] à ampliação da competitividade”; e facultando, no seu parágrafo 7º, a formulação de propostas compostas de quantidade inferior ao conjunto da licitação, no caso de compra de bens de natureza divisível, para viabilizar a participação de empresas de menor porte econômico.

A nova LC 123/2006, ao dispor sobre o assunto, determina sua observância obrigatória por todas as entidades administrativas que promovem licitações de contratação de obras, serviços e compras, não se podendo negar o benefício a nenhuma ME ou EPP, mesmo que o edital da licitação nada mencione. O que configura impedimento somente a ausência do preenchimento dos requisitos do art. 3º da LC nº 123, e não se aplica às licitações para concessões e permissões de serviço público.

Os benefícios dos arts. 42 a 45 tratam da possibilidade de regularização fiscal tardia, qual seja a obrigatoriedade de apresentação dos documentos comprobatórios exigidos pela lei e pelo órgão licitante apenas na fase de assinatura do contrato; e preferência na formulação de lance em caso de empate ficto. Por empate ficto entende-se “aquelas situações em que as propostas apresentadas pelas microempresas e empresas de pequeno porte sejam iguais ou até 10% superiores à proposta mais bem classificada, no caso do pregão 5%”, dando então o direito de lance melhor às empresas protegidas pela LC 123. Já os artigos 47 e 48 estabelecem as licitações diferenciadas, e tem caráter de intervenção no domínio econômico, função do Estado que se orienta para o incentivo ao desenvolvimento econômico e social, justificada pela função social do contrato administrativo. Segundo Justen Filho:

Adota-se a *função social* para o contrato administrativo quando a finalidade buscada por meio da contratação consiste não apenas na obtenção de bens e serviços necessários à satisfação de necessidades estatais, mas também a obtenção de outras finalidades de cunho social. Nesses casos, a contratação administrativa é utilizada para incentivar o desenvolvimento econômico e social, eliminar desigualdades individuais e coletivas e promover a realização de fins constitucionais protegidos. (JUSTEN FILHO, 2007, p. 28)

Esses fins constitucionais são aqueles assegurados pelo art. 3º da CF/88 que determina que “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I –

construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”. Assim, para se atingir esses fins pode-se exigir “tratamento diferenciado, destinado a favorecer os setores mais carentes”, o que pode significar atribuir compensações aos economicamente hipossuficientes. E isso exclui a necessidade de se buscar a proposta mais vantajosa em termos financeiros para o Estado, uma vez que a vantagem pode ser obtida pela consecução do objetivo maior de propiciar, de forma indireta, benefícios sociais ao qual o Estado está obrigado (JUSTEN FILHO, 2007, p. 28).

A autorização para criação do regime diferenciado merece ser examinada na redação dos artigos:

Art. 47. Nas contratações públicas da União, dos Estados e dos Municípios, poderá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional, a ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica, desde que previsto e regulamentado na legislação do respectivo ente.

Art. 48. Para cumprimento do disposto no art. 47 desta Lei Complementar, a administração pública poderá realizar processo licitatório:

I – destinado exclusivamente à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações cujo valor seja de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

II – em que seja exigida dos licitantes a subcontratação de microempresa ou de empresa de pequeno porte, desde que o percentual máximo do objeto a ser subcontratado não exceda a 30% (trinta por cento) do total licitado;

III – em que se estabeleça cota de até 25% (vinte e cinco por cento) do objeto para a contratação de microempresas e empresas de pequeno porte, em certames para a aquisição de bens e serviços de natureza divisível.

Reforça-se que a finalidade da medida é atingir as entidades com finalidades lucrativas, inclusive pessoa física titular de firma individual e, não obstante a vedação expressa ao benefício da LC 123 para cooperativas, a Lei 11.488 de 15 de junho de 2007 estende os efeitos dos artigos 47 e 48 da LC 123 para as cooperativas enquadradas nas mesmas faixas de faturamento previstas para as ME e EPP.

É discutível a legalidade do dispositivo por configurar infração à outra Lei Complementar, de nº 95, que dispõe sobre o processo legislativo e determina a impossibilidade

de tratar de objetos diferentes na mesma lei. Ocorre que a Lei 11.488 dispôs sobre matéria tributária em geral, o que faz com que o art. 34 – referente à aplicação dos critérios da LC 123 às cooperativas – seja anômalo e estranho ao objeto da primeira. Ademais, discute-se que feriria o princípio da isonomia, por não poderem ter, as cooperativas, tratamento tributário equivalente às ME e EPP, mesmo tendo receita bruta reduzida, uma vez que já desfruta de regime tributário diferenciado e proteção especial por ser sujeito de regime jurídico próprio. Além disso, porque conduziria a uma competição entre as cooperativas e as ME e EPP com vantagem para as primeiras, que já possuem diversos benefícios e ainda poderiam acumular as preferências da LC 123/2006, absorvendo as contratações do mercado público.

Embora a LC 123/2006 estabeleça benefícios tributários e no âmbito das licitações, não há obrigação de se estar usufruindo os benefícios fiscais, ou seja, enquadrado no regime do Simples, para poder usufruir os benefícios licitatórios, podendo invocar o direito a estes mesmo aquelas empresas impedidas por força do art. 17 da LC 123, de relevância exclusivamente tributária.

Admite-se, ainda, a participação preferencial de consórcios de ME e EPP nos certames licitatórios, como uma forma de superar as deficiências de capacidade de quantidade de produção dos pequenos empreendimentos, desde que a soma da receita bruta dos consorciados não ultrapasse o limite legal para auferir o benefício (JUSTEN FILHO, 2007, p.61).

No âmbito federal já foi editado o Decreto 6.204, de 5 de setembro de 2007, que regulamenta a aplicação da LC 123 no seu nível federativo. E que não pode ser usado como suporte nas esferas estadual e municipal, mas os entes dessas esferas devem aplicar as determinações da Lei 123 e editarem regulamento próprio. Esse é um requisito formal de validade da licitação diferenciada, que tem que atender a três requisitos em conjunto e não isoladamente.

Além da questão formal, existe o requisito de persecução de determinadas finalidades, traduzidas pela função social do contrato administrativo para obtenção de determinados fins macroeconômicos, políticos, complexos; e também se deve atentar para o requisito dos fins a serem realizados ou promovidos, que seriam de três ordens: a primeira a promoção do desenvolvimento econômico e social, no âmbito municipal e regional, o que pode levar a adoção de critérios geográficos de participação no certame; a segunda a ampliação da eficiência das políticas públicas; e por fim o incentivo à inovação tecnológica, no caso, aquela

que acontece com o incentivo à descoberta e utilização de soluções tecnológicas não tradicionais.

Há que se ressaltar a observação de Justen Filho, entretanto, de que:

[...] a utilização do contrato administrativo como instrumento para o fomento de atividades econômicas e redução das desigualdades sociais e econômicas traz em si um risco potencial de ampliação da ineficiência do sistema produtivo [...] com a inclusão de subsídios ocultos em preços mais elevados pagos pela Administração Pública para qualquer espécie de licitante [...] será indispensável manter uma sistemática de controle cada vez mais intenso, especialmente no tocante às contratações e licitações diferenciadas, para evitar que os recursos públicos sejam malbaratados. (JUSTEN FILHO, 2007, p. 146)

Enfim, no bojo da reestruturação produtiva das últimas décadas no Brasil, da falência da sociedade salarial e da crise do modelo capitalista, que foram traduzidas pela flexibilização da legislação e precarização das relações de trabalho discutidas no capítulo II; na esteira da privatização da execução de políticas na área da seguridade engendrada pela Reforma Administrativa do Aparelho do Estado, que levou à criação de modelos jurídicos que possibilitaram a implementação em conjunto com a sociedade civil das políticas sociais; no contexto de inegável responsabilidade constitucional do Estado de, em última instância, prover o bem-estar social, examinamos, neste capítulo, as múltiplas alternativas de formalização de iniciativas e modelos alternativos de geração de trabalho e renda, especificamente focados nos empreendimentos de Economia Solidária, tenham eles objetivos econômicos ou não e finalidade lucrativa ou não, por ser o modelo que, em nossa opinião, se coloca de forma mais presente e articulada com o mundo do trabalho.

Vencida essa etapa, trataremos no próximo capítulo do Programa de Economia Solidária de Londrina, foco de nossa pesquisa, para tentar avaliar as possibilidades de formalização dos empreendimentos de acordo com a realidade e as necessidades locais.

5 CAPÍTULO IV: ECONOMIA SOLIDÁRIA EM LONDRINA

As diretrizes da política municipal fundamentam a Economia Solidária nos conceitos de sensibilidade, ética e na justiça social, com o fim de disseminar a ideia que o consumo deve implicar na crítica e no repúdio à exploração e à precarização das relações de trabalho impostas pelo capitalismo; de incluir no consumo os grupos sociais discriminados ou desfavorecidos e o desenvolvimento de habilidades e atitudes de cooperação, solidariedade e justiça; de que consumir não é uma atitude neutra, mas uma ação responsável que pode contribuir ou para a sustentação de uma rede de Economia Solidária ou para reproduzir relações sociais de exploração já existentes.

O objetivo geral da política é criar oportunidade de trabalho familiar e/ou coletivo para gerar renda e autonomia do público atendido; e os objetivos específicos são facilitar o acesso ao financiamento solidário, assessorar o processo de organização e desenvolvimento dos grupos, apoiar a formação de rede solidária de produção, comercialização e consumo, e capacitar os grupos tecnicamente e conceitualmente para gestão.

No material de divulgação da política municipal de Economia Solidária, além do Programa de Economia Solidária desenvolvido pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), são apresentadas como tal as iniciativas de capacitação para trabalho e geração de renda da Secretaria Municipal da Mulher, que atenderam 2.336 mulheres entre os anos de 2001 e 2004, provenientes dos programas de renda mínima; o Programa Harmonia; o Centro de Apoio Psicossocial; Fome Zero; ALIA/Reagir; e ONG em geral.

Também estão incluídos os atendimentos da Secretaria Municipal do Idoso a cerca de 1.200 idosos divididos em 35 grupos de geração de renda, através da realização de 13 exposições e feiras, e organização de cursos de artesanato e alimentação.

Além disso, dentro do eixo de geração de renda e capacitação profissional desenvolvidos na linha de Inclusão Produtiva iniciada para implementação do Programa Fome Zero do Governo Federal, também estão inseridas as alternativas de acesso ao microcrédito, representado pela concessão de empréstimos a juros de 1,75% ao mês na Casa do Empreendedor; e os grupos de reciclagem de lixo, estes coordenados pela Companhia Municipal de Trânsito de Londrina (CMTU) e acompanhados pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico de Londrina

(IDEL) e pelo programa Mil ONG, da Prefeitura de Londrina, que atendem cerca de 30 associações com aproximadamente 500 membros.

Destas iniciativas elegemos para a nossa análise os grupos cuja orientação para o pressuposto da Economia Solidária está mais definida pelos seus contornos e propostas. Cabe esclarecer que tais grupos passaram a ser alvo de apoio governamental após a instalação do Programa de Economia Solidária de Londrina da Secretaria Municipal de Assistência Social, coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, mas com a participação de outras secretarias de governo.

Apresentaremos, na sequência, a descrição do programa com base em sua história e contexto, de acordo com as informações e documentos fornecidos por sua coordenadora, a Assistente Social Sandra Regina Nishimura (Apêndice C), e dos membros dos grupos participantes do programa entrevistados.

5.1 PROGRAMA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DE LONDRINA

Os grupos de geração de trabalho e renda ligados ao Programa de Economia Solidária de Londrina, coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), são informalmente organizados, no sentido jurídico do termo, e recebem incentivo dos órgãos públicos. Os critérios para a admissão dos membros e dos grupos no programa, de acordo com os documentos oficiais da política municipal de Economia Solidária são basicamente: a) estar inseridos, serem atendidos ou acompanhados em serviços e programas de assistência social do município, o que denotaria a vulnerabilidade do cidadão; b) pertencer à família com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo; c) residir em Londrina há pelo menos dois anos.

Apesar da política municipal de Economia Solidária extrapolar o âmbito da política de assistência social por ser intersetorial, o programa coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social elege como público primordial as famílias em situação de vulnerabilidade social; e para verificar as reais condições materiais, físicas e financeiras dos interessados e dos produtos e serviços, além da capacidade produtiva e perspectivas de comercialização, promove as Oficinas Solidárias.

Em seguida ocorre a avaliação do projeto por uma equipe técnica e no caso de ser aceito, são firmados termos de adesão, responsabilidade e compromisso para concessão de material de consumo e permanente. A possibilidade de fomento deve apontar para a autonomia dos grupos para permitir que, com a conquista da autonomia e conseqüente desligamento dos empreendimentos, possa ocorrer a inclusão e fomento de novos grupos no programa.

Segundo informações da coordenadora Sandra Regina Nishimura (Apêndice C), o programa teve início em outubro de 2005 sob a coordenação da Secretaria Municipal de Assistência Social, como uma evolução do programa de Inclusão Produtiva desenvolvido como complemento das ações de proteção social básica da política de assistência social da SMAS. Além disso, o programa representou uma evolução da proposição do programa Fome Zero do Governo Federal.

Trabalham hoje no programa 12 funcionários em caráter permanente e dois estagiários, atendendo na data da primeira entrevista (19 de março de 2008) 62 grupos em processo de organização, 39 formados e 23 em formação, divididos em cinco regiões urbanas e na zona rural do município de Londrina. Reportagem de 20 de julho de 2008 no Jornal de Londrina, entretanto, informa que o Atlas da Economia Solidária divulgado pelo Ministério do Trabalho e do Emprego no mesmo mês de julho revela uma evolução nesses números para 79 grupos de trabalho solidário, sendo 63 participantes do programa municipal. A relação de grupos atualizada (Apêndice A) elenca 41 grupos já formados e em processo de produção. O programa é mantido com recursos da Prefeitura, da SMAS, do Fundo Municipal de Assistência Social e do Provopar.

O programa possui sede própria construída em 2006 com recursos da Secretaria Nacional da Economia Solidária (SENAES), localizada em área central da cidade, que além de abrigar as atividades administrativas do programa, serve como centro de comercialização da produção dos grupos e espaço para capacitação dos membros e divulgação da iniciativa.

5.1.1 A Estrutura

O programa está estruturado com cinco projetos executados simultaneamente. O primeiro, as Oficinas Solidárias, tem como objetivo a sensibilização do público-alvo da

Assistência Social, identificado e convidado através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), programa Sinal Verde, escolas municipais e outras indicações, em reuniões organizadas para divulgação do programa e suas diretrizes, e identificação de habilidades, potencialidades e possibilidades de desenvolvimento de atividades produtivas. As oficinas são dirigidas para quatro linhas, a saber: de manualidades em geral, ou artesanato; alimentação; higiene e limpeza; e prestação de serviços como poda de árvores, capina e roçagem, eletricista, encanador e carpinteiro. Também são transmitidas nas Oficinas Solidárias noções de higiene pessoal, cidadania, qualidade de vida, comércio justo, Economia Solidária, prática de gestão, formação de grupos, relações interpessoais e noções de rede de Economia Solidária. Até março de 2008 foram atendidas 2.500 pessoas em 142 reuniões de sensibilização.

Após a identificação das pessoas aptas e interessadas no decorrer da Oficina Solidária, elas são encaminhadas para cursos que são sustentados com recursos do projeto de Inclusão Produtiva do programa Fome Zero.

Na sequência, e depois de formados os grupos, estes são atendidos pelo segundo projeto, que é o de Assessoria para o Desenvolvimento da Capacitação – foram realizadas 42 capacitações – e aperfeiçoamento técnico dos grupos; e na área de gestão dos empreendimentos, com a inserção de instrumentos administrativos de gerenciamento como levantamento de custos e estabelecimento de preço justo, além do direcionamento da produção levando em conta a realidade do mercado competitivo, visando a sustentabilidade dos grupos. Nesse projeto deve-se observar a capacidade de cumprimento de prazos, metas e pagamentos dos grupos.

O terceiro projeto é o de Investimento Solidário, desenvolvido paralelamente à Assessoria, e se dá através do fomento aos grupos, principalmente pelo fornecimento da matéria-prima da produção de acordo com suas necessidades. Também pela cessão gratuita do espaço coletivo de comercialização construído no centro da cidade e pagamento do transporte para as capacitações e encontros.

Entretanto, segundo sua coordenadora, existe uma limitação nas linhas de fomento do programa que impossibilita a compra de equipamentos para os grupos com os recursos públicos; e por isso o programa utiliza a estratégia de estabelecer parcerias com outras entidades como a Caixa Econômica Federal (CEF), Provopar e Comitê de Solidariedade dos Funcionários da Sercomtel para viabilizar doações de equipamentos para os grupos. Como os

recursos do programa estão disponíveis apenas para compra de matéria-prima, outra estratégia que facilita o acesso aos equipamentos para os grupos é o fornecimento da matéria-prima aos poucos grupos que obtêm financiamentos junto à Casa do Empreendedor, de forma que eles possam realocar os recursos destinados à compra desse material para o pagamento das obrigações junto à instituição de crédito.

Rede Solidária é o nome do quarto projeto, que já desenvolveu 21 feiras de comercialização dos produtos e divulgação do programa em lugares de concentração de pessoas como a prefeitura e as universidades. O projeto Rede Solidária também compreende espaços de formação como a realização e participação em congressos e encontros em nível local, estadual e federal, bem como o envolvimento de parceiros nos bairros, como as paróquias, com o intuito de gerar demanda para o trabalho e desenvolvimento para a região.

O quinto projeto do programa é o de Educação para o Consumo Crítico e Solidário, através de oficinas de sensibilização de diferentes segmentos pela discussão e conhecimento da Economia Solidária e consumo crítico e solidário nas vertentes do consumo consciente, defesa do consumidor e meio ambiente, desenvolvido em parceria com os órgãos responsáveis por essas áreas como o Procon e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMA). O projeto atinge também o público da educação municipal de quartas e quintas séries do Ensino Básico e atende aos participantes dos grupos de geração de trabalho e renda do Programa de Economia Solidária com um programa de letramento em parceria com a Secretaria Municipal de Educação.

A proposta do programa é de intersetorialidade, e por isso está em trâmite um projeto de lei que determina a representação de vários órgãos e grupos num conselho de gestão do programa, nos moldes do Conselho Geral de Gestão, hoje existente para gestão do Centro Público de Economia Solidária, construído para servir de sede, centro de comercialização da produção dos grupos e centro de capacitação.

5.2 OBJETIVO DA PESQUISA

Os empreendimentos ligados ao Programa de Economia Solidária de Londrina são grupos informalmente organizados que recebem incentivos dos órgãos públicos. O objetivo

deste trabalho é investigar as possibilidades e as dificuldades de legalização destes grupos para que os mesmos possam ampliar seu leque de atuação, considerando os limites da legislação brasileira no trato com esta nova realidade dos empreendimentos de geração de trabalho e renda informalmente organizados no universo jurídico e econômico nacional, discutindo a necessidade de criação de novas leis ou a adequação aos modelos legais existentes.

Para procurar definir se um modelo jurídico destinado exclusivamente aos empreendimentos de Economia Solidária (informalmente organizados) seria determinante para atingir seus objetivos de autonomia; ou se seria possível a sua formalização nos modelos já existentes na legislação nacional e acolhidos pela Economia Solidária (quais sejam: cooperativas, associações e microempresas sem prejuízo dos valores apropriados pelos grupos durante o desenvolvimento do programa), realizamos uma pesquisa junto aos participantes dos grupos de Economia Solidária ligados ao Programa de Economia Solidária de Londrina, coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, os gestores e os membros do Conselho Intersetorial de Economia Solidária.

5.3 METODOLOGIA DA PESQUISA

Por se tratar de compreensão de um fenômeno novo e complexo e do processo como ele vem ocorrendo, optamos por fazer uma pesquisa exploratório-descritiva procurando assumir uma perspectiva crítica de análise e contemplando uma abordagem predominantemente qualitativa, baseada num estudo exploratório de entrevistas semiestruturadas, com espaço para manifestação livre de opiniões e análise documental e jurídica. O texto pretende contribuir com novos elementos para uma reflexão crítica e informações qualitativamente úteis sobre o fenômeno.

A pesquisa foi feita entre os meses de março e julho de 2008, quando foram realizadas entrevistas semiestruturadas com grupos de geração de trabalho e renda do Programa de Economia Solidária da Secretaria Municipal de Assistência Social, e com três membros do Conselho Geral de Gestão do Centro Público de Economia Solidária, no qual estão representados cinco órgãos públicos, incluindo a coordenadora do Programa Municipal de Economia Solidária.

Além da coordenadora, os dois outros membros foram escolhidos por trabalharem com as políticas públicas. Foram entrevistados seis grupos selecionados pela coordenação do programa segundo critérios geográficos da divisão administrativa de acompanhamento dos grupos seguida pelo programa, e de antiguidade, selecionando aqueles existentes desde o início do programa, sendo três na periferia da zona urbana e três na zona rural. Procuramos, dessa forma, privilegiar uma amostra diversificada, qualitativamente representativa do conjunto das partes envolvidas nos projetos de geração de renda.

5.4 ANÁLISE

No decorrer das entrevistas e em razão da forma livre de manifestação de pensamentos e opiniões, foram abordados diversos assuntos que procuramos trazer ao trabalho da forma mais completa possível, como as características dos grupos, sua relação com o modelo de trabalho solidário proposto, um histórico das ações empreendidas e também o nível de interesse dos trabalhadores e gestores entrevistados na questão da necessidade de formalização dos empreendimentos, conforme os objetivos do programa.

Para atender aos objetivos desse trabalho, de estudar e apresentar as dificuldades e as possibilidades jurídicas de formalização dos empreendimentos de Economia Solidária, foram determinados três eixos de análise do material coletado, mediados pelas informações obtidas, que são os seguintes:

- a) as características do trabalho desenvolvido em relação ao modelo econômico salarial, procurando determinar as vantagens e desvantagens do modelo alternativo na perspectiva dos trabalhadores;
- b) a postura do Estado em relação aos programas, e quais as suas expectativas com relação aos empreendimentos de Economia Solidária;
- c) a relação entre esse novo modelo de produção e a legislação, procurando averiguar a necessidade de mudanças na legislação para melhoria desse novo modelo de produção.

5.4.1 Características do Trabalho Solidário em Relação ao Modelo Econômico Salarial

No que se refere à composição dos grupos, a pesquisa revelou que a maioria dos grupos de geração de trabalho e renda da amostra é formada por mulheres na faixa dos 40 aos 50 anos, excluídas do mercado de trabalho em razão da idade ou por terem se afastado dele por um período para cuidar de filhos. O grupo Parceria da Beleza é composto por mulheres mais jovens, entre 20 e 30 anos, a maioria com filhos, que procuraram a alternativa oferecida pelo Programa de Economia Solidária como uma forma de inserção inicial no mercado.

Também foi observado que quase todas possuem instrução mínima de Ensino Médio, sendo que apenas um membro da Casa de Pães possui graduação em Ciências Contábeis.

O relacionamento dos trabalhadores em condição de igualdade, próprio do regime de cogestão dos empreendimentos, demanda uma avaliação mais cuidadosa, uma vez que foi demonstrada uma dubiedade na tentativa de identificação como vantajoso ou desvantajoso. Todos os entrevistados declararam achar o modelo, em tese, vantajoso, por não prever a subordinação a nenhum chefe; porém, quase todos declararam ter dificuldades na prática no relacionamento interno do grupo, o que pode ser identificado como desvantagem. E as dificuldades de convivência e tomada de decisão conjunta afetam a estabilidade e a perenidade dos grupos, gerando uma rotatividade que compromete os resultados do trabalho de cada um, conforme a declaração abaixo:

Maria Isabel: Em Maravilha uma vantagem foi a oportunidade de trazer uma comodidade para a comunidade também, mas para trabalhar dentro da filosofia da Economia Solidária precisava ter feito antes um trabalho psicológico com as mulheres, ter dado base para as mulheres, porque faltou um trabalho de base para trabalhar em equipe; a oportunidade foi para mostrar ao mundo capitalista que não dá para equilibrar um trabalho deste vivenciando e comprando matéria-prima do mercado capitalista; então a vantagem é acordar as pessoas para esse espírito solidário, porque as pessoas participam do Programa de Economia Solidária mas ainda não conhecem as lutas e não vivenciam o espírito solidário, porque lá fora o mercado capitalista é que está em volta de você. Se houver aqui uma outra padaria a população vai procurar o melhor preço e não vir aqui por causa do espírito solidário do empreendimento ou para ajudar essas cinco mulheres do grupo, as pessoas vão se preocupar com o bolso delas. Então é necessário preparar também a comunidade e não só o grupo para o conceito da Economia Solidária, de rede de fortalecimento da comunidade, e isso ainda não acontece aqui. (Apêndice I)

Com efeito, as raízes históricas do modelo de Economia Solidária segundo Singer estão na luta dos trabalhadores contra o capitalismo; “a economia solidária surge como modo de produção e distribuição alternativos ao capitalismo, criado e recriado periodicamente pelos que se encontram (ou temem ficar) marginalizados no mercado de trabalho”, elevando-a assim sobre conceitos e proposições, em princípio, opostos ao universo do trabalho capitalista. Uma alternativa ao modelo econômico de exploração da mais-valia, de cogestão e de democratização do mundo do trabalho, baseadas na cooperação e na autogestão, desenvolvidas por desempregados excluídos do mercado de trabalho (SINGER, 2000, p. 123).

A questão da renda, porém, é um fator de insatisfação, com a maioria dos entrevistados declarando seu descontentamento com os valores auferidos, conforme declarou Eliane, do grupo Parceria da Beleza: “Não considero suficiente, é pouco, só consigo viver com isso porque meu marido trabalha”; e/ou com a variação da remuneração do trabalho executado, uma vez que o fator principal de adesão ao programa é a busca de uma fonte de renda complementar pela falta de opções de inserção no mercado tradicional de trabalho. Como as integrantes do grupo Marreca que “apostam no trabalho coletivo, mas afirmam que tem que gostar muito do que faz para continuar, porque a renda é muito baixa e não é compensador agora” (Apêndice H).

Apenas um grupo declarou estar satisfeito com a receita auferida, que gira em torno de um salário mínimo, e todos os outros declararam que recebem muito pouco pelo trabalho, o que em alguns casos não chega à metade de um salário mínimo. Entretanto, todos os entrevistados informaram que sua renda é apenas complementar à renda familiar, não sendo os únicos responsáveis pelo sustento da família. Um dos membros do grupo de artesanato informou que estava desempregado quando entrou, mas em seguida arrumou um emprego “com carteira assinada” que lhe garante um salário maior do que a receita auferida com seu trabalho no grupo de artesanato, mas que mantém as duas atividades.

Também a questão da determinação da divisão das receitas foi identificada como um fator dificultador do relacionamento, não havendo um padrão para os grupos, e ocorrendo variações nos métodos dentro de um mesmo grupo. A forma da divisão igualitária e solidária inerente ao conceito de Economia Solidária não é utilizada por todos os grupos, pois alguns não se adaptaram ao modelo, tendo adotado os modelos de remuneração do mercado tradicional de trabalho, proporcional por produção ou por horas trabalhadas. Denise, Mariza e

Neuli da Casa de Pães dividem as receitas de acordo com as horas trabalhadas, sendo que na entrevista de 2008 Denise diz retirar entre 200 e 250 reais por mês, Mariza entre 350 e 400 reais por mês e Neuli cerca de 300 reais por mês. Ou ainda, como no exemplo da Parceria da Beleza: “Eliane: agora vamos dividir igualmente pelas duas, quando estavam as outras era por hora trabalhada. Variava muito o valor, às vezes dava 100, 150 reais, até menos. Quanto mais pessoas no grupo, menos dava, mas em média R\$ 100,00 até o mês passado” (Apêndice F).

Na pergunta sobre os motivos para adesão ao programa, constatou-se na amostra que os ideais de solidariedade, cooperação, busca de autonomia e relações democráticas de trabalho, parte do ideário cooperativista, não são considerados os motivos mais significativos para a formação dos grupos, mas a busca de alternativa ao desemprego. Verificou-se também que as reuniões de formação servem como espaço para dar conhecimento do conceito, até então desconhecido para os interessados em participar do programa:

[...] ela [a assistente social] chegou [no curso de cabeleireiro] e já convidou todo mundo para participar [da Economia Solidária]. Daí quem tinha interesse tinha que vir uma vez por semana que tinha uma reunião, e foi indo em muitas reuniões durante três meses, e nessas reuniões ela explicava o que era Economia Solidária, e nós quisemos entrar. (Apêndice F)

Também foi abordada a forma de adesão ao programa na perspectiva da escolha da atividade a realizar. Apuramos que, embora sejam numerosos os casos de identificação entre habilidades e segmento de trabalho, existe um número significativo de participantes que não demonstravam interesse prévio nas atividades que passaram a desenvolver, tendo buscado o programa com interesse diverso. Para isso, foi necessária a capacitação para as tarefas, como no caso da Casa de Pães, onde apenas um membro tinha interesse na área de alimentos. A justificativa para a adesão foi a demonstração, pelo programa, de que nas áreas de produção ofertadas haveria maior possibilidade de ocupar espaço no mercado.

O incentivo às potencialidades pré-existentes das pessoas é uma das principais linhas da política municipal de Economia Solidária. Entretanto, depreende-se que existe uma tendência para fomentar a criação de empreendimentos em linhas pré-determinadas pelo programa por identificação de mercado, em detrimento de uma identificação anterior das pessoas com a atividade. Essa postura, entretanto, pode ser compreendida como uma tentativa de

melhorar as chances de inserção do grupo pelo aproveitamento das potencialidades do mercado, conforme a declaração da coordenadora do programa:

[...] também dá assessoria na área de gestão administrativa, com a inserção de instrumentos administrativos de gerenciamento do grupo de geração de trabalho e renda, levantamento de custos para chegar ao preço justo para o produtor e o consumidor, o que também acaba direcionando o tipo de produção levando em conta a realidade do mercado competitivo. (Apêndice C)

Por outro lado, a possibilidade de formação de grupos de produção com pessoas que não se conheceram, conviveram ou produziram em conjunto anteriormente, e cuja voluntariedade já está previamente enfraquecida pelas circunstâncias de desemprego ou necessidade – indutoras da participação em detrimento da identificação com o modelo – apesar de democratizar a participação, pode afastar o caráter de espontaneidade que facilitaria o relacionamento e minimizaria a rotatividade.

A análise da reflexão dos entrevistados sobre as vantagens e desvantagens da forma não tradicional de trabalho revela que a precariedade do trabalho é sentida pelos trabalhadores, que declararam ser esta um fator de preocupação, uma vez que a ausência de direitos e garantias legais não permite o descanso remunerado, as férias ou expectativa de previdência social por incapacidade ou idade. Em caso de incapacidade temporária, cada membro somente poderia se apoiar no grupo, composto por outros membros tão hipossuficientes quanto o primeiro, ou contar com a assistência social, como observa Emília: “Considero desvantagem a instabilidade quanto aos rendimentos e a falta de direitos como férias, 13º salário, e às vezes acontece de ir para as férias com a família carregando o crochê debaixo do braço”.

Por outro lado houve uma unanimidade em compreender como vantagem a possibilidade de determinar a própria jornada de trabalho, e poder sair em caso de emergência sem ter um chefe para cobrar o cumprimento rígido de horários. Ao mesmo tempo, porém, reconheceram que sem uma disciplina em relação ao tempo de dedicação ao trabalho não é possível produzir o suficiente, e que a divisão das receitas deve ser feita de forma proporcional à produção de cada um.

Todavia, observou-se que somente a condição favorável de estabelecer a própria jornada em regime de cogestão não levaria à opção pelo empreendimento de Economia

Solidária, no caso de ocorrer possibilidade de contratação no mercado formal, mesmo que em atividade menos prazerosa. Não se faz restrição ao modelo capitalista de exploração do trabalho, desde que se ofereça a proteção não encontrada na Economia Solidária. Nas palavras de Eliane: “Se tivesse carteira de trabalho registrada ficava mais sossegada, mas assim a gente pode sair para levar um filho no médico se precisar”, corroborada por Clarice:

[...] começou por falta de opção. Eu fiquei desempregada, trabalhava na educação infantil e não passei no concurso. Também não consegui arrumar emprego por causa da idade, tendo que criar os filhos... Aí uma amiga que fazia bijuteria ficou sabendo que ia formar grupo, aí foi em casa me chamar... (Apêndices F e G)

5.4.2 O Estado, os Empreendimentos Solidários e suas Expectativas

Um outro foco de abordagem procurou determinar a existência da busca de autonomia dos empreendimentos e o empenho do programa em incentivar a independência dos grupos. Em todos os grupos entrevistados pudemos observar que não existe essa preocupação, sendo que três grupos informaram conhecer o indicativo de desligamento do programa após dois anos de incubação, não tendo conhecimento, porém, das possibilidades jurídicas de formalização ou da forma de avaliação da capacidade de autossuficiência do grupo; e apesar da proximidade do fim do prazo indicado, não efetuar qualquer planejamento ou procedimento administrativo compatível com uma preparação para sobrevivência autônoma.

Outro grupo informou que “ouviu dizer” que haveria um prazo, mas que isso não era preocupante porque nunca um grupo tinha sido desligado por decurso de prazo e tal fato não iria acontecer, pois o programa tinha garantido que o desligamento somente ocorreria quando o grupo tivesse condições de se manter sozinho, o que no caso deles era muito difícil por causa da rotatividade dos membros.

Um terceiro grupo afirmou desconhecer totalmente o indicativo e que fora informado que poderia permanecer no programa pelo tempo que quisesse, e que embora o grupo agora seja formado por apenas duas pessoas das doze originárias, poderia continuar utilizando os incentivos públicos ainda que reste apenas uma única pessoa no empreendimento, e que não tem

interesse nenhum em deixar o programa porque “está bom assim”.

A parte positiva dessa constatação é que as regras do programa são flexibilizadas de acordo com as conquistas dos objetivos, uma vez que mesmo com os incentivos do poder público, a somatória da condição de vulnerabilidade com as condições de solidificação de empreendimentos autônomos no Brasil indicam que dois anos são insuficientes para sua autonomia jurídica, financeira e organizacional. Fatores que na Economia Solidária, dependem do amadurecimento da relação dos membros do grupo de ordem pessoal e profissional e ainda de sua adesão a um novo modo de pensar as relações de trabalho e da vida, ou seja, a gestão democrática e participativa.

Entretanto foi revelada uma ausência de manifestações favoráveis à autonomia/desligamento dos grupos do programa, ou que sua necessidade não foi apreendida pelos trabalhadores ou incluída no planejamento inicial do empreendimento. Alguns trabalhadores entendem a criação da cooperativa como mais uma ajuda para conseguir clientela, nos mesmos moldes do programa. A pesquisa revelou que os trabalhadores apreenderam as hipóteses que justificam o prolongamento da permanência sob a proteção do programa. Segundo Emília do grupo Sol para Todos, “A gente sabe disso, mas não foi passado para nós oficialmente. E a gente sabe que tem gente que está desde o começo, há quase três anos, e não foram desligados. A gente sabe que eles só vão desligar quando a gente tiver bem, eles que determinam quando a gente deve” (Apêndice G).

Apesar do projeto de assessoria administrativa à disposição dos grupos, utilizado na fase de constituição dos empreendimentos, não foram reveladas práticas administrativas nos empreendimentos que pudessem ser interpretadas como de encaminhamento para formalização e desligamento, como criação de fundo de reserva ou busca de informações sobre linhas de crédito para investimentos na produção que pudessem possibilitar o aumento das receitas e promover a autonomia financeira. Isso apesar da quase unânime insatisfação com os rendimentos. Clarice, do Sol para Todos conta: “Nós não vendemos em janeiro e fevereiro, então fiquei sem nada, mas não sei como poderia mudar isso” (Apêndice G).

As ferramentas de gestão disponibilizadas pelo projeto de assessoria foram descritas pelos grupos que tiveram acesso ao projeto como suficientes apenas para os controles básicos e atuais dos empreendimentos, apesar do nível de escolaridade razoável dos empreendedores. Segundo a declaração da coordenadora do programa “isso é um processo,

porque normalmente essas pessoas nunca tiveram essa experiência, então é um processo para se apropriar dos instrumentos, e cada grupo se apropria num determinado tempo e varia de grupo para grupo”. A coordenação do programa justifica que cada grupo tem que ter seu próprio ritmo respeitado para se apropriar dos instrumentos de gestão, e que eles devem ser apresentados de acordo com as demandas dos grupos, que não levam em conta que o estabelecimento de metas e o conhecimento das ferramentas apropriadas poderiam servir de fator indutor da autonomia e consequente desligamento do programa: “o objetivo do programa também é dar a cada um o seu tempo, não é ir lá e despejar as coisas, mas respeitar as pessoas, os grupos, as suas necessidades. O objetivo é dar assessoria respeitando o processo de cada grupo” (Apêndice C).

Um dos grupos revelou, contudo, que a assessoria é disponibilizada pelo programa, mas que não podem aproveitá-la por tomar muito tempo, e que entre dedicar o tempo a reuniões com a assessoria e produzir, preferem produzir. Conforme lembrou Emília do Sol para Todos, “já teve no começo uns estudantes da UEL de uma incubadora, mas a gente perde muito tempo de produção e venda para ter reunião uma vez por semana e a gente perde o dia inteiro. O grupo chegou à conclusão que tomava muito tempo e os resultados eram muito longos [de longo prazo]” (Apêndice G).

Identificamos, ainda, outra dificuldade para a busca de autonomia financeira pelos grupos. Ocorre que eles são formados por pessoas que nem sempre se conheceram antes, que têm necessidades e opiniões diferentes e que são unidas pelo programa por critérios geográficos e econômicos, tendo em comum apenas o motivo que as leva ao programa: o desemprego. Elas têm que aprender a conviver e tomar decisões juntas pelo sistema de autogestão. Como não existe qualquer exigência quanto à perenidade dos membros dos grupos para permanência no programa ou manutenção do fomento, também não existe um fator indutor relevante para a superação das diferenças internas. A dinâmica é que quando ocorre alguma divergência de opinião em relação à forma do trabalho ou questões pessoais, aqueles que se sentem insatisfeitos saem, e não existe esforço dos remanescentes em manter o grupo completo, uma vez que não há previsão de penalidade e eventuais prejuízos são suportados pelo programa. Essa situação pode ser confirmada pela declaração de Eliane do grupo Parceria da Beleza:

tiveram problemas que diminuíram o grupo, algumas saíram porque acharam que não ia dar lucro, aí ficamos seis. Aí uma não se dava bem com a outra e foram saindo por problemas de relacionamento, discordavam do trabalho. A gente tinha bastante dificuldade de tomar decisões em grupo [por divergência de opiniões]. Agora não tem mais, porque nós duas pensamos do mesmo jeito. (Apêndice F)

Também procuramos investigar as formas de financiamento da produção existentes, para verificar se a informalidade se apresenta como fator impeditivo para obtenção de recursos financeiros. A informação obtida de todos os grupos é de que existe um incentivo para buscar apoio com objetivo de suprir as necessidades do empreendimento – daquelas que não podem ser atendidas pelo programa de fomento por não se tratarem de matéria-prima para a produção – através do estabelecimento de parcerias, sendo solicitada aos grupos a definição prévia das necessidades para posteriores pedidos de doação de equipamentos aos parceiros. Com exceção de um grupo que conseguiu financiar a compra de equipamento através da Casa do Empreendedor, todos os outros grupos disseram que não houve qualquer informação, instrução ou estímulo para verificação de possibilidades de financiamento para implementação da produção. Estiveram, porém, em reunião com a CEF para apresentar a reivindicação de doação dos bens e equipamentos necessários e tiveram informações sobre a possibilidade de abertura de contas e empréstimos. A maior parte dos entrevistados não teve interesse em se informar sobre a existência de linhas de financiamento que pudessem acessar, uma vez que têm suas necessidades supridas por doações do programa e dos parceiros. Entretanto, Emília, do grupo Sol para Todos relatou:

[...] estivemos numa reunião com a Caixa Econômica Federal, agora recentemente, e tivemos informação sobre abertura de contas para os grupos, mas a única que deu certo foi a conta-poupança, que pode ter até três pessoas; mas com essa não pode pegar empréstimo. O gerente explicou que tem uma conta que pode fazer empréstimo, mas é para pessoa física e em nome de um só, então não é viável para a gente. (Apêndice G)

A coordenadora do programa informou, entretanto, que existe um acordo com a Casa do Empreendedor para disponibilização de empréstimos para os grupos informais pertencentes ao Programa de Economia Solidária de Londrina com garantia por aval solidário.

Informaram também que existe uma “contrapartida social” ao fomento recebido do Centro Público para compra de matéria-prima na forma de compartilhamento dos conhecimentos adquiridos com outros grupos, porém sem valor econômico.

Os membros do Conselho Geral de Gestão do Centro Público de Economia Solidária entrevistados informaram conhecer a forma de suprimento das necessidades dos grupos, e consideram que a questão da informalidade dos grupos é o principal impeditivo para a efetivação de um maior incentivo à produtividade dos empreendimentos, que poderia se dar com a possibilidade de fornecimento de produtos e serviços aos entes públicos através da participação em licitações, no caso de possuírem personalidade jurídica regular. Nas palavras da conselheira Eva:

No início nós, da Secretaria de Educação – que temos mais de 80 escolas municipais que compram produtos de limpeza, uniformes escolares, vassouras, e alguns grupos produzem isso – pensávamos que as escolas poderiam comprar e fortalecer cada vez mais esses grupos de geração de renda, mas existe a dificuldade deles não poderem fornecer notas ou participar das licitações, exigências para utilização de recursos públicos, por serem informais. (Apêndice D)

Também foi levantado junto à coordenação do programa que existe um indicativo de número de participantes por grupo, cerca de cinco, mas que este número não é absoluto, pois depende das características da atividade econômica, podendo ser maior ou menor de acordo com a necessidade da produção e da demanda. Esse indicativo é justificado por Sandra Nishimura da seguinte forma:

Temos percebido que grupos muito grandes acabam sendo inviáveis economicamente falando, e nem encontramos grupos com estrutura já encaminhada para uma mesma atividade econômica; é muito oscilante, começando com oito, até com cinco membros. O nosso indicativo é ter no mínimo cinco pessoas para começar um grupo. (Apêndice C)

Outro fator importante que afeta o desenvolvimento dos grupos é a instabilidade da formação, a qual se apresenta pela curta permanência dos membros e necessidade de substituições ou adaptação a um número menor de trabalhadores nos

empreendimentos. Essa instabilidade é justificada pelos grupos entrevistados na amostra como decorrente da baixa renda auferida e da dificuldade de relacionamento em empreendimentos autogestionários, pois não há uma disposição para composição das opiniões diferentes. Essa dificuldade de relacionamento também foi descrita pelos membros do Conselho Geral de Gestão entrevistados, que apontaram a necessidade de acompanhamento constante, e de perto, no sentido de se mediar a relação entre os membros dos grupos. A conselheira Elizabeth declara que “esses grupos precisam de muito acompanhamento psicológico, porque eles têm até boa vontade, mas tem que ter uma pessoa acompanhando, porque as relações de trabalho são diferentes e as pessoas não estão acostumadas com isso, então não tem como deixar o grupo sozinho” (Apêndice D).

5.4.3 O Novo Modelo de Produção e a Formalização

Quanto ao tratamento do tema referente à formalização dos grupos estão em andamento discussões iniciadas em 2008, conforme informação dos entrevistados. Há nítida necessidade de aprofundamento do tema, visto que existem pessoas nos grupos que supõem que a formalização no modelo de cooperativa virá atender o anseio de proteção pública próprio dos trabalhadores com vínculo empregatício no que tange a direitos previdenciários: “pensamos que isso pode dar uma garantia para a aposentadoria” (Apêndice J).

Em contraposição a esse posicionamento, na fala da coordenadora e dos membros entrevistados do Conselho Geral de Gestão, este assunto já vem sendo tratado há mais tempo.

O enfoque reside na formalização em cooperativa – pela compatibilidade conceitual com a Economia Solidária, especialmente pela característica que ambos possuem de promover iniciativas com objetivos econômicos e finalidade não lucrativa – apesar das dificuldades apresentadas pela determinação legal quanto ao número de trabalhadores necessários para a formação de cooperativas em relação ao indicativo do número de participantes dos grupos.

A coordenadora do programa justifica a preferência pelo modelo jurídico de cooperativa da seguinte forma:

A discussão e o encaminhamento para a cooperativa se dá pela compatibilidade conceitual com a Economia Solidária. Especialmente porque entendemos que a Economia Solidária tem finalidade econômica, mas não lucrativa, como as cooperativas. Por isso não poderia ser uma empresa ou uma sociedade simples, porque na Economia Solidária não pode visar lucro, já que o lucro, em termos teóricos, é proveniente da exploração dos trabalhadores, e na Economia Solidária não pode ter exploração. (Apêndice C)

Depreende-se da informação da coordenação do programa que existe uma expectativa com relação à criação de um modelo legal que não fira os pressupostos da Economia Solidária, sobretudo no que concerne à questão da apropriação dos rendimentos nos moldes tradicionais, ou seja, pelo patrão, e que também prime pela manutenção do pressuposto das relações democráticas de trabalho. E que isso pode acontecer se o Governo Federal, através da SENAES, conduzir um processo de aprovação de um dispositivo que reduza o número de membros exigidos para formação de cooperativas, e que estas, no caso de Economia Solidária, não se submetam à Organização das Cooperativas Brasileiras.

Enquanto isso não ocorre, o programa está trabalhando para criar uma cooperativa dentro das exigências legais tradicionais, composta por núcleos de produção diversificados e que possa abrigar os grupos interessados e capacitados para a formalização. Essa seria uma forma nova, criada a partir das discussões do Conselho Geral de Gestão, e sem precedentes conhecidos no universo jurídico nacional, segundo as informações da coordenação do programa.

Procurando averiguar a necessidade de mudanças na legislação para melhoria desse novo modelo de produção, as informações obtidas da coordenadora do programa e dos membros do Conselho Geral de Gestão demonstram que as entrevistadas consideram a possibilidade de formalização dos empreendimentos no modelo de cooperativas, por serem estas, em sua opinião, o modelo que mais se aproxima conceitualmente dos empreendimentos de Economia Solidária. Justificam sua opção em fundamentos ideológicos de criação de um modelo econômico alternativo que não é baseado na obtenção de lucro pela exploração do trabalho, própria da economia capitalista. A conselheira Eva corrobora o entendimento da coordenadora do programa expondo: “eu acho que pela proposta do programa, uma questão ideológica mesmo, deveria ser uma cooperativa, eu acho que é o que melhor vai atender a necessidade do Programa de Economia Solidária de Londrina do ponto de vista teórico, conceitual” (Apêndice D).

Porém, a análise da questão demonstra que as pessoas não aderem ao programa somente por razões ideológicas, mas também por falta de outras opções de inserção no mercado tradicional e pela busca de uma fonte de renda; o que revela a possibilidade de não haver restrições da parte dos grupos de utilizarem modelos tradicionais de formalização, incluindo os de finalidade lucrativa, desde que gerem a receita almejada. O que o programa procura reforçar, porém, é a proposição de uma alternativa ao modelo capitalista que gerou a exclusão dos membros dos grupos do mercado de trabalho, no qual estão inseridos os modelos empresariais existentes e que não são fundados na lógica solidária.

Na questão da formalização dos empreendimentos propriamente dita, foi avaliado que o maior fator impeditivo da criação de cooperativas é o número de integrantes dos grupos, uma vez que a Lei das Cooperativas exige o número mínimo de 20 profissionais do mesmo segmento para sua instituição. O indicativo do programa é de cerca de cinco membros por empreendimento e existem grupos menores; no caso da amostra, um dos grupos é composto por dois membros e os outros por três a cinco participantes cada um. A criação do modelo de uma cooperativa composta por núcleos de produção está sendo estudada como opção para superar esse impedimento legal. Também foi revelado que os grupos não demonstram muito interesse no tema, talvez pelo fato de estarem preocupados com a sobrevivência, associada à sua capacidade de produzir e comercializar no curto prazo sem, contudo, terem assimilado a importância da formalização para que suas possibilidades se ampliem.

A coordenação do programa informa a existência da discussão; mas, pelas razões já apresentadas, não se discute alternativas legais diferentes de cooperativas, embora a definição dos fóruns legítimos não exclua qualquer possibilidade ou vede a opção democrática e preferencial pela obtenção de lucro. A falta de interesse dos grupos pela questão da formalização, além da indefinição dos órgãos públicos competentes para a orientação jurídica, inibe a inclusão de outras possibilidades – que não são vedadas pelos fundamentos da Economia Solidária – na discussão do tema, e induz à busca da criação de um modelo jurídico próprio e único para a formalização dos empreendimentos do programa.

6 CONCLUSÃO

Esta exposição procurou evidenciar elementos da política econômica que provocaram modificações profundas nas políticas de trabalho. Modificações que levaram ao nascimento de programas de geração de trabalho e renda e à consequente discussão sobre as possibilidades de formalização dos grupos de trabalho incentivados sob a configuração de empreendimentos de Economia Solidária, uma nova realidade do mundo do trabalho ainda não delimitada pelo mundo jurídico nacional.

Para atender a esse objetivo, estabelecemos uma conexão entre fatores políticos, econômicos e jurídicos, procurando vincular a questão da formalização com a necessidade de autonomia e sobrevivência dos empreendimentos após o período de organização dos grupos apoiados pelos programas públicos de incentivo à Economia Solidária, dirigidos ao público-alvo da política de assistência social de acordo com nossa argumentação.

Na fundamentação teórica, procuramos demonstrar as contradições na relação entre o modelo capitalista de mercado, da reforma do Estado e da flexibilização da legislação, e a proposição ideológica de um novo modelo de mercado, de transformação estrutural das relações de produção, baseadas agora na cooperação, na solidariedade e no não-reconhecimento da possibilidade de formalização dos empreendimentos, sob formas jurídicas de objetivo econômico e finalidade lucrativa.

Demonstramos que a adesão do país ao modelo econômico neoliberal mundial causou efeitos nas ações da sociedade civil, pela emergência de uma economia informal, de um Terceiro Setor incentivado pelo Estado e nas políticas de assistência social, com consequências diretas na formulação dos programas de Economia Solidária, alvo da nossa análise.

Apesar das contradições entre a lógica capitalista e a lógica da Economia Solidária desvelada nos capítulos anteriores, a emergência de uma classe social em que os trabalhadores são donos dos meios de produção operando com práticas solidárias de autogestão e cooperação próprias da Economia Solidária, mas também composta por empreendimentos que operam sob a lógica capitalista de exploração do trabalho alheio para acumulação sob a égide da informalidade, pautou nossa análise dos vários modelos de personalidades jurídicas existentes, sejam elas associações, micro ou pequenas empresas ou cooperativas.

Uma questão em especial foi tema de árdua discussão durante a construção deste estudo: a autonomia, conceito basilar da política pública de Economia Solidária e problemática própria e pertinente ao âmbito da assistência social. A autonomia do empreendimento para a assistência social não pode ser desvinculada daquela do indivíduo e vai além da aferição da renda, passando pela recuperação de capacidades, liberdade social e política. Além da própria consolidação dos pressupostos da Economia Solidária no interior dos grupos, que daria a eles condição de existirem sem a ajuda de terceiros, sejam estes o Estado ou outros organismos. Não há como negar avanços em termos dessa autonomia subjetiva e seus reflexos na conquista de cidadania. Temos consciência que a discussão seria muito mais rica se pudéssemos aprofundar o estudo dessa relação, porém pelas limitações do autor e por força da delimitação do trabalho na formalização sob uma perspectiva legal, adotamos o sentido de autonomia como sendo a capacidade do empreendimento formalizar-se para integrar o universo jurídico e disputar mercado. Autonomia seria, na nossa interpretação, a possibilidade de produzir cooperativa e solidariamente, possuindo documentação que possibilite acessar as linhas de financiamento da produção oficiais não provenientes da assistência social.

Com relação ao universo jurídico nacional, empreendemos um estudo da flexibilização da legislação, suas consequências nas relações de trabalho e as perspectivas para o mundo do trabalho fortemente atingido pelas mudanças apresentadas. Sem pretender ser definitiva, a análise realizada aponta para a consolidação da precarização das relações de trabalho e da desresponsabilização do Estado com consequência na diminuição no nível de empregos formais. E embora as propostas recentes sobre a Economia Solidária pareçam animadoras, não apresentam, ainda, a eficácia necessária para fazer frente à magnitude do problema da exclusão do mundo do trabalho, o que não diminui a importância da adoção de instrumentos mínimos de proteção para as novas formas de geração de trabalho e renda; mesmo que seja a garantia do reconhecimento jurídico, que promove o direito de concorrer no mercado e produzir resultados – ainda que com o intuito de promover a segurança e a previdência dos trabalhadores na esfera privada.

Não basta a proposição de políticas públicas favoráveis à ampliação do número de programas e empreendimentos da Economia Solidária, mas o estabelecimento de estratégias para o enfrentamento das transformações das relações de produção; e é nesse *front* que se localiza o dilema entre a ideologia e a vontade política, entre a teoria e a prática.

Não pretendemos solucionar esse impasse dentro das linhas delimitadas deste trabalho, mas partimos do entendimento que ainda há um longo caminho a percorrer e grandes batalhas a enfrentar na direção do estabelecimento de um novo sistema de mercado baseado na lógica da solidariedade, isso porque há muitos interesses em jogo e os beneficiados pelo novo sistema não detém o poder de estabelecer as regras. Sendo assim, procuramos apenas considerar maneiras jurídicas de atingir objetivos mais prosaicos, que não contemplem a mudança do sistema econômico, mas a possibilidade de atender em um prazo mais curto as necessidades imediatas de geração de trabalho e renda digna dos empreendedores, hoje informais, da Economia Solidária.

Desse modo, considerando a característica dos grupos de Economia Solidária entrevistados, o contexto econômico no qual as iniciativas produtivas se inserem e as possibilidades de incentivos aos diversos modelos jurídicos de empreendimentos estudados, nos apoiamos na lição que Yunus, o economista criador do microcrédito nos lega: “Aprendi, igualmente, que as coisas nunca são tão complicadas quanto se imagina. Muitas vezes é a nossa arrogância que nos leva a buscar soluções complexas para problemas simples” – para concluir que a personalidade jurídica a ser adotada pelos grupos deve ser aquela que melhor se adapte ao empreendimento e às necessidades urgentes dos trabalhadores, e não que se deva esperar a criação de um formato específico ao qual os empreendimentos devam se adequar, sob pena de vê-los perecer antes de vislumbrar a solução (YUNUS, 1997, p. 73).

O modelo de cooperativa tradicional composto de núcleos de produção idealizado pelo Programa de Economia Solidária de Londrina para formalização dos empreendimentos é política e juridicamente simples, criativo e provavelmente eficaz para um bom número de iniciativas, além de possuir a vantagem de pulverizar os encargos entre os grupos. Deve-se, porém, atentar para a diversidade da produção como um todo e também para detalhes administrativos. As necessidades de preparação e acompanhamento para a autogestão num contexto de trabalho variado se amplificarão na mesma proporção que os riscos, e as dificuldades de administração das decisões de destinação de investimento, despesas e divisão de sobras atingirão igualmente maiores proporções, tanto maiores quanto maior e mais variado for o número de cooperados.

Não desprezamos a idéia da cooperativa com núcleos de produção, embora não tenhamos verificado essa possibilidade de ocorrência na legislação, por original; mas entendemos

que essa configuração não deve excluir as demais possibilidades de formalização dos empreendimentos num prazo curto, expostas e recomendadas neste trabalho de acordo com as características intrínsecas e número de membros dos grupos, tipos de produção e grau de maturidade do empreendimento.

Além da questão da afinidade conceitual entre a Economia Solidária e as cooperativas, defendida pela coordenação do programa, outro fator foi apontado como importante para a proposição da criação da cooperativa: a diminuição dos encargos de constituição e sobre a produção e comercialização de produtos ou serviços, que podem ser pulverizados entre os núcleos de produção. Essa é uma vantagem real que gera vantagem competitiva, e que pode ser obtida também nos outros modelos, através da utilização de incentivos e benefícios fiscais já existentes e apresentados no corpo desta dissertação. Ou ainda da proposição nas esferas municipal e estadual (de tramitação política e burocrática mais simples que no nível federal) de projetos de isenção de tributos – baseados nos mesmos princípios de equidade e igualdade de condições de concorrência que fundamentaram a edição dos já citados, para os empreendimentos oriundos da Economia Solidária, formalizados nos padrões tradicionais e apadrinhados pelos programas executores das políticas públicas de geração de trabalho e renda.

Para os grupos pequenos não se deve ignorar o formato de sociedade simples para os prestadores de serviços, uma vez que os próprios trabalhadores executam os serviços; de sociedade limitada para os que trabalham com produção e venda de produtos, ambos enquadrados, inicialmente, como ME ou EPP; de cooperativa de trabalho ou produção para os grupos maiores, com no mínimo 20 integrantes, já que todas essas formas podem ser titulares dos benefícios fiscais ou privilégios de contratação, o que os protege tanto no mercado privado quanto no público; ou ainda, de associação qualificada como OSCIP no caso dos prestadores de serviços de interesse público, que permite a realização de termo de parceria e a contratação dos trabalhadores com direitos trabalhistas garantidos pela CLT.

Esta dissertação não visa definir de maneira absoluta a personalidade jurídica mais favorável para cada tipo de empreendimento, mesmo porque para isso existem várias fórmulas e técnicas científicas de planejamento de negócios que merecem estudos mais criteriosos e que devem ser desenvolvidos caso a caso, de acordo com as características próprias de cada tipo de negócio e não da forma genérica permitida no escopo deste trabalho. A realidade é que ninguém pode afirmar que existe qualquer garantia de sobrevivência dos empreendimentos

da Economia Solidária nos modelos sugeridos, nem que uma nova configuração jurídica específica para os ditos empreendimentos trará com ela a garantia de sucesso e autonomia das iniciativas. Quando se trata do estabelecimento de um novo empreendimento, mesmo nos casos em que não existe o problema do capital inicial, a incerteza é a única companhia dos empreendedores.

Entretanto, a formalização se faz urgente e necessária, principalmente no contexto de desregulamentação do trabalho e de informalidade patrocinados pelo governo. Deve-se dar aos grupos o conhecimento das possibilidades e respeitar as diferenças e as opções de cada um; quando menos pelo sentimento de reconhecimento de cidadania proporcionado aos trabalhadores pela posse de documentos regulares e traduzido pelo sentimento de responsabilidade e pertencimento a um mundo de trabalho.

Por fim, no percurso da construção deste trabalho, nos orientamos por hipóteses que podem se confirmar ou não num futuro não muito distante, quando imaginamos que novos estudos possam fornecer informações mais precisas sobre caminhos trilhados com sucesso e aqueles que devemos evitar. Esperamos que a insuficiência desta abordagem dê razão ao nascimento de outras pesquisas e inspire o desenvolvimento não apenas de outros trabalhos como este, mas também a evolução das políticas, da legislação e dos empreendedores, além do reconhecimento da importância da missão de todos aqueles que se dedicam a promover a autonomia dos empreendimentos de Economia Solidária e dos indivíduos que dão razão à sua existência.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Economia Solidária: estratégias de governo no contexto da desregulação social do trabalho. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luiz: FAPEMA, 2006.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. Biblioteca Básica de Serviço Social. v. 2. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri: Manole, 2003.

BORINELLI, Benilson. **Desempenho político-administrativo das instituições ambientais na década de 1990: a experiência da Fundação do Meio Ambiente de Santa Catarina – FATMA**. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia da UNICAMP, Campinas.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, diretrizes para reforma administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 fev. 1967.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 maio 2000.

BRASIL. Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de Utilidade Pública. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 04 set. 1935.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 07 dez. 1993.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, criação do programa nacional de publicização, a extinção de órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 maio 1998.

BRASIL. Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o termo de parceria e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 mar. 1999.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, set. 2004.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária. *Atlas da Economia Solidária no Brasil, 2005*. Brasília, 2006.

BRESSER PEREIRA, Luis Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Disponível em: <<http://bresserpereira.org.br/papers/1997/95-ReformaDosAnos90.p.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUDÓ, Marília Denardin. Flexibilização do direito do trabalho. E a justiça social? **Site do curso de direito da Universidade Federal de Santa Maria**. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/direito/artigos/trabalho/flexibilizacao-clt.htm>>. Acesso em: 20 jan. 2008.

CARDOSO JR., José Celso. Crise e regulação do trabalho no Brasil. **IPEA Publicações – textos para discussão**, Brasília, n. 814, ago. 2001.

_____; FERNANDES, Suiane. Reforma do Estado e desregulamentação do trabalho no Brasil nos anos 90. In: CONGRESSO DEL CLAD, 5., 2000, Santo Domingo, República Dominicana.

_____ ; GONZALEZ, Roberto H. Sistema público de emprego, trabalho e renda no Brasil: limites e possibilidades. **IPEA Publicações – textos para discussão**, Brasília, n. 1.248, ago. 2001.

COELHO, France Maria Gontijo; CUNHA, Nina Rosa da Silveira; QUIRINO, Solange das Graças. Cooperativismo de base solidária: uma experiência de incubação pode dar certo? In: ENCONTRO DE ESTUDOS SOBRE EMPREENDEDORISMO E GESTÃO DE PEQUENAS EMPRESAS, 5., 2007. Universidade Estadual de Londrina. Londrina, 2007.

COSTA, Lúcia Cortes da. O Estado brasileiro em discussão: análise do plano diretor da reforma do aparelho do Estado – governo FHC/1996. **Revista de História Regional**, v. 3, n.1, verão 1998.

FACHIN, Zulmar (Coord.). **Direitos fundamentais e cidadania**. São Paulo: Método, 2008.

FERNANDES, Rubem César. **Privado porém público: o terceiro setor na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

FERREIRA, Vitor Cláudio Paradela. **ONGs no Brasil: um estudo sobre suas características e fatores que têm induzido seu crescimento**. 2005. Tese (Doutorado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas EBAPE, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

FISCHER, Rosa Maria; FALCONER, Andrés Pablo. Desafios da parceria governo e terceiro setor. **Revista USP de Administração**, São Paulo, v. 33, n. 1, jan./mar. 1998.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL, 2002, Porto Alegre. **GT de Economia Solidária: Economia Solidária, fundamento de uma globalização humanizadora**. Porto Alegre: SEDAI, 2002.

FRANÇA, Maria Adelaide de Campos. **Comentários à lei de licitações e contratos da administração pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FRANCO, Augusto de. **Terceiro setor: a nova sociedade civil e seu papel estratégico para o desenvolvimento**. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED), 2003.

GAIGER, Luiz. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Open Journal Systems**, Brasília, p. 16-39, 31 ago. 2006. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=171>>. Acesso em: 16 maio 2008.

IOSCHPE, Evelyn Berg. **Terceiro setor: desenvolvimento social sustentado**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Estatuto da microempresa e as licitações públicas**. 2. ed. rev. atual., de acordo com a Lei Complementar nº 123/2006 e o Decreto Federal nº 6.204/2007. São Paulo: Dialética, 2007.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OFFE, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

POCHMANN, Márcio. **Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo de mudança: um estudo sobre as experiências da França, Inglaterra, Itália e do Brasil desde o 2º pós-guerra aos dias de hoje**. São Paulo: LTR, 1995.

_____. Rumos da política social no Brasil. In: SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2006.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Agencificação, publicização, contratualização e controle social: possibilidades no âmbito da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: DIAP, 2000.

SCHWENGBER, Ângela. Relatório da Reunião Nacional da Rede de Gestores em Política Pública de Economia Solidária. 2003.

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. Para além do neoliberalismo: a saga do capitalismo contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: Fundação SEADE, v. 12, n. 2, p. 03-20, abr./jun. 1998.

_____; SOUZA, André Ricardo de (Orgs.). **A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. 2. ed. Coleção Economia. São Paulo: Contexto, 2003.

SOUZA, André Ricardo de. Um instantâneo de economia solidária no Brasil. In: SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (Orgs). **A Economia solidária na Brasil:** a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000. p. 7-10.

SOUZA, Paulo Roberto Belomo de. **A parceria na coleta seletiva de Londrina sob a ótica da economia dos custos de transação:** um estudo de caso. 2005. 231 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Estadual de Maringá/Universidade Estadual de Londrina, Maringá.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor:** temas polêmicos. v. 1 e 2. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2004.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil, direitos e espaços públicos. **Revista Pólis**, São Paulo, n.14, 1994.

TRINDADE, André. Autopoiese e direitos fundamentais: aplicação de Maslow ao sistema jurídico. In: FACHIN, Zulmar (Coord.). **Direitos fundamentais e cidadania.** São Paulo: Método, 2008.

YUNUS, Muhammad; JOLIS, Alan. **Vers un monde sans pauvreté:** l'autobiographie du banquier des pauvres. France: Editions Jean-Claude Lattès, 1997.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

ALVES, Sérgio Luis Mendonça. O papel constitucional da sociedade civil na definição de políticas públicas. In: SZASI, Eduardo (Org.). **Terceiro setor: temas polêmicos**. v. 2. São Paulo: Fundação Peirópolis, 2005.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento Social: intencionalidade e instrumentalização**. São Paulo: Veras, 2000.

BENEVIDES, Maria Victoria. **A questão social no Brasil: os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais**. Disponível em: <www.hottnos.com/vdletras3/vitoria.htm>. Acesso em: 10 out. 2006.

CARVALHO, Cristiano. PEIXOTO, Marcelo Magalhães. **Aspectos jurídicos do terceiro setor**. IOB/Thomson, 2005.

CARVALHO, Nanci Valadares de. **Autogestão: o nascimento das ONGs**. 2. ed. rev. São Paulo: Brasiliense, 1995.

COUTINHO, Maria Manuela. **Economia Social em Portugal: a emergência do terceiro setor na política social**. Lisboa: CPIHTS, 2003.

DEDECCA, Cláudia Salvador. Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego e renda no Brasil**. Campinas: Ed. UNICAMP, 1998.

DEMO, Pedro. **Charme da exclusão social**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2002.

FALCONER, Andrés Pablo. **A promessa do terceiro setor: um estudo sobre a construção do papel das organizações sem fins lucrativos e seu campo de gestão**. 1999. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GOHN, Maria da Glória. O novo associativismo e o terceiro setor. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XIX, n. 58, p. 9-23, nov. 1998.

GOMES, Ana Lúcia. A nova regulamentação da filantropia e o marco legal do terceiro setor. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XX, n. 61, p. 91-108, nov. 1999.

IRION, João Eduardo. **Cooperativismo e Economia Social**. São Paulo: Ed. STS, 1997.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. Rio de Janeiro: AIDE, 1994.

LONDRINA. Companhia Municipal de Trânsito e Urbanização – CMTU. **Relatório do programa de coleta seletiva “Reciclando Vidas”**. Londrina – Prefeitura Municipal, 2006.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Cooperativas de trabalho**. São Paulo: Atlas, 2003.

MELO NETO, Francisco P.; FRÓES, César. **Empreendedorismo social: transição para a sociedade sustentável**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2002.

MIGUELETTO, Danielle Costa Reis. **Organização em rede**. 2001. Dissertação (Mestrado em administração pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas EBAPE, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Edson Marques. O empreendedorismo social indutor de auto-organização no enfrentamento das questões sociais e no desenvolvimento integrado e sustentável: notas introdutórias e aproximativas. Disponível em: <<http://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/download/317/233>>. Acesso em: 15 out. 2006.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego e renda no Brasil**. Campinas: Ed. UNICAMP, 1998.

PARA cumprir a lei municípios deixam de lado a questão social. **Gazeta do Povo**, Paraná, 10 maio 2006. p. 3.

PASTORE, José. Mitos sobre a flexibilização do trabalho. **Gazeta Mercantil**, 27 dez. 2001. Disponível em: <<http://www.josepastore.com.br/artigos/relaçõestrabalhistas/index.htm>>. Acesso em: 09 maio 2007.

PAUGAM, Serge. **L'exclusion: l'état des savoirs**. Paris: Édition la Découverte, 1996.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Crimes de responsabilidade fiscal**: atos de improbidade administrativa por violação da lei de responsabilidade fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

RAICHELIS, Raquel. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: **Capacitação em serviço social e política social**, módulo 3. Brasília: UNB/CEAD, 2000.

SADER, Emir. Direitos e esfera pública. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXV, n.77, p. 05-10, mar. 2004.

SAWAIA, Bader Burihan. A produção e comercialização de artesanato como proposta de trabalho para libertar mulheres faveladas consumidas pelo trabalho: um paradoxo? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano VIII, n. 25, p. 110-138, dez. 1987.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento com liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do Ensino Científico**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2006.

SILVA FILHO, Cícero Virgulino da. **Cooperativas de trabalho**. São Paulo: Atlas, 2002.

YAZBECK, Maria Carmelita. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XIX, n. 56, p. 50-59, mar. 1998.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Relação dos grupos do programa de economia solidária de Londrina em fase de produção

1) Grupo: **Amar**

Bairro: Maracanã

Região: Oeste A

Atividade: Reciclagem de papel

Nº de Membros: 9

2) Grupo: **Arte no Retalho**

Bairro: Jardim das Flores

Região: Sul

Atividade: Artesanato em retalho

Nº de Membros: 3

3) Grupo: **Boutique do Artesanato**

Bairro: Jardim Jamaica

Região: Oeste B

Atividade: Artesanato em pintura

Nº de Membros: 3

4) Grupo: **Casa de Pães**

Bairro: Jardim Santiago

Região: Oeste

Atividade: Alimentação

Nº de Membros: 5

5) Grupo: **Crochê Ideal**

Bairro: Jardim Ideal

Região: Leste

Atividade: Artesanato/Vestuário

Nº de Membros: 3

6) Grupo: **Toque de Elegância**

Bairro: Avelino Vieira

Região: Oeste A

Atividade: Artesanato em bordados

Nº de Membros: 4

7) Grupo: **Louco de Bom**

Bairro: Alto da Boa Vista

Região: Norte

Atividade: Alimentação

Nº de Membros: 5

8) Grupo: **Q'Delicia**

Bairro: Columbia C

Região: Oeste A

Atividade: Alimentação

Nº de Membros: 2

9) Grupo: **Unidas Somos Mais**

Bairro: Jardim Paz

Região: Norte

Atividade: Artesanato em retalho

Nº de Membros: 6

10) Grupo: **Sol para Todos**

Bairro: São Lourenço

Região: Sul B

Atividade: Artesanato em crochê

Nº de Membros: 3

11) Grupo: **Parceria da Beleza**

Bairro: Jardim João Turquino

Região: Oeste A

Atividade: Salão de Beleza

Nº de Membros: 2

12) Grupo: **Padaria Pão Maravilha**

Bairro: Distrito de Maravilha

Região: Rural

Atividade: Alimentação

Nº de Membros: 6

13) Grupo: **Móveis Rústicos de Lerroville**

Bairro: Distrito de Lerroville

Região: Rural

Atividade: Móveis rústicos

Nº de Membros: 4

14) Grupo: **Renascer**

Bairro: Parque das Indústrias

Região: Leste

Atividade: Bolsas

Nº de Membros: 6

15) Grupo: **Salgados Santa Izabel**

Bairro: Distrito de Lerroville

Região: Rural

Atividade: Alimentação

Nº de Membros:3

16) Grupo: **Jeito de Ser**

Bairro: Shangri-lá

Região: Oeste

Atividade: Vestuário

Nº de Membros: 5

17) Grupo: **Floricultura São Francisco de Sales**

Bairro: Distrito de Lerroville

Região: Rural

Atividade: Prestação de serviço (Flores)

Nº de Membros: 3

18) Grupo: **Kre Kygfy**

Bairro: Reserva Indígena Apucarantina

Região: Rural

Atividade: Artesanato indígena

Nº de Membros: 40

19) Grupo: **Alegria Instrumentos Musicais**

Bairro: Vila Portuguesa

Região: Centro A

Atividade: Produção de instrumentos de percussão

Nº de Membros: 16

20) Grupo: **Vitória da Conquista**

Bairro: Distrito de Lerroville

Região: Rural

Atividade: Produção de roupas infantis

Nº de Membros: 5

21) Grupo: Recippel

Bairro: Vila Portuguesa

Região: Centro A

Atividade: Reciclagem de papel

Nº de Membros: 9

22) Grupo: Bordado Maravilha

Bairro: Distrito de Maravilha

Região: Rural

Atividade: Bordado

Nº de Membros: 3

23) Grupo: Marreca

Bairro: Distrito de Irerê

Região: Rural

Atividade: Vestuário

Nº de Membros: 6

24) Grupo: Sabor da Soja

Bairro: Jardim San Fernando

Região: Centro B

Atividade: Alimentos à base de soja

Nº de Membros: 3

25) Grupo: Sabor de Quero Mais

Bairro: Jardim Itapoá

Região: Sul A

Atividade: Alimentação (Bombons)

Nº de Membros: 2

26) Grupo: Salão de Beleza Santa Rita de Cássia

Bairro: Distrito de Lerroville

Região: Rural

Atividade: Salão de Beleza

Nº de Membros: 4

27) Grupo: Vivendo e Aprendendo

Bairro: Parque das Indústrias

Região: Sul B

Atividade: Pintura em panos de prato

Nº de Membros: 4

28) Grupo: **D'artes**

Bairro: Vivi Xavier

Região: Norte A

Atividade: Pintura em madeira/Decupagem

Nº de Membros: 4

29) Grupo: **Empório da Beleza**

Bairro: Jardim San Fernando

Região: Centro B

Atividade: Salão de Beleza

Nº de Membros: 5

30) Grupo: **Fino Sabor**

Bairro: Distrito de São Luiz

Região: Rural

Atividade: Alimentação (café moído, licores, doces naturais, geleias e bolachas)

Nº de Membros: 3

31) Grupo: **Arte no Tear**

Bairro: Parque das Indústrias

Região: Sul B

Atividade: Peças em tear

Nº de Membros: 2

32) Grupo: **Bicos e Babados**

Bairro: Jardim Santiago

Região: Oeste B

Atividade: Acabamentos em crochê

Nº de Membros: 3

33) Grupo: **Harmonia**

Bairro: San Fernando

Região: Centro B

Atividade: Camisetas customizadas

Nº de Membros: 5

34) Grupo: **Mel Ouro Fino**

Bairro: Distrito de São Luiz

Região: Rural

Atividade: Mel

Nº de Membros: 3

35) Grupo: **Palha de Ouro**

Bairro: Distrito de São Luiz

Região: Rural

Atividade: Artesanato em palha de milho

Nº de Membros: 3

36) Grupo: **Girassol**

Bairro: Cafezal

Região: Sul

Atividade: Produção de girassol

Nº de Membros: 2

37) Grupo: **Fuxico Brasil**

Bairro: Vila Brasil

Região: Centro A

Atividade: Artesanato em fuxico

Nº de Membros: 3

38) Grupo: **Moda da Casa**

Bairro: Maracanã

Região: Oeste A

Atividade: Artesanato

Nº de Membros: 2

39) Grupo: **Temperos e Ervas**

Bairro: Maracanã

Região: Oeste A

Atividade: Alimentação

Nº de Membros: 2

40) Grupo: **Pão Dourado**

Bairro: Vivi Xavier

Região: Norte A

Atividade: Alimentação

Nº de Membros: 4

41) Grupo: **Sabor e Qualidade**

Bairro: Vivi Xavier

Região: Norte A

Atividade: Alimentação

Nº de Membros: 5

APÊNDICE B – Relação de entrevistas de pesquisa

ENTREVISTADO	DATA
Programa de Economia Solidária de Londrina.....	19/03/2008
	05/06/2008
Secretaria Municipal de Educação	04/03/2008
Casa de Pães	29/02/2008
Sol para Todos.....	05/03/2008
Parceria da Beleza	10/03/2008
Padaria Pão Maravilha.....	08/07/2008
Salgados Santa Izabel	08/07/2008
Marreca.....	08/07/2008

APÊNDICE C – Entrevista com a coordenadora do programa de Economia solidária de Londrina

Sandra Regina Nishimura – Assistente Social com Mestrado em Política Social. Funcionária Pública lotada na Secretaria Municipal de Assistência Social há 21 anos.

Data: 19/03/2008 e 05/06/2008

Você poderia descrever o Programa de Economia Solidária de Londrina?

Sandra Nishimura: O Programa Intersetorial de Economia Solidária começou em outubro de 2005 sob a coordenação da SMAS, como uma evolução dos programas já desenvolvidos de inclusão produtiva, na linha de proteção social básica da Política de Assistência Social da SMAS e oriundos do programa Fome Zero do Governo Federal, alguns em parceria com outras secretarias municipais. O programa tem sede no Centro Público de Economia Solidária de Londrina, inaugurado em 22 de junho de 2007, com uma área construída de 590 m² a um custo de R\$ 360.000,00, que é a sede administrativa do Núcleo Intersetorial de Economia Solidária, um centro de referência para a Economia Solidária em Londrina, de comercialização e capacitação dos grupos. Trabalham permanentemente no programa 12 funcionários, sendo dois Assistentes Sociais da SMAS, um sociólogo que desempenha funções administrativas, um veterinário responsável pelos grupos da região sul e distrito de Maravilha, um terapeuta ocupacional responsável pelos grupos da zona rural exceto Maravilha e Lerroville, uma funcionária com formação técnica em artes visuais responsável pelos grupos das regiões oeste A e B, um funcionário de cargo em comissão e formação não informada responsável pela organização de feiras; um pedagogo originário da Secretaria de Educação que é o coordenador dos grupos de Lerroville; quatro do Provopar sendo uma socióloga que responde pelas funções administrativas, uma formada em Educação Artística que tem a função de cuidar da capacitação técnica e monitorias seja pessoalmente, seja contratando serviços de profissionais, um relações públicas responsável pelos grupos das regiões norte A e B, leste e Warta, uma designer de moda responsável pelas regiões do centro A e B; e dois estagiários, um de Administração em regime de 20 horas de dedicação e um de Serviço Social. O programa está dividido em cinco projetos. O

primeiro projeto são as Oficinas Solidárias, que têm como objetivo a sensibilização do público-alvo da assistência social, identificados e convidados através dos CRAS ou outras indicações, através de reuniões para divulgação do programa e identificação de habilidades, potencialidades e possibilidades de desenvolvimento de atividades produtivas. O segundo projeto, na sequência, é o de Assessoria, que envolve a capacitação técnica dos grupos, como um aperfeiçoamento do “fazer” do grupo. Então se alguém faz pão, como se aperfeiçoar conforme a necessidade do grupo e levantada pelo grupo, então se for necessário, contrata-se professores para os grupos. Também dá assessoria na área de gestão administrativa, com a inserção de instrumentos administrativos de gerenciamento do grupo de geração de trabalho e renda, levantamento de custos para chegar ao preço justo para o produtor e o consumidor, o que também acaba direcionando o tipo de produção levando em conta a realidade do mercado competitivo. Quando se pensa na sustentabilidade dos grupos a questão administrativa é extremamente importante, ter implantado no dia a dia esses controles administrativos, mas isso é um processo, porque normalmente essas pessoas nunca tiveram essa experiência, então é um processo para se apropriar dos instrumentos, e cada grupo se apropria num determinado tempo e varia de grupo para grupo; e o objetivo do programa também é dar a cada um o seu tempo, não é ir lá e despejar as coisas, mas respeitar as pessoas, os grupos, as suas necessidades. O objetivo é dar assessoria respeitando o processo de cada grupo. Estabelecemos, em princípio, um período de assessoria de dois anos, mas não é um período engessado, vai depender de cada grupo. O terceiro projeto é o de Investimento Solidário, e é o fomento que viabilizamos aos grupos de geração de trabalho e renda com material de consumo. Ocorre depois da sensibilização e inserção no programa, quando ainda há dificuldade para ter acesso ou condições de comprar matéria-prima para produzir. Então após o planejamento, quando o grupo já sabe o que vai produzir, de que forma e com quem vai produzir, já estabeleceu onde vai comercializar, a forma de comercialização, enfim, já tem o plano coletivo desenhado, aí chega o fomento como matéria-prima, *in natura*, não em dinheiro; e existe uma contrapartida solidária que não é um pagamento, não constitui uma dívida, mas um direito que o grupo tem de poder compartilhar parte de seu conhecimento, do resultado do seu trabalho contribuindo com o fortalecimento do próprio grupo. Por exemplo, no Centro Público de Economia Solidária (CPES) a gente faz visitas por segmentos, uma visita qualificada, que é quando a gente convida determinados segmentos para discutir sobre Economia Solidária, passar filme, ter apresentação cultural, dar conhecimento da comercialização e aí tem um café com produtos da Economia

Solidária. O CPES compra a matéria-prima e a contrapartida solidária é vir aqui e produzir esse café, com limites por grupos porque senão passa a ser exploração da mão de obra. Então a contribuição é compartilhar os conhecimentos adquiridos com outras pessoas e para a divulgação dos grupos que estão aqui e do trabalho das pessoas. Também tem o exemplo das cabeleireiras que foram cortar o cabelo das crianças no Jardim São Jorge; acontece de acordo com a realidade de cada grupo e território, conforme as atividades são desenroladas. O fomento pode ser mais de um, porque o objetivo é ajudar, então na hora do cômputo dos custos dos produtos, aquela matéria-prima recebida em doação será computada como se tivesse sido comprada, porque o fomento é para contribuir com a compra da nova matéria-prima, para que eles possam tirar rendimento daí, mas nem sempre o grupo já consegue com o primeiro fomento uma autonomia suficiente para não depender de outro fomento, então a gente acaba fomentando mais vezes enquanto o grupo está recebendo assessoria, para que possa fazer a gestão do fomento se encaminhando para a sustentabilidade. O quarto projeto é a Rede Solidária, que desenvolve as feiras descentralizadas realizadas nos lugares de concentração de pessoas, trabalhadores e estudantes como a COHAB, Prefeitura, Sercomtel, Faculdade Metropolitana, UNIFIL, UEL. Esse também é um espaço para que os grupos se encontrem e troquem ideias, divulguem, comercializem e peguem encomendas. Em 2007 sediamos em Londrina a II Feira Estadual de Economia Solidária com mais de 100 empreendimentos do Estado do Paraná de diferentes áreas, com parceria da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), do Centro Social Marista (CESOMAR), Prefeitura e Secretaria Estadual do Trabalho, Emprego e Promoção Social. Houve circulação de uma moeda solidária e um espaço para formação. Também é entendido que os atores de fortalecimento do processo são principalmente os trabalhadores, mas também outras organizações comunitárias, religiosas, representativas de classe e que prestam serviços. Então entendemos que a perspectiva de rede, agregando nos espaços e territórios esses diferentes atores, não no sentido de criar mais trabalho, mas de inserir nas atividades cotidianas o olhar sobre a Economia Solidária, se integrando, por exemplo, no consumo: a paróquia pode divulgar a existência de grupos que produzem coisas que a comunidade tem necessidade de consumir, convidar os grupos para participar de quermesses, comprar salgados do grupo do bairro para as reuniões de catequistas. Na realidade é o entendimento que o envolvimento desses atores em rede pode gerar trabalho para os grupos e desenvolver a região. A quinta linha de projeto é a Educação para o consumo crítico e solidário, desenvolvida através de oficinas com diferentes segmentos,

diferente da sensibilização das pessoas para inserção no Programa de Economia Solidária ou a questão do trabalho. O objetivo desse projeto é levar a discussão e o conhecimento sobre a Economia Solidária e o consumo crítico e solidário. O projeto é desenvolvido por ações na vertente de consumo consciente e da defesa do consumidor com o Procon, do meio ambiente com a Secretaria do Meio Ambiente, atingindo o público da educação municipal, produzindo cartilhas para a 4ª série das escolas municipais e 5ª série das escolas municipais da zona rural.

Já houve interlocução com o Núcleo Regional de Educação para poder levar a discussão para as escolas estaduais e houve iniciativa com a Faculdade Metropolitana com o envolvimento de alunos no processo e aproveitamos eventos realizados pela faculdade para colocar na pauta a discussão do consumo consciente, e pretende-se incluir outras faculdades e universidades nesse processo. Precisamos atuar sobre os segmentos multiplicadores dessa ideia, por isso o público da academia, embora não restrito. Nos grupos existem pessoas que não tiveram ou tiveram poucas oportunidades de frequentar a escola, então, no último ano, iniciou-se uma parceria com a Secretaria de Educação um projeto de letramento, que trabalha a questão da alfabetização e da escrita com os trabalhadores do grupo, também para possibilitar a utilização dos instrumentos de controle, e a perspectiva é trabalhar com os próprios instrumentos, numa metodologia baseada na realidade enfrentada por essas pessoas. Uma das dificuldades que enfrentamos é que só podemos utilizar recursos com matéria-prima, não podemos gastar com equipamentos; então temos que buscar parcerias com a Caixa Econômica Federal (CEF), o Comitê de Solidariedade dos funcionários da Sercomtel, às vezes as pessoas realocam equipamentos de uso individual para a produção coletiva. Quando já conseguem comprar, temos uma articulação com a Casa do Empreendedor, que deixou de exigir a formalização dos grupos que estão no Programa de Economia Solidária para apoiar, mas aí a responsabilidade pelo pagamento do financiamento é do grupo, não do programa, porém se os grupos realocam o dinheiro da compra da matéria-prima para pagar o equipamento, aí o programa ajuda passando a comprar a matéria-prima. Porque o programa precisa apoiar naquilo que for possível dentro dos objetivos. Funciona com o grupo se autoavaliando, mas apenas um ou outro grupo acessa essa linha de crédito.

Quais são as dificuldades do programa?

S. N.: Tem um “recurso de auxílio” aprovado em lei para uma atuação conjunta com o Provopar, que pode acessar esse recurso para comprar equipamentos, mas esse recurso não está disponível o

ano todo como os nossos recursos para monitoria, capacitação, material, transporte das pessoas para a capacitação (não para a comercialização porque isso está incluído no custo dos produtos deles); porque isso é importante para o fortalecimento deles, então tem facilidade. Os grupos começam como informais com a perspectiva de formalização, porque nós entendemos a Economia Solidária com formalismo. Hoje a formatação jurídica mais adequada no campo da Economia Solidária é a cooperativa, pelos princípios do cooperativismo, a questão da autogestão, da cooperação e da solidariedade. A legislação brasileira é de 1971 e existem projetos de lei em tramitação que também não atendem a realidade posta na Economia Solidária, especialmente pela exigência de número mínimo de 20 pessoas com a mesma atividade. Existe um projeto em tramitação que reduz para sete pessoas, mas há também a questão da representação dessas cooperativas, como vai ficar (hoje é feita pela OCB). São discussões que não dizem respeito ao âmbito municipal, mas envolve o nacional na busca de um marco jurídico/legal apropriado para a Economia Solidária, mas que ainda está em processo de construção, com a participação dos vários atores e atrizes da Economia Solidária. Para isso foram viabilizados vários espaços como Fórum Brasileiro de Economia Solidária, o Conselho Nacional de Economia Solidária, em 2007 aconteceu a 1ª Conferência Nacional de Economia Solidária, em Londrina teve o Encontro Municipal, depois Conferência Regional, Conferência Estadual e foram tirados delegados para ir à Conferência Nacional. Em março vai ocorrer a 4ª Plenária Nacional da Economia Solidária, houve em 2007 um encontro só de trabalhadores da Economia Solidária. O movimento é importante para oportunizar aos trabalhadores da Economia Solidária, aos representantes de entidades de apoio e aos gestores públicos participarem desse processo de construção. Mas não existe nem está regulamentado em Londrina um Conselho Municipal da Economia Solidária. O Centro Público foi construído dentro de uma diretriz da SENAES, que também responde a uma necessidade das várias localidades que trabalham a Economia Solidária, que respondem às demandas dos próprios trabalhadores da Economia Solidária e da comunidade de maneira geral, porque quando não tinha, os grupos colocavam a importância de ter um espaço fixo que desse uma identidade e referência para a Economia Solidária. Como a comunidade londrinense, que nas reuniões que participávamos para divulgar o programa em Rotary Clubs e escolas, por exemplo, as pessoas perguntavam onde poderiam ter mais informações e comprar os produtos e havia a limitação de serem lugares distantes e os produtos ficarem pulverizados em diversos lugares. Então precisava do Centro Público para responder essas demandas e facilitar. Também serve para

capacitação e formação dos grupos, capacitação conceitual, reuniões de articulação, além de abrigar a sede do programa e a comercialização.

A comercialização foi pensada junto com os grupos, tem reunião uma vez por mês. E os grupos colocam os produtos aqui, mas não é obrigatório, depende do planejamento de cada grupo se quer ou não utilizar, de acordo com o volume de produção. O funcionamento do espaço é definido pelos grupos, segundo determinados critérios; como a não existência de espaços privativos e a comercialização socializada. São os próprios grupos que são responsáveis pela comercialização, e duas pessoas de grupos diferentes ficam no Centro por uma semana, em sistema de rodízio para que todos participem. Os próprios grupos fazem uma caixinha mensal para pagar o transporte dessas pessoas. Existem controles do que é comercializado com o suporte de um estagiário de administração para os fechamentos semanais, mas a responsabilidade é dos grupos.

O que é o Conselho Geral de Gestão?

S. N.: O Conselho Geral de Gestão foi montado de acordo com o Termo de Referência com a SENAES sobre o funcionamento, que determina a Intersetorialidade do Conselho, pela importância do envolvimento da comunidade no processo. Conta com representantes de cada região, sendo cinco urbanas e um representante dos distritos rurais, dois representantes de entidades de apoio e oito representantes do poder público. No projeto de lei que encaminhamos à Câmara de Vereadores no final de 2007, condensamos o núcleo intersetorial de gestão do programa e o Conselho Geral de Gestão do Centro Público, ampliando a participação desse último, que passa então a pensar também a política, o Programa de Economia Solidária e o Centro Público. Para divulgação do programa organizamos visitas por segmentos, diretores de escolas municipais, Sindicato dos Hotéis, Bares e Restaurantes, funcionários da Embrapa, Iapar, porque são multiplicadores. Fizemos também uma exposição itinerante de fotos da Economia Solidária retratando o trabalho, ela passou pelo CPES, pela CEF, BB, Terminal Rodoviário e Aeroporto.

Como é a configuração dos grupos?

S. N.: A participação nos grupos é majoritariamente feminina, e não se restringe ao artesanato, depende da forma de organização do trabalho. Temos percebido que grupos muito grandes acabam sendo inviáveis economicamente falando, e nem encontramos grupos com estrutura já

encaminhada para uma mesma atividade econômica; é muito oscilante, começando com oito, até com cinco membros. O nosso indicativo é ter no mínimo cinco pessoas para começar um grupo, porque se for muito restrito, o grupo não dá conta de um processo de produção, não responde em razão do número limitado de trabalhadores. Mas em determinadas atividades, novas, às vezes começa com número menor, mas depende do grupo e da atividade. Determinamos cinco porque as pessoas saem, e se começar com menos, com as saídas fica mais restrito ainda e restringe mais ainda o processo de produção, dificultando o atendimento da demanda. Tem que haver a combinação de vários fatores na determinação do número de participantes dos grupos.

Essa variação do número de participantes não seria um impeditivo para o enquadramento como cooperativa?

S. N.: A discussão e o encaminhamento para a cooperativa se dá pela compatibilidade conceitual com a Economia Solidária. Especialmente por que entendemos que a Economia Solidária tem finalidade econômica, mas não lucrativa, como as cooperativas. Por isso não poderia ser uma empresa ou uma sociedade simples, porque na Economia Solidária não pode visar lucro, já que o lucro, em termos teóricos, é proveniente da exploração dos trabalhadores, e na Economia Solidária não pode ter exploração. A questão de formalização foi trazida pelos grupos com bastante ênfase na primeira reunião deste ano. Nós estamos nos dedicando a essa questão. O que está indicado é a constituição de uma única cooperativa integrada por núcleos de produção. É a própria equipe que trabalha no programa que está diretamente envolvida na discussão da formalização. Quando precisamos de suporte jurídico ou contábil buscamos a procuradoria ou a controladoria da prefeitura, eles não foram consultados sobre essa questão da formalização, mas nós aqui do Centro Público, pela compreensão que a gente tem, acreditamos que é possível. Têm grupos que já não recebem mais o fomento para compra de matéria-prima e que já têm domínio das técnicas de produção, ou têm uma estrutura maior de produção, e poderiam competir em condição de igualdade com as empresas da economia tradicional que participam de licitações, então entendo que a formalização e a possibilidade de participar de licitações não ia configurar uma transferência da dependência dos recursos do Centro Público para uma dependência das compras feitas pelos órgãos públicos.

Quais são os desafios e as perspectivas quanto à formalização dos grupos de Economia Solidária?

S. N.: Os desafios e as perspectivas da formalização dos grupos de Economia Solidária se constituem no processo de trabalho de assessoria a esses grupos de geração de trabalho e renda, porque nós trabalhamos na organização com vistas à formalização. E se percebe que não são todos os grupos que estão no mesmo nível e depende da etapa de organização que os grupos se encontram. Então não se pode dizer que todos os grupos alcançam ao mesmo tempo o patamar de maturidade ou necessidade de formalização da sua atividade de trabalho. O que se coloca como desafio e perspectiva é trabalhar o processo de organização e formalização de uma cooperativa de Economia Solidária, com os grupos continuando suas ações enquanto grupos mas fazendo núcleos de produção vinculados a uma determinada cooperativa da Economia Solidária; e o grande desafio é construir coletivamente com os grupos essa possibilidade.

O que mudaria para os grupos com a formalização?

S. N.: Ela traz a possibilidade de estabelecer convênios por meio da cooperativa de Economia Solidária, além disso traz a possibilidade de poder participar de processos licitatórios dos órgãos públicos.

Os grupos manifestam interesse na formalização?

S. N.: Alguns grupos já vinham falando nisso no final do ano passado e outros apontaram para a gente nas reuniões do início deste ano como necessidade de aprofundamento e discussão da formalização; então desencadeamos o processo de discussão e nos reunimos semanalmente com os vários grupos, construindo coletivamente o processo de formalização. Entendemos que esses grupos que nos procuraram com essa pauta e que por conta do trabalho que desenvolvem e da demanda que tem já tem condições de disputar mercado e sentem necessidade da formalização. Os convidados para as reuniões não são só os que verbalizaram o interesse, mas todos que estão em processo de produção. Nem todos compareceram, e os que não vieram continuam convidados a participar. Mas o trabalho de formalização e a legalização da cooperativa será feito inicialmente para aqueles grupos que entenderem e se apropriarem dos conceitos durante o processo. É uma oportunidade de dar conhecimento a todas as pessoas dos grupos, mas não é obrigatória a formalização. Porém o retorno dessa iniciativa só poderá ser aferido quando se iniciar o processo

legal. O mais importante a ser considerado é que essa demanda da formalização surgiu como resultado de um processo de organização dos próprios grupos. É um desafio também porque o processo de organização que no início envolvia apenas o grupo agora assume uma dimensão muito maior, envolvendo vários núcleos de produção, então é um outro processo de organização. Essa questão da ampliação da dimensão atinge também o institucional, então assinamos um convênio de patrocínio com a Caixa Econômica Federal para produção de um site, um vídeo e uma cartilha, que tem o objetivo de divulgar o trabalho dos grupos de geração de trabalho e renda para que cada vez possa ter mais visibilidade e o site dá uma capilaridade maior que os *folders*. A questão da formalização é imprescindível para o programa desde o princípio, e o maior desafio concreto continua sendo o número de participantes dos grupos para a constituição de cooperativas tradicionais, entretanto essa dificuldade nos leva a uma forma de organização diferenciada, e a organização de vários núcleos de produção vai agregar mais valor ao processo. Também favorece aos grupos porque são pequenos e os encargos da formalização que seriam pesados podem ser pulverizados nos vários núcleos. Nós não temos conhecimento de experiências nesse modelo de cooperativa por núcleos, apenas do modelo tradicional de no mínimo 20 pessoas do mesmo segmento, mas pretendemos criar uma cooperativa para comercialização dos produtos produzidos pelos núcleos, independente da espécie.

Como fica a relação entre a formalização dos empreendimentos e a autonomia dos grupos?

S. N.: Nós entendemos que a formalização por si não garante a autonomia dos grupos como empreendimentos econômicos, mas há várias interpretações para o termo autonomia. No âmbito pessoal, por exemplo, para as pessoas que não tinham oportunidade nem possibilidade de participação, de manifestar ideias, tomar decisões e que hoje já desenvolvem esses processos, é autonomia; também na questão de cuidar de si, alguns que não faziam isso e passam a cuidar de si em vários aspectos também reflete a autonomia adquirida; conseguir, a partir da renda auferida, acessar várias coisas que antes não tinham a possibilidade de adquirir, de comprar, também é um indicativo de autonomia. Do ponto de vista financeiro essa autonomia pode ser verificada na capacidade de gestão administrativa e financeira do grupo, de conseguir comprar a matéria-prima, comercializar os produtos e administrar a renda. E também há o grande desafio de mudar o foco e o olhar das políticas tradicionais onde o desenvolvimento econômico é voltado para os empreendimentos tradicionais e para o empresário dono do capital, quando na realidade deve-se

pensar em um desenvolvimento voltado para todos, da zona urbana e da zona rural, que deveriam ter direito ao trabalho, e até que ponto o investimento da política pública está voltado para esse segmento que não detém o capital? Poderia se investir em aluguel de barracões para a produção dos grupos, por exemplo, da mesma forma que se faz para as empresas tradicionais. Então esse é um desafio de mudar o paradigma da compreensão do desenvolvimento. Entender o desenvolvimento local em conjunto com o desenvolvimento sustentável no âmbito das políticas públicas, valorizando o saber, a experiência, a realidade e também as potencialidades locais.

APÊNDICE D – Entrevista com representantes da Secretaria Municipal de Educação no Conselho Geral de Gestão do Centro Público de Economia Solidária

Eva Maria de Andrade Okawati – Assessora de História, graduada em Ciências Sociais com especialização em supervisão escolar.

Elizabeth Romanha Zamparo – Coordenadora de Oficinas Pedagógicas, graduada em Pedagogia com especialização em didática geral.

Data: 04/03/2008

Qual a relação da Secretaria de Educação com o Programa de Economia Solidária de Londrina?

Eva: Na secretaria são três servidores envolvidos com a Economia Solidária, as duas entrevistadas, que realizam também outras funções, e um funcionário que está cedido para o programa e coordena os grupos de Lerroville. A Secretaria participa do Programa de Economia Solidária com projeto de educação para a Economia Solidária e de Educação para Jovens e Adultos (EJA) para alfabetização dos membros dos grupos de Economia Solidária nos grupos do EJA, esses projetos estão descritos dentro do Programa de Economia Solidária, e no programa há referência às leis que lhe dão suporte.

Quais os programas de geração de renda em que a Secretaria está envolvida?

Eva: No Programa Intersetorial de Economia Solidária. Trabalhamos genericamente com um projeto de educação para a Economia Solidária, mas também trabalhamos mais especificamente com um grupo de marcenaria de ex-alunos da escola de Lerroville, então temos um relacionamento mais próximo porque eram meninos com problemas de envolvimento com drogas, então acompanhamos de perto; também um grupo de mães [de alunos] de escola municipal. Nos outros grupos existe um projeto da Secretaria de Educação para o consumo crítico solidário, então fazemos a parte de mostrar para os coordenadores e professores a importância de mostrar o conceito de consumo, porque favorecer os grupos de geração de renda dos bairros ao invés de estar comprando de outras empresas, buscar o fortalecimento dos bairros com esses

grupos de geração de renda. A gente procura dar essa formação para os professores e conseguiu garantir no currículo especial de EJA, então eles trabalham o conceito de Economia Solidária. Também a gerência de EJA também tem um projeto especial para as pessoas ligadas aos grupos de geração de renda, que são analfabetas ou não concluíram a escolaridade, e aí tem uma parceria com a Secretaria de Educação que trabalha as necessidades básicas do grupo como aprender a fazer atas, documentos, ofícios e tudo mais, aí a necessidade é que orienta para a escolaridade que a gente tem e isso é oferecido através do EJA.

Existe uma documentação desses projetos?

Eva: Os projetos são escritos porque são dirigidos para o Programa de Economia Solidária, e dentro desse programa tem projetos diferentes, um deles é o programa de Educação para o Consumo que está escrito no Programa de Economia Solidária pela Secretaria de Educação.

No projeto específico não há indicação da legislação de suporte porque são abordadas mais as questões pedagógicas e tudo mais, mas no programa existem sim as leis que dão suporte.

Como é a definição de planos e metas?

Eva: Existem planos com metas, mas sem muita definição de prazos, porque no caso da escolaridade é até que consiga que todos os grupos sejam alfabetizados ou que se consiga sanar as necessidades desses grupos no sentido da elaboração de requerimentos, aprendam a fazer o necessário, então não existe um prazo, havendo a necessidade existe ação. E a questão da educação também não tem prazo, porque tem que haver continuidade, porque os alunos são outros, vão se modificando conforme os grupos se modificam, não existe um prazo determinado para fazer essas ações. Existe ação e ela prevê continuidade.

E quanto ao número de pessoas atendidas?

Eva: Não sei quantas pessoas são atendidas direta ou indiretamente pelas ações porque isso muda muito. Começou com 14 grupos depois ampliou; não sei exatamente, isso a Sandra Nishimura vai saber direitinho, porque nós não acompanhamos a parte de formação do grupo, a nossa parte é a educação, a gente trabalha com a formação dos professores que vão fazer a parte educacional, do planejamento. Tem a Assistência Social que acompanha os grupos por regiões, assessora os grupos.

Existe um orçamento para esses programas na Secretaria de Educação?

Eva: O orçamento destinado à Ecosol está na Assistência Social, não na Educação. Não tem nada no orçamento da Educação [com essa rubrica], mas como a gente trabalha com a formação de pessoas, então essa questão de cópias, xérox e as três pessoas da Secretaria de Educação e os professores que trabalham é contribuição da Secretaria; mas não consta no orçamento essa rubrica. Porque tem mais um funcionário que além de ser Assistente Social ele é professor, então ele é muito bom e está cedido para a SAS.

Como se dá o acompanhamento de resultados?

Eva: Tem acompanhamento de nós duas nas reuniões do programa, onde todos se reúnem e não é só da Secretaria, é uma avaliação do grupo Intersetorial de Ecosol, do grupo, e dentro do programa existe o Centro Público de Economia Solidária e existe um Conselho Gestor desse Centro Público, são duas coisas diferentes que estão diretamente relacionadas, e aí tanto é feito avaliação da gestão mesmo, e eu faço parte do conselho gestor também, como do programa. A avaliação é feita mais subjetiva, normalmente anual. Normalmente o grupo se reúne e estabeleceu um plano de ação no início, e ao final de cada ano o grupo se reúne e aí vai colocando o que foi possível, o que não foi, quais foram as dificuldades, vai levantando a partir do planejamento estratégico. Não se pode dizer objetivamente que os resultados foram alcançados nisso, nisso ou nisso; mas vem numa evolução, de acordo com o planejamento. A Sandra Nishimura, que é a coordenadora do programa, vai ter muito mais dados para responder sobre essa questão.

O que vocês consideram como problemas enfrentados pelo programa?

Eva: Com a Secretaria de Educação no início a gente pensava que como temos mais de 80 escolas municipais, que compram produtos de limpeza e alguns grupos produzem isso; uniformes escolares, vassouras, era que cada vez mais as escolas pudessem comprar e fortalecer esses grupos de geração de renda [pudessem contratar com o poder público], e aí é que está a grande dificuldade porque tudo tem que ser por meio de licitação, com nota fiscal e emperra porque esses grupos não têm condição de fornecer e as escolas têm que fazer prestação de contas e não é possível porque o recurso é público.

Elizabeth: Porque o recurso é público elas precisam prestar contas, precisa ter nota fiscal e então o pessoal da controladoria teve muitas reuniões, reuniões com os diretores. Aventamos muitas

possibilidades. Chegamos a pensar em montar cooperativas, porque aí se montar cooperativa de comercialização de produtos é uma possibilidade, mas enquanto isso não se define, então inviabiliza muito a participação, seria bom se tivesse uma solução porque os diretores conhecem os alunos, os pais que estão desempregados, mas que de repente sabem fazer alguma coisa, poderia estar reunindo essas pessoas e aí o pessoal que trabalha com a formação desses grupos poderia estar indo, então, se resolvesse esse problema a gente teria um fortalecimento muito grande do Programa de Economia Solidária em Londrina.

Eva: Se justifica que não se pode contratar o trabalho ou serviço dessas pessoas porque a lei não permite, e existe uma outra questão que eu, particularmente, acho que existe uma política pública de Economia Solidária e têm empecilhos como a questão da terceirização que é um grande nó. A partir do momento que você terceiriza a alimentação escolar você inviabiliza uma proposta nesse sentido, então é um problema que é da administração mesmo e acaba emperrando a Economia Solidária também. Não é só apenas pela questão legal, mas política, mas do jeito que está colocado fica difícil, porque inclusive quando abre para licitação aí tem empresas do Brasil inteiro. No caso, a empresa que ganhou aqui é uma empresa que atende o Brasil todo, e aí é um problema sério...

Não foram mostradas pela Controladoria ou Procuradoria opções legais de maneiras de se fazer licitação para restringir essa participação, de como se poderia colocar o interesse público como motivador de um privilégio local?

Eva: Por enquanto não, quem sabe a gente chega lá?

Vocês têm conhecimento da situação legal dos grupos, quanto à documentação?

Eva: Eu acho que a maioria é informal pelo que a gente percebe nas reuniões, porque a gente não tem contato, né?

Elizabeth: É, a maioria é informal.

Para vocês, qual seria o formato jurídico ideal para os grupos de Economia Solidária?

Eva: Já foi bastante discutido no conselho e como é um programa intersetorial de várias secretarias, tem opiniões bastante diferentes, né? Na verdade, eu acho que a cooperativa, particularmente, atenderia melhor o interesse, eu acho que a solução seria por meio... Eu não

defendo uma ONG, por exemplo, eu acho que pela proposta do programa, uma questão ideológica mesmo, deveria ser uma cooperativa, eu acho que é o que melhor vai atender a necessidade do programa Ecosol do ponto de vista teórico, conceitual.

Vocês têm alguma consideração sobre mudança ou criação de leis?

Eva: Precisa, com certeza, mudar. Essa é uma preocupação não só de Londrina, mas do Brasil inteiro, do Programa Nacional de Economia Solidária. O próprio Paul Singer, quando ele veio que iniciou o programa aqui, ele já colocava essa dificuldade nacional. Quer dizer que é uma necessidade nacional e que precisa ser revisto. Tem que haver a modificação que possibilite, porque até para a formação de cooperativa a lei acaba emperrando, por causa do número mínimo e tudo isso acaba dificultando.

Quais seriam suas sugestões para a Economia Solidária?

Eva: Modificação na Lei das Cooperativas para o caso específico da Economia Solidária. Administrativamente precisa mudar principalmente porque o programa precisa de mais espaço [político], que ele não tem. Exatamente aí entra essa questão das terceirizações, e acaba que os grupos perdem oportunidades e não conseguem seguir em frente. A questão do lixo é um problema seriíssimo que eu acho que o programa da Ecosol poderia resolver a questão do lixo em Londrina, e aí tem que ser a política pública, quer dizer: o poder público tem que subsidiar o trabalho dessas pessoas, dar suporte e aí resolve essa questão fundamental para a sociedade. É obrigação do Estado e vai dar trabalho. E já houve no passado a tentativa de trazer os grupos de reciclagem, a CMTU fazia parte do Conselho, mas não avançou não. Então dar uma prioridade maior para essas políticas [de Economia Solidária], transformando isso efetivamente numa política de trabalho. Mas sugestões de mudança, essas sugestões ficam no grupo, não são levadas. A gente não teve oportunidade ainda, mas a título de tirar dúvidas, informalmente, talvez como a Sandra é da Assistência Social, se houve alguma tentativa por parte da Maria Luiza, que é secretária e poderia intervir nessa questão, aí eu não sei te dizer; mas das discussões do grupo ficaram no grupo, não sei se houve algum outro encaminhamento posteriormente. Tem retorno das discussões do grupo nas reuniões, nas questões práticas do dia a dia, isso vem se resolvendo e melhorando bastante, agora nas questões mais gerais que de repente acabam emperrando, como essa questão aí [licitação], aí, sabe, empacou! No que depende da gente, tudo bem, mas no que

depende de encaminhamento político ficamos de mãos atadas, político e jurídico, da prioridade e por causa da lei.

Vocês recebem algum questionamento sobre a participação no Programa de Economia Solidária?

Eva: As pessoas da FGV que estiveram aqui e as pessoas perguntam: mas qual é o papel da educação no programa, nesse sentido; mas não temos muito contato com os grupos, então não temos questionamento sobre o funcionamento dos grupos, porque na verdade a gente tem outra função aqui [na Secretaria de Educação] que a gente trabalha nisso.

Existe alguma formalidade nas reuniões do Conselho Geral de Gestão?

Eva: Tudo é registrado na reunião de revisão do planejamento, e a responsável por isso é a Sandra.

Vocês têm conhecimento de exigências legais ou administrativas para participação dos grupos no programa?

Eva: Não. O que a gente tem observado é que as pessoas precisam de algum trabalho, alguma coisa, estão desempregadas; elas se reúnem e veem no que a maioria tem habilidade de fazer, o que elas podem fazer. Igual as mães lá do José Gasparini [Escola Municipal], eram mães que todas tinham condição de renda muito baixa e desempregadas, ficavam em casa e aí elas se reuniram e decidiram que iam fazer *coffee-break*, café colonial, e aí ficaram nessa atividade bastante tempo...

Elizabeth: Faziam almoço para os professores, e aí acabou que se desentenderam, porque esses grupos precisam muito acompanhamento psicológico, porque eles têm até boa vontade, mas tem que ter uma pessoa acompanhando porque as relações de trabalho são diferentes e as pessoas não estão acostumadas com isso, e aí começa muito assim: não tem como deixar o grupo mesmo porque aí aparece uma liderança e começa a querer controlar e não pode ter isso, não pode ter líder, porque as discussões são coletivas, e isso o grupo tem dificuldade ainda e vai ter por muito tempo. É uma relação de trabalho totalmente diferente do que as pessoas estão acostumadas.

Como se deu a formação do grupo das mães da Escola José Gasparini?

Elizabeth: As mães foram convidadas para a reunião e não sabemos se foi porque iam no CRAS, mas tem um lá no bairro. A adesão se dá por iniciativa do grupo, sem restrição ou por convite

quando algum diretor identifica um grupo formando e articula reunião com o pessoal que faz a formação e dá todo o apoio para formar um grupo na própria escola.

Existe algum indicativo do número de grupos no programa?

Eva: Não existe uma limitação prévia ao número de grupos do programa, agora é lógico que isso acaba existindo porque as pessoas envolvidas nesse programa são poucas, aí não dá conta, então acaba tendo uma limitação nesse sentido, mas não formal, não dá para assessorar, atender, porque não adianta formar grupo e deixar o grupo lá, tem que dar atenção e é um trabalho contínuo e bem constante também, tem que estar toda a semana apoiando, assessorando o grupo, fazendo reuniões, discutindo.

Existem metas estabelecidas para os grupos?

Eva: Não sei dizer se tem, mas eu acho que é discutido com o grupo, mas não é conosco.

Existem regras de desligamento de pessoas ou grupos?

Eva: Não sei se tem. Sei que tem regulamento do Centro Público, o que cada grupo tem que respeitar, como deve ser feito e mantido esse grupo.

Vocês consideram que a gestão do programa pela Assistência Social cria dificuldade com relação ao reconhecimento da Economia Solidária como política de trabalho, na questão da priorização enquanto política de trabalho?

Eva: Cria dificuldade para o próprio governo/poder público municipal encarar como política de geração de renda e não como programa de assistência. Eu acho que acaba com característica de programa assistencial, e a gente vê que no início a participação das outras secretarias era muito grande, porque era um programa intersetorial; no início todas as secretarias faziam parte, hoje não. Na verdade são poucas pessoas que permanecem, e aí fica muito mesmo assim, uma coisa da assistência para as pessoas que não conhecem. A gente faz parte porque as pessoas que acreditam no programa como uma saída o veem como alternativa que, na verdade, não está ligada a nenhuma secretaria, mas assim, de um modo geral, eu acabo vendo que as pessoas acabam pensando “não, isso não é coisa da educação”. Quem está fora vê dessa forma sim, não consegue ver assim essa relação.

E está acontecendo uma criação de cultura assistencial? De o assistente social ir lá e perguntar “o que vocês estão precisando para a gente ir lá na CEF pedir doação”?

Eva: Está acontecendo, mas não é para ser assim. E aí bate com isso de ser tocado mais pela Assistência Social, acho que pela própria tradição.

Quais são suas impressões sobre a proposta da Economia Solidária?

Eva: acho a proposta fantástica, de obter renda do seu trabalho, diferente de outros programas sociais que tem por aí, que são emergenciais; são necessários, mas eu acho que tem que passar essa fase. E aí você vê a continuidade disso e aí preocupa. E a Economia Solidária é a alternativa para resolver isso.

Vocês entendem que o ideal seria que não só a Assistência tocasse isso, mas também o Trabalho (secretarias ligadas a essa política), com a união de um lado mais empresarial nisso?

Eva: Sim. Tem o Durvalino que era da Codel e eu não sei se permanece no grupo, porque nunca mais foi nas reuniões.

APÊNDICE E – Entrevista com o grupo de geração de trabalho e renda Casa de Pães

Denise Pereira Scherer, 45 anos, quatro filhos, contadora.

Mariza da Silva Xavier, 46 anos, dois filhos, Ensino Médio incompleto.

Neuli de Jesus Ávila Murari, 46 anos, sete filhos, Ensino Fundamental incompleto.

Data: 29/02/2008

O grupo é formado por quatro membros. Das entrevistadas, apenas a Neuli já pensava anteriormente em obter renda com produção de alimentos, mas quando propunha ao ex-marido fazer algo ele não se interessava, então quando se separaram e se viu obrigada a cuidar dos sete filhos e surgiu a oportunidade do grupo de alimentação, mais leve do que trabalhar como diarista, abraçou a oportunidade. As outras duas se julgavam inaptas para cozinhar, e começaram a frequentar as reuniões pensando em trabalhar com artesanato. Denise tinha abandonado o trabalho em escritório de contabilidade para cuidar dos filhos e não conseguia retornar ao mercado e se pudesse escolher, preferiria trabalhar com artesanato. Já Mariza tinha problemas de saúde após quinze anos trabalhando como costureira em facções e estava desempregada, não cozinhava nem em casa, mas como precisava trabalhar e não tinha outra opção resolveu arriscar.

Todas foram convidadas para as reuniões e receberam orientação sobre os conceitos da Economia Solidária, mas nenhuma informação sobre a formalização dos empreendimentos.

O empreendimento começou na casa de uma delas, Mariza, que utilizava seus equipamentos, forno e freezer, depois conseguiram a cessão de um espaço na Associação de Moradores do bairro e compartilhavam os equipamentos da Associação. Posteriormente conseguiram, por doação da CEF, proveniente de uma cozinha experimental, um freezer e um forno de microondas. Foram avisadas do prazo de dois anos para adquirir autonomia e deixar o programa.

Receberam capacitação num curso de manipulação de alimentos com transporte pago, e fomento para fazer três compras de matéria-prima para sua produção e cessão de utensílios para utilizar na produção. Não houve formalização dos apoios, apenas

verbalmente foram informadas das exigências da contrapartida solidária, quando prestam um serviço ao Centro Público, utilizando-se dos ingredientes fornecidos pelo Centro Público. Tiveram assessoria do estagiário de administração do Centro Público no início do grupo para fazer o levantamento de custos, valor de horas trabalhadas e estabelecer o preço de venda; e têm acompanhamento constante da funcionária do Centro Público, que visita o empreendimento para levantar as necessidades e procura encaminhar as demandas através de pedidos de doação ou cessão de equipamentos.

Nunca pensaram na possibilidade de formalização do empreendimento nem de contratar com o Poder Público, embora entendam que seria interessante ampliar a produção, mas teria que haver investimento em instalações melhores. São chamadas para prestar serviços de elaboração de Cafés em eventos organizados por órgãos públicos, recebendo pela prestação do serviço por RPAs e não pela venda dos produtos. Entendem que seria interessante ter a chance de participar de licitações para fornecer ao setor público, escolas etc.

Participaram de uma reunião com a CEF, e o Centro Público solicitou aos grupos mais estáveis que levassem uma lista com as necessidades para obter doações. Foi falado sobre a possibilidade de obtenção de financiamento com juros baixos, porém não houve iniciativa do grupo em saber das exigências, porque não havia interesse em fazer empréstimos.

Consideram o trabalho digno e agradável e que a população do bairro valoriza, porque vendem muito bem, com a vantagem de poderem estabelecer seus horários e se precisam sair para cuidar dos filhos não têm problemas, porém veem como desvantagem a ausência de direitos sociais do trabalho como férias, 13º salário, FGTS etc., além da incerteza quanto à remuneração, que consideram também muito baixa para permitir o acesso às necessidades de suas famílias.

Elas dividem as receitas de acordo com as horas trabalhadas sendo que Denise diz retirar entre 200 e 250 reais por mês, Mariza entre 350 e 400 reais por mês e Neuli cerca de 300 reais por mês. Denise e Mariza recebem Cupom Alimentação da SMAS no valor de 50 reais por mês e Neuli auxílio-gás de 18 reais.

Têm dificuldade para divulgar o trabalho e especialmente a precariedade das instalações onde funciona o empreendimento, além do transporte dos produtos e utensílios quando vão fazer algum evento, porque não tem carro. Também enfrentam problemas de relacionamento no grupo, sendo difícil tomar decisões porque as opiniões divergem.

Veem muita burocracia na hora de fazer os trabalhos para o poder público como, por exemplo, ter que entregar a lista dos ingredientes com três orçamentos para os clientes. Sobre sugestões, quando fizeram ou comentaram sobre o assunto, disseram que não houve receptividade ou resposta. Acham que as sugestões são esquecidas ou então demoram muito para atender.

APÊNDICE F – Entrevista com o grupo de geração de trabalho e renda Parceria da Beleza

Eliane Correia Rocha, 26 anos, casada, um filho, Ensino Médio completo.

Sandra Aparecida Simão, 31 anos, casada, um filho, Ensino Médio completo.

Data: 05/03/2008

Como vocês entraram no programa?

Eliane: Fomos convidadas para participar da Economia Solidária e abrir um salão de beleza pela Ezilda, articuladora do programa. Ela [Ezilda] sempre vinha no curso de cabeleireiro que era aqui e nós fazíamos, aí quando nós acabamos o curso ela chegou e nos convidou para participar da reunião. Ela chegou e já convidou todo mundo para participar. Daí quem tinha interesse tinha que vir uma vez por semana que tinha uma reunião, e foi indo em muitas reuniões durante três meses, e nessas reuniões ela explicava o que era Economia Solidária, e nós quisemos entrar.

O que foi prometido pelo programa foi cumprido?

Eliane e Sandra: Sim.

Houve alguma orientação quanto à necessidade de documentação e formalização?

Eliane: Nunca foi dito que precisava formalizar. A Ezilda falou que enquanto estamos aqui no grupo e a Economia Solidária [programa] está ajudando nós não precisamos. Porque esse espaço aqui é da Cohab e da Economia Solidária, então nós não temos nenhuma despesa com instalação. Mas se for montar um salão particular, se sair daqui desse espaço da Cohab onde não precisa de formalização, então precisa abrir firma. Não foi falado como fazer essa formalização; a professora do curso de cabeleireiro falou assim: se um dia você for montar um salão aí fora, aí precisa ir na Prefeitura, tirar alvará.... aqui não precisa de alvará, nem se for na própria casa.

Nas reuniões da Economia Solidária tinha orientação sobre planejamento do negócio?

Eliane: Nas reuniões tinha orientação sobre como administrar o salão, os controles que tem que ter.

Foi falado sobre um prazo máximo de dois anos para participar do programa?

Eliane: Não foi falado que em dois anos tem que sair do grupo, a gente fez um contrato para dois anos e depois renova, um contrato do local. Não que a gente precisa sair, aqui a gente pode ficar até dez anos, quantos anos a gente quiser, enquanto tiver grupo da Economia Solidária, porque o grupo nunca vai acabar, se um dia ficar uma, ainda o grupo continua, não tem um número mínimo. Nosso grupo de 12 pessoas ficaram só nós duas.

Vocês têm algum plano ou previsão do que querem fazer, para quando sair?

Sandra: Não, por mim quero continuar aqui. Só se não der mais movimento, não der mais lucro, aí a gente tem que levar para outro lugar. Sair da Economia Solidária não tem plano não. Porque é assim, eles deram todos os equipamentos, e produto que a gente gasta a gente compra. Eles deram três compras para nós, depois é que nós começamos a comprar. Mas equipamento, essas coisas eles dão. Inclusive tem cadeira que eles disseram para a gente fazer o orçamento para eles, para a CEF comprar, que eu não sei quem é da CEF que compra para a gente.

Vocês foram orientados sobre a possibilidade de fazer financiamentos ou empréstimos para comprar as coisas necessárias?

Eliane: Na CEF falaram que se a gente quiser a gente abre uma conta para fazer um empréstimo para comprar, mas só que a gente não se interessou não. Não explicaram nada de exigências, só falaram que se a gente quisesse eles faziam o empréstimo e nós não tivemos interesse. Tudo o que precisa de capacitação, suporte técnico, treinamento, contábil, jurídico a gente fala com a Ezilda.

Sandra: A gente sempre participa das reuniões que tem no Centro Público que são para falar de Economia Solidária, como ela age. As duas últimas reuniões que tivemos foi um curso de como é a Economia Solidária, de onde ela veio, como ela cresceu e como se deve agir quando se está no programa. Na próxima segunda-feira dia 10 nós temos a última reunião, depois vamos a outra cidade conhecer outros participantes e ver o que eles fazem com os produtos deles.

Nessas reuniões eles comentam sobre essa participação do poder público? Se é comum e normal as prefeituras ajudarem?

Eliane: Eles sempre ajudam. Tem que ajudar e estão ajudando no que os grupos precisarem.

Como é essa ajuda para vocês?

Eliane: Nós assinamos um documento para receber os equipamentos. Um termo de responsabilidade que a gente vai ter que devolver isso; quando acabar o grupo a gente devolve. Eles recolhem o que eles deram emprestado. Nunca tivemos nenhum problema com as coisas que recebemos.

Acham que seria interessante trabalhar num lugar maior, com mais movimento e atender mais gente?

Eliane e Sandra: Não. Para poder oferecer isso precisamos de um apoio maior.

Porque escolheram trabalhar como cabeleireiras?

Eliane: Escolhemos esse trabalho porque é uma área que a gente gosta muito. Eu por exemplo, ainda estou aprendendo, porque quando eu estava no curso era só de manicure porque não tinha mais vagas para cabeleireiro, aí depois eu fiz outro de cabeleireiro por fora para aprender mexer no cabelo, que eu sempre gostei, tem uns quatro meses que eu terminei o curso e ainda estou aprendendo com a Sandra, que tem mais tempo e prática, ela sempre me orienta.

Quais as vantagens e desvantagens do trabalho?

Eliane: achamos que trabalhar assim é melhor, porque você vai à luta para conseguir. Se tivesse carteira de trabalho registrada ficava mais sossegada, mas assim a gente pode sair para levar um filho no médico se precisar. Além disso, é mais difícil achar emprego de cabeleireiro, tem que ter muito tempo de serviço, muita experiência, então a Economia Solidária deu para nós um passo porque agora se perguntarem já temos experiência, e quanto mais nós fizermos melhor, porque nosso curso foi de quatro meses e os outros cursos são de mais ou menos um ano e meio, então a gente precisa de mais tempo para ficar prática.

(Além disso acha vantajoso a troca de experiências com o grupo e espera melhorar de vida com esse trabalho, aprender mais coisas e ser uma profissional melhor).

E quanto à remuneração?

Eliane: A gente ganha pouco porque não tem muitos clientes. Tem meses que dá bastante, como no fim do ano, é mais vantajoso. Agora no começo já não dá muito.

Então a instabilidade da remuneração é uma desvantagem?

Eliane e Sandra: Sim.

Quais seriam as outras desvantagens de trabalho na Economia Solidária?

Eliane: a falta de 13º salário, férias, FGTS, porque a gente não tem e para ter tem que pagar e não é desnecessário, se a gente tivesse seria vantagem. Já a gente não ter horário rígido de trabalho é uma vantagem.

E se vocês tiverem que sair daqui, como vocês veem isso?

Eliane: Aí seria uma desvantagem, só acho que isso nunca vai acontecer; só se a gente, pela gente mesmo, resolver sair. Por eles, a gente sempre vai ficar aqui, daqui a dez, 15 anos se quiser a gente está aqui.

E se acabar o Programa de Economia Solidária?

Sandra: Aí não vai ter jeito, né?

O trabalho de vocês é reconhecido?

Eliane: O trabalho é muito agradável, tem reconhecimento social. Tem bastante cliente. No começo, a gente achou que eles não iam vir, porque antes era tudo de graça no curso, e a gente passou a cobrar. Pensamos: “será que eles vão dar valor?” Mas quando a gente abriu, nossa! Deu tanto movimento que a gente ficou até de boca aberta! Como eles acreditam na gente, vieram e são nossos clientes até hoje.

Foi feito algum trabalho de divulgação da Economia Solidária no bairro?

Sandra: Foi feito um desfile uma vez. A gente fez alguns penteados, mão e pé e maquiagem e mostrou; fez um desfile na rua, na avenida ali, e muitos foram. Muitos que já sabiam, muitos conhecidos. E eles foram e ficaram conhecendo o trabalho, mas não a Economia Solidária. A Economia Solidária foi só uma vez no Viva a Vida [projeto]; daí a Ezilda nos apresentou, e o nosso trabalho foi apresentado como Economia Solidária. A gente conhece os outros grupos nas reuniões, o pessoal dos bombons, dos bordados...

Como dividem a renda?

Eliane: Agora vamos dividir igualmente pelas duas, quando estavam as outras era por hora trabalhada. Variava muito o valor, às vezes dava 100, 150 reais, até menos. Quanto mais pessoas no grupo, menos dava, mas em média 100 reais até o mês passado. Não considero suficiente, é pouco, só consigo viver com isso porque meu marido trabalha.

Participam de programas de transferência de renda?

Eliane: Na minha família só minha mãe tem o bolsa-escola, mas não moro com ela.

Sandra: Eu pegava quando meu marido estava desempregado, depois devolvi.

Tiveram problemas com o relacionamento do grupo?

Eliane: Tiveram problemas que diminuíram o grupo, algumas saíram porque acharam que não ia dar lucro, aí ficamos seis. Aí uma não se dava bem com a outra e foram saindo, por problemas de relacionamento, discordavam do trabalho. A gente tinha bastante dificuldade de tomar decisões em grupo [divergência de opiniões]. Agora não tem mais, porque nós duas pensamos do mesmo jeito.

Sandra: Também tínhamos dificuldade no começo porque a gente tinha filho e não podia trazer crianças. Quando a gente abriu já falou que não podia, porque eu tenho um filho, ela tem outro, a outra tinha mais dois, a outra não tinha; se trazia a criança não deixava trabalhar, aí foi indo e entre nós mesmas acabamos concordando. Então isso foi uma determinação do grupo.

Existe alguma regra para sair do grupo, ou penalidades?

Sandra: O programa não estabeleceu regras ou motivos para afastamento do grupo.

Acham que precisa mudar alguma coisa?

Sandra e Eliane: Está bom como está. A gente nunca teve iniciativa de apresentar sugestões de mudanças porque está bom assim.

Se o programa fosse encerrado, como fariam para trabalhar?

Sandra: A gente ia procurar um lugar e montar um salão para nós mesmas. A gente ia procurar se capacitar mais e ficar na região mesmo, porque moramos perto e temos freguesia. [Não iriam procurar emprego].

E se precisasse aumentar o preço?

Sandra: A gente já aumentou, e aí abriu um outro salão lá em cima com um preço mais baixo, aí aqueles clientes que não eram muito fixos aqui começaram a ir atrás do mais barato. Aparecia cliente novo, mas a clientela estava sumindo um pouco, então a gente baixou um pouco e voltamos a ter clientes. Nós enfrentamos a concorrência, tem que tratar bem o cliente, conversar...

APÊNDICE G – Entrevista com o grupo de geração de trabalho e renda Sol para Todos

Emília Aparecida Pereira dos Santos, 42 anos.

Aureni Geralda da Silva, 51 anos.

Clarice, 41 anos.

Data: 10/03/2008

Quais os objetivos e os motivos da criação do grupo?

Emília: O objetivo foi para gerar renda. Comecei para ficar em casa cuidando do filho. Comecei a participar das feiras do Feito à Mão [projeto público] e aí foi convidada para entrar num grupo, há uns quatro anos. Naquele tempo não chamava ainda “Economia Solidária”. **Aureni:** Sou amiga da outra mulher do grupo e ela me convidou para participar. Somos quatro pessoas no grupo.

Emília: Eu e a Clarice fomos convidadas quando começou o programa. Eu já participava de outro grupo do Feito à Mão e eu já conhecia a Clarice. Eu entrei no Sol para Todos. Somos da mesma região. Aí começou o treinamento para a Economia Solidária, porque quando eu estava no Feito à Mão era sozinha, então eu fazia e tudo o que eu vendia era só meu. Então a gente começou a aprender a trabalhar em grupo, dividir as contas e o dinheiro, né? Aprender a trabalhar. O crochê nós já sabíamos fazer, mas acho que juntas a gente aperfeiçoou, acho que melhorou, se ela [Aureni] faz uma coisa melhor do que eu, uma vai ensinando para a outra.

Trabalhar com a Economia Solidária está sendo melhor que antes?

Emília: Sim, bem melhor, em termos financeiros, ganho mais agora do que antes.

Houve alguma capacitação sobre a regularização do empreendimento ou a informalidade? Ou algum comentário?

Clarice: Acho que não. Agora é que estão falando de cooperativa e vão formalizar. Não teve nenhuma informação no começo sobre isso, esse ano é que a gente começou a falar nisso.

Quem faz a discussão?

Emília e Clarice: O pessoal do Centro Público de Economia Solidária, funcionários da Secretaria

de Ação Social.

E foi apresentada para vocês alguma outra possibilidade de forma como associação ou outra?

Clarice: Não, só falam em cooperativa.

No começo teve algum plano de ação (planejamento estratégico) do grupo? Com incentivo do pessoal do Centro Público?

Clarice: Fizemos por iniciativa nossa.

E vocês fizeram ou fazem acompanhamento do plano?

Clarice e Emília: A gente faz o acompanhamento para saber quando atingiu a meta e, quando não atingiu, procura saber o que aconteceu, para se a gente encontrar algum problema, a gente corre lá para ver o que está acontecendo. Já estamos acostumadas. Estamos passando para a Aurení e a outra que está entrando no grupo como é que é. No grupo é tudo certinho.

Além do pessoal da Secretaria de Assistência Social no Centro Público, tem mais alguém que possa ser consultado ou que vocês consultem para dar orientação para o grupo, como um advogado ou um contador?

Emília: Não.

Vocês têm algum documento?

Emília: Não temos nenhum documento do grupo, é informal.

E vocês, pessoalmente, têm algum tipo de proteção social como INSS de autônomo?

Emília: Eu trabalho também de carteira assinada, mas as outras não têm nada.

Clarice: Se tiver algum problema de doença, de precisar faltar e não poder produzir, a gente conta com as outras. Com a solidariedade do grupo para ajudar. Ainda não, quem sabe, né?

Quantos grupos fazem crochê?

Emília e Clarice: Tem vários grupos e cada um faz uma coisa, agora dois fazem crochê e o outro grupo começou a fazer tapetes também. Mas quando a gente entrou foi falado que era só um grupo de cada.

Mas tem mercado para todos?

Clarice: Não. Atrapalha porque a gente trabalha com o espírito da Economia Solidária de um grupo fortalecer o outro e indicar o cliente para o outro grupo. No outro grupo também acho que são quatro pessoas.

Vocês recebem alguma coisa/recurso do Centro Público?

Emília e Clarice: Material para produção, por doação; e no fim do ano a gente paga o equivalente a 20% do que gastou em forma de doação de um curso para outros grupos ou produtos [tapetes] para outras entidades como o Hospital do Câncer, por exemplo, o que vai para o Centro é para vender e fazer um fundo. A gente assina um termo dizendo o que recebeu. Nunca teve problema de falarem para a gente que não tem material, sempre tem. A gente faz uma lista do que precisa. Dizendo o que vai fazer com o material, e eles são bem organizados para atender os pedidos.

O que vocês acham da possibilidade de vender para o poder público?

Emília, Clarice e Aureni: Achamos que do jeito que está, está bom, não precisa vender para o governo para vender mais, o único problema é esse grupo que está fazendo também, mas isso a gente vai chegar num acordo.

Clarice: Nós não vendemos em janeiro e fevereiro, então fiquei sem nada, mas não sei como poderia mudar isso.

E como funciona a distribuição dos produtos de vocês?

Clarice e Emília: A gente vende em feiras organizadas pelo programa, em casa, para os vizinhos.

E no bairro, tem algum tipo de incentivo lá para as pessoas comprarem dos produtos de lá?

Clarice e Aureni: No nosso bairro [Jardim União da Vitória] não tem, na região não tem espaço e também não fazem as feiras lá, só no centro. Então vende para amigos, parentes...

E no Centro Público?

Emília e Clarice: Aqui vende bem. Aqui a gente chegou a vender 700 reais depois que inaugurou, mesmo que não venda muito, toda a semana tem um pouquinho, agora deu uma caída

e, além disso, o produto da gente fica guardado direitinho, é posto em exposição. Funciona como uma boa loja.

Vocês tiveram informações sobre financiamentos ou empréstimos para ajudar a produção?

Emília: Não. Ah sim, Estivemos numa reunião com a Caixa Econômica Federal agora recentemente para dar informação sobre abrir contas para os grupos, e o gerente falou que tem uma conta que pode fazer empréstimo e explicou quais as contas que podemos abrir e as exigências. Como aqui é coletivo a gente não quer abrir em nome de um só, então a única que deu certo foi a conta-poupança, mas com essa não pode pegar empréstimo, só com a conta 023 mas que não é viável para a gente. É a única conta que pode fazer empréstimo e é para pessoa física. E a poupança pode ter até três pessoas.

Por que a opção por esse tipo de trabalho?

Clarice: Começou por falta de opção. Eu fiquei desempregada, trabalhava na Educação Infantil e não passei no concurso. Também não consegui arrumar emprego por causa da idade, sabe como é... Aí tendo que criar os filhos. Aí uma amiga que fazia bijuteria ficou sabendo que ia formar grupo, aí foi em casa me chamar. Aí depois disso arrumei outro emprego, mas não saí do grupo, já faz dois anos que estou trabalhando e três no grupo.

Emília: Quando entrei tive muita dificuldade, mas como é artesanato não tem como ir só pela necessidade, se não gostar do que faz não consegue. Já sabia fazer crochê. Já tinha tido carteira assinada. Tenho um menino pequeno e queria um trabalho que pudesse fazer sem sair de casa e ficar o dia inteiro fora de casa, para cuidar dele e da casa.

Aureni: Gosto de fazer crochê e não encontrava trabalho por causa da idade. Já sabia fazer crochê agora estou aperfeiçoando com as outras. O grupo é bom porque um ajuda o outro.

Clarice, Emília e Aureni consideram vantagem a possibilidade de trocar experiências com o grupo. Também é vantagem ter autonomia e autogestão.

Clarice: Mas também pode ser desvantagem, porque não tem patrão e tem que ser responsável, não pode ficar solto, mas é melhor que ter patrão. Não pode fazer corpo mole, tem que ter disciplina.

Emília: Não pode ficar pensando hoje eu não vou fazer porque vou fazer outra coisa, faço outro

dia, assim...

Todas: *Também tem mais oportunidade de trabalho do que no mercado e acham que esse trabalho vai fazer melhorar de vida, e também tem oportunidade de evolução profissional.*

Clarice: Meu sonho é aparecer naquele programa de televisão Pequenas Empresas, Grandes Negócios, olha que chique!

Todas: *Acham que a remuneração é boa e que o trabalho é mais digno do que com CPTS porque elas podem criar.*

Todas: *Consideram desvantagem a instabilidade quanto aos rendimentos e a falta de direitos como férias, 13º salário, e às vezes acontece de ir para as férias com a família carregando o crochê debaixo do braço.*

Emília: Acredita que agora que as pessoas estão começando a reconhecer o trabalho da Economia Solidária, mas as pessoas não valorizam não!

Clarice: O Centro (Público) é importante por conta disso, eles valorizaram mais, porque em outro lugar eles achavam que a gente tinha que vender barato, porque crochê todo mundo faz e vende bem baratinho, aquela coisa, a gente na banca e a pessoa falava: ah, fulano faz e vende bem baratinho, no mercado eu vi um jogo desse por X; eu lembro de uma mulher que o tapete era 12 e ela falou “eu dou oito” e a gente acabava vendendo porque precisava do dinheiro. E agora a gente também aprendeu aqui a dar valor, se não vender hoje, vai vender amanhã, não tem aquela pressa, foi bom para a gente. Antes tinha aquela pressão, a gente tinha que vender. Agora não, a gente põe preço justo e vendeu, vendeu; não vendeu deixa lá até aparecer alguém que dê valor.

Emília: E isso tem aumentado. Com a Economia Solidária isso ficou muito claro para a gente que o nosso trabalho tem valor. E o Centro Público foi muito importante para a gente, porque quando a gente vendia só nas feiras, tem gente que não gosta de comprar na feira, não tem segurança para dar o cheque, fazer encomenda, aqui melhorou bastante nesse ponto.

E quanto aos rendimentos, todas dividem igualmente?

Clarice: Sim. A gente sempre coloca a meta para ganhar 420 reais o equivalente ao salário mínimo. Até novembro conseguimos atingir a meta, o salário era 380 reais; aí a gente faz força para atingir. Teve um mês que a gente no começo não tinha vendido nada e eu disse que aquele mês a gente tinha que tirar 300 reais cada uma, e no fim, não sei o que a gente fez, mas tiramos 310 reais cada uma.

Todas: *Acham que essa quantia é suficiente para viver bem, de acordo com o padrão, e não recebem nenhum outro benefício do governo.*

Quais os principais problemas do grupo?

Clarice: Tava tudo maravilhoso, mas agora tem o problema da concorrência, que apareceu outro grupo fazendo o que a gente faz.

É um grupo novo?

Emília: Não, é um grupo que já fazia parte, que também faz crochê, mas fazia outras coisas [produtos], e agora está fazendo tapetes também, e aí fica difícil para a gente.

Clarice: Também porque tinha um acordo de a gente não fazer as mesmas coisas para não concorrer, porque aí a Economia Solidária é para a gente ajudar o outro, então a gente não faz o que o outro grupo faz, a gente indica o outro grupo para quem está querendo o produto. Só isso.

Mas não tem mercado para todo mundo?

Emília: Não, a gente começa a vender menos e fica mais difícil vender.

Como pretendem resolver essa situação?

Clarice: Já falamos com o pessoal do Centro Público e estamos em discussão, eles ainda não deram nenhum retorno.

Quanto à vida pessoal de vocês, enfrentam algum problema por fazer parte do grupo?

Todas: *Está tudo tranquilo.*

Tem alguma sugestão de mudança com relação à Economia Solidária?

Clarice: Para mim está tudo bem, tem dois anos que a gente está aqui e está tudo bem. (Emília e Aureni concordam).

E com relação aos prazos para deixar o programa?

Emília: A gente sabe disso, mas não foi passado para nós oficialmente. E a gente sabe que tem gente que está desde o começo há quase três anos e não foram desligados. A gente sabe que eles só vão desligar quando a gente tiver bem, eles que determinam quando a gente deve.

Vocês têm vontade de se desligar?

Clarice: Por enquanto ainda não, falta muita coisa ainda porque a gente tem que estar bem firme porque, agora, por exemplo, minha mãe faleceu e ela era parte do grupo, então entra gente nova e a gente tem que praticamente começar de novo. Tem que fazer novos planos para começar de novo, mas é claro, uma hora a gente vai ter que sair. O nosso sonho é ir para o Shopping, ter uma loja, não uma loja comum, mas uma daquelas abertas, lá no meio, um quiosque.

Para poder realizar esse sonho e crescer como vocês planejam, vocês fazem alguma reserva do que vocês ganham para investir nisso?

Clarice: A gente nunca fez, mas estamos querendo fazer esse ano, dividir o que a gente ganha por cinco e guardar uma parte.

A ideia partiu de vocês ou do programa?

Clarice: Da gente porque a gente sabe que uma hora a gente vai ser desligado.

Vocês acham que se tivesse um planejamento desde o princípio e uma assessoria mais completa para fazer metas iria mais rápido?

Emília: Já teve no começo uns estudantes da UEL de uma incubadora, mas a gente perde muito tempo de produção e venda para ter reunião uma vez por semana e a gente perde o dia inteiro. O grupo chegou à conclusão que tomava muito tempo e os resultados eram muito longos [de longo prazo], e a gente precisava nessa época de um lugar fixo para a venda e material, que a gente ainda não tinha por direito, então eles falavam que ia ver isso, mas nunca chegava. Tinha estudantes e professores, uma psicóloga que não eram da área de administração. Eles ajudaram a fazer os custos, ver preços de venda.

Clarice: Veio alguém do curso de moda ensinar a ver cores, mas o retorno era muito a longo prazo e atrapalhava a produção.

APÊNDICE H – Entrevista com o grupo de geração de trabalho e renda Marreca

Data: 08/07/2008

O trabalho que o grupo desenvolve é a confecção de camisas de malha e contratam um serviço externo para fazer a serigrafia. O grupo começou há aproximadamente dois anos com 14 mulheres a convite do coordenador do projeto no distrito. Hoje o grupo conta com cinco mulheres que informam que as outras participantes desistiram do projeto porque a renda é muito pequena.

Três participantes saíram do mercado de trabalho para cuidar de filhos, uma foi despedida do cartório distrital que se mudou para Londrina e começou a trabalhar como empregada doméstica, mas teve um problema de saúde e não pôde continuar. A última é mais jovem que as demais e trabalhava em escritório em Londrina e quando teve filho optou por fazer esse trabalho perto de casa e mais flexível para poder cuidar do bebê.

As cinco não dispõem somente da renda do trabalho da Economia Solidária para viver, sendo a mesma complementar à renda de maridos, filhos ou aposentadoria, e que não poderiam viver só com a renda desse trabalho. A renda é dividida igualmente entre as participantes e gira em torno de R\$ 100,00 por mês para cada uma, com pico em dezembro de cerca de R\$ 300,00. O grupo vende os produtos no Centro Público de Economia Solidária e também fez o uniforme da escola de Irerê.

O grupo recebeu capacitação para o trabalho no Centro Público, que também conseguiu o empréstimo das máquinas de costura com algumas entidades; o grupo não possui nenhuma máquina de costura. Quando tem uma encomenda maior o grupo recebe ajuda do programa para compra da matéria-prima. Também houve orientação do Centro Público para promover a autogestão e conduzir o relacionamento do grupo, então nunca houve problemas sérios de relacionamento.

Já pensaram em comprar as máquinas e falaram com o facilitador; estavam pensando em fazer uma poupança para comprar, mas foram deixando porque o pessoal foi saindo do grupo. Agora começaram a pensar de novo e o pessoal da Economia Solidária vai fazer uma doação de máquinas para o grupo, então não fazem fundo de reserva para compra de

equipamento, só para comprar o material.

O pessoal do Centro Público falou que o prazo de ajuda seria de dois anos da formação do grupo, e que depois disso o grupo teria que andar com as próprias pernas e que esse tempo era para aprender a ter produção, também falaram da contrapartida do fomento.

Sobre a legalização foi falado em muitas reuniões que a melhor forma era a cooperativa e não foi falado em outro tipo de firma. Nesse ano começaram as reuniões específicas para falar da formação da cooperativa, para explicar e encaminhar para a formalização.

O grupo entende que vai ser muito bom fazer a cooperativa porque aí vão ter nota fiscal, e já perderam negócio porque não tinham, inclusive para fazer encomendas para a própria Prefeitura, para as escolas municipais. Então entendem que vai ocorrer uma ampliação do mercado do grupo com a cooperativa funcionando. E que não teriam problema para atender ao aumento da demanda porque hoje só trabalham meio período.

Nunca pensaram em fazer empréstimos, mas foram a uma reunião na qual a CEF ofereceu a oportunidade de abertura de contas bancárias, mas a reunião foi muito rápida e numa sala muito pequena, então não conseguiram entrar ou ter as informações, e não se falou mais nisso.

Todas apostam no trabalho coletivo, mas afirmam que tem que gostar muito do que faz para continuar, porque a renda é muito baixa e não é compensador agora, mas têm a expectativa de melhorar a renda com um aumento da produção. Informam que a maioria das encomendas é encaminhada pelo Centro Público e que têm dificuldade para procurar clientes. Utilizam as feiras organizadas pelo Centro Público para vender, mas não é fácil vender porque é difícil concorrer com as grandes lojas, que oferecem preços melhores pelo produto, então o que sai mais são os produtos com os ícones de Londrina, para quem quer levar uma lembrança da cidade.

APÊNDICE I – Entrevista com o grupo de geração de trabalho e renda Pão Maravilha

Data: 08/07/2008

O Grupo começou em 15 de agosto de 2006 com 12 membros e hoje são cinco mulheres. Definiram o trabalho com pães e bolos porque foi feita uma pesquisa com os moradores do distrito e não havia um fornecedor regular e de qualidade no distrito, então o trabalho do grupo atenderia uma necessidade da comunidade. Todas já faziam pão caseiro e três faziam para fora de forma não regular. Receberam capacitação para fazer pão francês do Programa de Economia Solidária. Só uma das integrantes está inserida no mercado formal de trabalho sendo professora da escola pública do distrito. Apontam como vantagem da Economia Solidária poder desenvolver um trabalho produtivo e prazeroso em grupo e gerar uma renda extra para a família.

Maria Isabel: Em Maravilha uma vantagem foi a oportunidade de trazer uma comodidade para a comunidade também, mas para trabalhar dentro da filosofia da Economia Solidária precisava ter feito antes um trabalho psicológico com as mulheres, ter dado base para as mulheres, porque faltou um trabalho de base para trabalhar em equipe; a oportunidade foi para mostrar ao mundo capitalista que não dá para equilibrar um trabalho deste vivenciando e comprando matéria-prima do mercado capitalista; então a vantagem é acordar as pessoas para esse espírito solidário, porque as pessoas participam do Programa de Economia Solidária mas ainda não conhecem as lutas e não vivenciam o espírito solidário, porque lá fora o mercado capitalista é que está em volta de você. Se houver aqui uma outra padaria a população vai procurar o melhor preço e não vir aqui por causa do espírito solidário do empreendimento ou para ajudar essas cinco mulheres do grupo, as pessoas vão se preocupar com o bolso delas. Então é necessário preparar também a comunidade e não só o grupo para o conceito da Economia Solidária, de rede de fortalecimento da comunidade, e isso ainda não acontece aqui.

Núbia: A renda é muito pequena porque nós temos que usar no mercado normal e também não podemos aumentar o preço aqui na comunidade porque as outras pessoas daqui não têm recursos para mais que o leite e o pão. Se fosse em Londrina o perfil seria diferente, porque teria o apoio

do Centro Público para trazer os clientes, o consumidor.

Maria Isabel: Para começar recebemos o apoio. A construção da padaria e o equipamento básico foi tudo doação do Comitê de Solidariedade da Sercomtel; depois fizemos empréstimos na Casa do Empreendedor para comprar mais equipamentos e retiramos da receita os recursos para pagar as prestações. Nós falamos com o nosso “chefe” da Economia Solidária (lá não tem chefe) que precisávamos equipamento e ele trouxe o pessoal da Casa do Empreendedor aqui. Eles fizeram uma análise da nossa capacidade de endividamento para saber se a gente teria condição de pagar e aí fizemos o empréstimo com 2,5% de juros ao mês. Também fazemos um fundo de reserva para reequipamento, que é um sexto do lucro e não precisamos mais do fomento do programa.

Núbia: Para administrar o negócio não teve ajuda do programa, fomos aprendendo com o andamento do negócio como fazer as coisas. No começo foi um choque porque não tínhamos experiência ou noção de administração, então a Maria Isabel foi pegando informação, nós fomos pegando informações com familiares e conhecidos com mais experiência.

Quais as informações que vocês receberam sobre formalização?

Maria Isabel: No começo o programa informou que dentro de dois anos tinha que estar legalizado e agora é que as pessoas estão recebendo treinamento sobre gestão solidária, e esse ano começou a discutir a formação da cooperativa e está sendo dirigido para cooperativa. Nós achamos que a legalização será uma segurança para nós, e também poderemos entrar no mercado e emitir nota, porque tem clientes que trabalham em firma e querem nota para prestar contas, como na Usina por exemplo. Então nós poderíamos ganhar mais, porque tem bastante gente em tempo de colheita, de plantio; tem bastante mecânico, agrônomo, e eles não procuram porque a gente não tem nota. Também teria a possibilidade de produzir alguma coisa especial, num esquema de industrializar e colocar no mercado. A possibilidade seria de expansão do negócio com a legalização.

Núbia: Para abrir conta no banco tive que usar meu nome na pessoa física, porque não tinha os papéis, e os bancos precisavam de documentos que não tínhamos. Com a formalização poderia acessar empréstimos no banco com juros menores, porque a cooperativa vai fornecer um CNPJ coletivo pra gente poder aproveitar as oportunidades, embora a gente tenha que pagar a nossa parte das despesas também.

APÊNDICE J – Entrevista com o grupo de geração de trabalho e renda Salgados Santa Isabel

Data: 08/07/2008

O grupo existe desde 2005 e é composto por três membros, duas donas de casa e uma empregada doméstica. Trabalham produzindo salgados por encomenda porque não têm o equipamento necessário para uma produção regular como freezer, e atendem na maioria das vezes a própria comunidade de Lerroville, festas de aniversário, buffet para bailes e jantares dançantes, e vão começar a fazer bandejinhas para vender nas casas uma vez por semana.

Elas entenderam a Economia Solidária como uma oportunidade de fazer um trabalho produtivo já que não têm oportunidade de arrumar emprego formal. Além disso, comentam que a Economia Solidária é para ajudar quem não tem renda e o Centro Público ajuda para comprar ingredientes para a produção.

Já ganharam panelas, um forno elétrico muito bom e um cilindro do Centro Público, agora vão tentar conseguir um freezer. Foram orientadas para fazer uma lista das necessidades e mandar para o Centro Público, e nunca foi passado nada sobre empréstimos, mas pensam que se tivessem uma verba para ter comprado todos os equipamentos no início teria sido uma maravilha. Porque faltam várias coisas para elas.

A administração é por conta delas e do seu jeito, não tem nenhuma interferência do programa nisso. Elas fazem uma reserva do que recebem para comprar os ingredientes. Tiram cerca de R\$ 300,00 por mês para dividir igualmente pelas três, quando fizeram o jantar dançante mês passado foi melhor, tiraram R\$ 570,00 livre para dividir pelas três.

Quais as informações que vocês receberam sobre formalização?

Jacira: O pouco que vi no Centro Público achei interessante, porque entendi que os grupos vão se unir e a cooperativa vai negociar os produtos dos grupos, de todos; e achamos que vai melhorar para nós porque vamos ter mais encomendas quando estiver na cooperativa. A questão da nota fiscal nunca foi problema para nós, porque quem pede comprovação a gente dá recibo. Achamos que a cooperativa vai ser bom, mas ainda não pensamos muito nem discutimos sobre isso, mas precisamos de ajuda para procurar clientes e pensamos que isso pode dar uma garantia para a aposentadoria.