



Julio 2019 - ISSN: 1989-4155

## INCLUSÃO PRODUTIVA POR MEIO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

### **Dra. Ednalva Felix das Neves<sup>1</sup>**

Pesquisadora de Pós-Doutorado (PNPD/CAPES) e Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento (PPGE&D) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Email: ednalvafelix@gmail.com

### **Dra. Sibeles Vasconcelos de Oliveira<sup>2</sup>**

Professora nos cursos de Graduação do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI), Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento (PPGE&D) e Programa de Pós-Graduação em Agronegócios da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Email: sibeles\_oliveira@yahoo.com.br

### **Dra. Carolina Raquel Duarte de Mello Justo<sup>3</sup>**

Professora do Departamento de Ciências Sociais (DCSo) e Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos (PPGGOSP) da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Email: carolinaraquel@yahoo.com.br

### **Dra. Rita Inês Paetzhold Pauli<sup>4</sup>**

Professora nos cursos de Graduação do Departamento de Economia e Relações Internacionais (DERI) e Programa de Pós-Graduação em Economia e Desenvolvimento (PPGE&D) da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Email: rita.pauli@gmail.com

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Ednalva Felix das Neves, Sibeles Vasconcelos de Oliveira, Carolina Raquel Duarte de Mello Justo y Rita Inês Paetzhold Pauli (2019): "Inclusão produtiva por meio da economia solidária", Revista Atlante: Cuadernos de Educación y Desarrollo (julio 2019). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/atlante/2019/07/inclusao-productiva.html>

<sup>1</sup> Economista pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP). Mestra em Política Científica e Tecnológica; Especialista em Economia do Trabalho e Sindicalismo; Doutora em Desenvolvimento Econômico, todos pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pós-Doutorado em Economia e Desenvolvimento (PPGE&D) pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

<sup>2</sup> Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialização em Finanças pelo Centro Universitário Franciscano. Mestra em Extensão Rural pela UFSM. Doutora em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

<sup>3</sup> Graduada em Ciências Sociais. Mestre em Ciência Política. Doutora em Ciências Sociais. Especialização e Pós-doutorado em Jornalismo Científico, todos pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

<sup>4</sup> Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); Mestra em Economia Rural pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Doutora em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP); Pós-doutorado em *Geography and Planning*, no *Sustainable Places Research Institute*, na *Cardiff University*, no País de Gales, Reino Unido.

## RESUMO

Este artigo apresenta uma análise do programa *Ações Integradas*, do Plano Brasil Sem Miséria e traz, também, como base, a defesa de uma atuação mais sólida e consistente do Estado no combate à pobreza e na geração de trabalho e renda, como forma de assegurar a inclusão social produtiva.

O programa foi lançado no Brasil em 2011 pelo governo federal de Dilma Rousseff através da antiga Secretaria Nacional de Economia Solidária, do Ministério de Trabalho e Emprego e fazia parte de uma proposta de inclusão social produtiva, defendida por estudiosos das questões sociais que entendiam que era preciso haver incentivos do nível federal para apoiar iniciativas de geração de trabalho e renda dos governos municipais (que deveriam ser responsáveis pela execução dos programas), de forma a atender às orientações de inclusão social produtiva do Plano Brasil Sem Miséria.

**Palavras-chave:** Economia Solidária; Inclusão social produtiva; Políticas Públicas; Geração de trabalho e renda.

## RESUMEN

Este artículo presenta un análisis del programa *Ações Integradas* (Acciones Integradas) del *Plano Brasil Sem Miséria* (Plan Brasil sin Miseria) y trae, también, como base, la defensa de una actuación más sólida y consistente del Estado en el combate a la pobreza y en la generación de trabajo y renta, como forma de asegurar la inclusión social productiva.

El programa fue lanzado en Brasil, en el año de 2011 por el gobierno federal de Dilma Rousseff a través de la antigua Secretaria Nacional de Economía Solidaria del Ministerio de Trabajo y Empleo y forma parte de una propuesta de inclusión social productiva defendida por estudiosos de las cuestiones sociales que entendían que era necesario que haber incentivos del nivel federal para apoyar iniciativas de generación de trabajo y renta de los gobiernos municipales (que deberían ser responsables de la ejecución de los programas), para atender a las orientaciones de inclusión social productiva del Plan Brasil Sin Miseria.

**Palabras-clave:** Economía Solidaria; Inclusión social productiva; Políticas públicas; Generación de trabajo y renta.

## ABSTRACT

This paper presents an analysis of the *Ações Integradas* program (Integrated Actions program) of the *Plano Brasil Sem Miséria* (Brazil without Misery Plan) and also, as a background, defends a more solid and consistent performance of the State in the fight against poverty and in the generation of work and income, as a form to ensure productive social inclusion.

The program was launched in Brazil in 2011 by the federal government of Dilma Rousseff through the old National Secretariat for Solidarity Economy of the Ministry of Labor and Employment. It was part of a proposal for productive social inclusion, defended by scholars of social issues. They understood that it was necessary to have incentives at the federal level to support initiatives for the generation of labor and income of municipal governments (which should be responsible for implementing the programs), for to comply with the guidelines for productive social inclusion of the Brazil without Poverty Plan.

**Keywords:** Solidarity Economy; Productive social inclusion; Public policy; Generation of labor and income.

## 1. INTRODUÇÃO

O projeto intitulado “Promoção de ações municipais integradas de economia solidária para o desenvolvimento local visando à superação da extrema pobreza” (aqui referenciado, para fins de síntese, como Programa Ações Integradas - PAI) foi lançado no Brasil pelo governo federal de Dilma Rousseff (do Partido dos Trabalhadores - PT) em 2011, através da Secretaria Nacional de Economia Solidária, do Ministério de Trabalho e Emprego (SENAES/MTE). Seu principal objetivo era, a partir dos incentivos do nível federal, apoiar iniciativas de geração de trabalho e renda dos governos municipais, de forma a atender às orientações de inclusão social produtiva do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).

Os projetos deveriam ser elaborados e executados por Prefeituras Municipais, e previa a criação de unidades produtivas na linha da economia solidária (cooperativas, associações e outros) e destinava recursos financeiros tanto para a aquisição de máquinas e equipamentos produtivos (infraestruturas, tecnologias sociais), como para reformas e estruturação de espaços físicos para acomodar as unidades produtivas e de comercialização. Os recursos do projeto também eram destinados à aquisição de matérias-primas para a produção, impressões de materiais gráficos para divulgação e, em alguns casos, atividades de formações técnicas, assessorias e consultorias, além da formação dos trabalhadores e técnicos das Prefeituras que executavam o projeto.

O formato deste programa se assemelhava ao que alguns pensadores<sup>5</sup> vêm chamando de “inclusão social produtiva” que, basicamente, defende que o Estado deve adotar medidas para combater a pobreza e exclusão social, por meio da geração de trabalho e renda, sendo o fomento à economia solidária, uma dos eixos do programa.

Sendo assim, o presente estudo traz uma reflexão sobre a proposta de combate à pobreza e inclusão social por meio das iniciativas de inclusão produtiva. Antes, porém, é feita uma discussão sobre o papel do Estado no combate à pobreza, seja por meio de programas de transferência de renda (como o Programa Bolsa Família), seja em uma (assim considerada) etapa posterior (ou complementar) – de criação e/ou fomento de unidades produtivas.

Sendo assim, o presente artigo se propõe a discutir a proposta do Programa Brasil Sem Miséria (a partir do exemplo do Programa Ações Integradas), tendo como pano de fundo, a defesa de uma atuação mais sólida e consistente do Estado no combate à pobreza e na geração de trabalho e renda como forma de assegurar a inclusão social – e especialmente, a inclusão social produtiva.

## 2. A DEFESA DE UM ESTADO ATUANTE NA ECONOMIA E NAS QUESTÕES SOCIAIS EM CONTRAPOSIÇÃO AO NEOLIBERALISMO

### 2.1. Estado, políticas públicas e questões sociais

A atuação do Estado em enfrentamento aos problemas sociais e na (re)organização da sociedade materializa-se através das políticas públicas. Tratam-se de ações, acordos e decisões que impactam em diversas dimensões da vida dos cidadãos, seja na economia, na saúde, nas questões educacionais, trabalhistas, ambientais ou mesmo na correlação de poderes (isto é, nas inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade). No caso das políticas sociais, a atuação do Estado tem como objetivo garantir o acesso ao conjunto de bens e serviços que garantem uma sociedade mais justa e equitativa. No plano prático, as políticas públicas são ações intencionais planejadas a fim de se alcançar objetivos específicos e, embora sejam implementadas por meio das ações dos governos, envolvem diversos atores formais e informais, em diferentes níveis de decisões.

---

<sup>5</sup> Costa *et al.*, 2014; Mello *et al.*, 2014; Singer, Silva e Schiochet (2014); Falcão e Karam (2014).

Desta forma, a análise das políticas públicas aponta para como está sendo construída a relação entre o Estado e a sociedade, quais seus impactos sobre a vida da população, quais as orientações político-ideológicas que guiam estas políticas, dentre outras questões de suma importância para o desenvolvimento socioeconômico. Para se avaliar estas questões, é importante considerar que a forma como Estado e Sociedade se relacionam atualmente é fruto de uma construção histórica, motivada pela necessidade de assumir a questão da segurança nacional frente a outros países, e/ou de construir políticas que assegurem o crescimento econômico e o bem-estar social.

A formação do Estado Moderno – liberal – se deu na Europa, a partir do século XVIII, conforme a burguesia ascendeu econômica e politicamente, e significou uma mudança de concepção sobre a origem e legitimidade do poder político vigentes sob o Feudalismo, que eram de natureza divina e tradicional-hereditária. A mudança de um Estado autoritário para um democrático, e do modo despótico de transferência e exercício do poder político para o representativo, levaram à perda de poder pelos nobres feudais e, com o passar dos séculos, passaram a ameaçar o poder burguês. O Estado liberal, em seus primórdios, era “pequeno”; sua arrecadação deveria ser suficiente quase que apenas para financiar as incumbências de segurança pública (principalmente os direitos civis à vida e à propriedade). No entanto, o tamanho e as funções do Estado foram gradativamente aumentando, conforme as lutas e pressões políticas, sobretudo a partir do final do século XIX, resultaram na ampliação do sufrágio, garantindo a não proprietários, trabalhadores, não alfabetizados, mulheres e outros grupos discriminados, não apenas o direito ao voto, mas à expressão e consideração de suas demandas como públicas, a serem respondidas pelo Estado. Dentre estas demandas estão, notadamente, aquelas por melhores condições de trabalho, por educação, saúde e pela redução da pobreza, as quais, conforme passaram a ser incorporadas e atendidas pelo Estado, deram origem, no século XX, aos modernos sistemas de proteção social e aos chamados Welfare States, ou Estados de Bem-Estar Social (POGGI; MARSHALL, 1981).

As responsabilidades e ações do Estado, e a orientação das políticas públicas sofreram, portanto, transformações significativas durante o século XX, especialmente após a 2ª Guerra Mundial. Neste período, a percepção de que o livre jogo das forças de mercado, em que se baseava o Estado liberal, não era capaz de solucionar os problemas da sociedade ampliou-se, uma vez que as desigualdades sociais eram intensificadas, ao passo que a maior parte das riquezas era acessível a poucos indivíduos e grupos. A consolidação das democracias ocidentais, que ampliou a representação política, também contribuiu para o entendimento da importância da atuação do Estado na sociedade. Enquanto ator responsável pelos aspectos reguladores e sociais, pela produção de bens e serviços, o Estado assumiu, cada vez mais, o papel de promover o desenvolvimento dos sistemas de proteção social (DI GIOVANNI, 2009).

Especialmente neste caso, vale ressaltar a presença dos partidos políticos de inspiração comunista, socialista ou trabalhista nos debates europeus sobre o papel do Estado, fato de suma importância para a consolidação dos Estados de Bem-Estar Social. Este feito foi importante para consolidar os direitos sociais, já que neste período os direitos de cidadania se consolidaram “em sua plenitude, ao mesmo tempo em que [passaram] a ser percebidos e entendidos, no conjunto da sociedade, como **jus**, como algo que legitimamente pertence a alguém” (DI GIOVANNI, 2009; colchetes nossos; negrito do autor). A emergência da sociedade de consumo de massas também trouxe nova configuração à sociedade, aumentando as expectativas das pessoas, mais conscientes de suas necessidades e carências, e também da importância do papel do Estado por meio das políticas públicas (MULLER, 2002).

É importante destacar que, para muitos segmentos da sociedade, o Estado verdadeiramente democrático passou a ser visto não apenas como o ator que inclui mecanismos clássicos de representação (direito de votar e ser votado; participação igualitária de classes, categorias e interesses), mas como ator que tem forte capacidade de resposta (*responsiveness*) às demandas da sociedade. E neste sentido, as políticas públicas representam mais do que a ação do Estado ou governo: representam uma “forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante de uma completa interação entre o Estado e a sociedade” (DI GIOVANNI, 2009, p. 04).

Para Deubel (2006), as políticas públicas vão além da formulação e implementação de ações visando à resolução de problemas, contribuindo para a construção de um marco simbólico para a busca de soluções pelos próprios atores sociais que delas se beneficiam. Assim, o processo de elaboração de demandas e de soluções para solucioná-las, a fim de serem transformadas em políticas públicas, contribui para a construção de novas representações e percepções sobre os

problemas, sobre as formas de resolvê-los, sobre a disputa de interesses e sobre as lutas a serem travadas para que se transformem em demandas públicas, entrem para a agenda de governo e disso resultem ações efetivas, sob a forma de políticas públicas. Este processo de construção das políticas, que envolve diversos atores sociais, favorece, como também afirmam Jobert e Muller (1987), a formação de identidades, a organização e expressão de interesses, a mobilização e participação política e, com isso, o estabelecimento das condições sócio-políticas sob as quais os governos definem prioridades e modos de ação através das políticas públicas.

Portanto, com o aprofundamento da democracia e o aperfeiçoamento de formas e mecanismos de participação política no ocidente ao longo de todo o século XX, inclusive com a incorporação de mecanismos diretos de participação para a tomada de decisão aos tradicionais métodos liberal-representativos (indiretos), novos atores sociais, além dos estatais e institucionais, foram ganhando oportunidade e ampliando seu espaço nos processos de formulação, decisão e implementação de políticas públicas, aproximando Estado e sociedade.

Assim, se os ideais e antigos liberais pregavam a não atuação do Estado na sociedade, com base na ideia do *laissez faire, laissez passer*, durante o século XX, por outro lado, conforme os partidos de esquerda vieram ganhando eleições – em especial os socialdemocratas na Europa – a presença do Estado na economia e na sociedade foi se ampliando, especialmente entre o final da 2ª Guerra Mundial e meados dos anos 1970, conhecidos como anos gloriosos do capitalismo. Neste período, com a adoção de políticas keynesianas, combinando crescimento econômico e investimento social, a pobreza e as desigualdades diminuíram nos países desenvolvidos. Porém, conforme este modelo foi entrando em crise, os ideais liberais voltaram a ascender, só que reformulados, sob a nova roupagem do Neoliberalismo, defendendo um Estado mínimo, com redução de despesas especialmente para o financiamento das políticas sociais, conforme será visto na próxima seção.

## 2.2. Estado de bem-estar social e neoliberalismo

O Neoliberalismo surgiu após a 2ª Guerra Mundial como reação ao Estado intervencionista keynesiano – este nascido com a crise de 1929 e que ganhou força a partir da década de 1950, quando assumiu uma condição de hegemonia cultural (FILGUEIRAS, 1997; ANDERSON, 1995). O Neoliberalismo é “um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar todo o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional”. Apresenta-se como uma oposição ao Estado de Bem-Estar, especialmente presente na obra “Caminhos da servidão” de Friedrich Hayek (1990) que, segundo Anderson (1995, p. 10 e 22), promove “um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política”.

Filgueiras (1997) destaca que a base do pensamento neoliberal reflete a recusa da intervenção e ação do Estado na promoção de políticas ativas: macroeconômicas (políticas para estimular a atividade produtiva e o emprego), setoriais (industrial, por exemplo) e regionais. Mais uma vez, as críticas se voltam à intervenção estatal, defendendo o mercado livre como a melhor forma de funcionamento econômico e político benéfico ao desenvolvimento (FILGUEIRAS, 1997, p. 899).

O combate ao keynesianismo e à solidariedade tinha como foco propor um tipo diferente de capitalismo, “duro e livre para o futuro”. No entanto, a fase de auge do capitalismo naquele momento era empecilho para o discurso liberal, que entendia que as regulações por parte do Estado e o Estado de Bem-Estar promovido pelas políticas sociais pudessem se traduzir em entraves ao desenvolvimento. Para Hayek (1990), estas ações intervencionistas eram responsáveis por destruir a liberdade dos indivíduos e a força da concorrência, que poderia acarretar a prosperidade. O pressuposto básico liberal aparece na defesa deste pensador, como um fator positivo para a sociedade: “a desigualdade era um valor positivo” responsável por promover o desenvolvimento das sociedades ocidentais.

Contudo, no cenário de prosperidade do capitalismo, a crítica às políticas keynesianas não encontravam respaldo, o que veio a ocorrer apenas com a crise do capitalismo da década de 1970, quando “as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno”. Para os neoliberais como Hayek:

As raízes da crise (...) estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. Estes dois processos destruíam os níveis necessários de lucro das empresas e desencadearam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado. O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas (ANDERSON, 1995, p. 10).

Alguns países europeus passaram adotar o ideal neoliberal e os Estados Unidos são considerados o maior representante na atualidade. Na Europa, o fenômeno se expressou especialmente no combate e desmonte do Estado de Bem-Estar social, por meio do combate às políticas sociais. Nos Estados Unidos, onde o Estado de Bem-Estar nunca chegou a se consolidar de fato, o neoliberalismo se expressou mais fortemente na competição militar com a União Soviética.

O projeto neoliberal ganhou expressão na América Latina, especialmente porque foi neste território que fora difundido a partir dos organismos internacionais. A proposta neoliberal foi apresentada como a melhor alternativa para resolver os problemas dos países em desenvolvimento. Em especial, a reunião ocorrida no final da década de 1980, denominada Consenso de Washington, teve papel de suma importância na implantação do neoliberalismo nos países latino-americanos, por apontar um conjunto de regras que estes países deveriam seguir para se inserir na economia global.

A seguir, são sintetizados os dez pontos básicos que indicam os parâmetros da proposta de reformas neoliberais para a América Latina, apresentados por Gimenez (2007, p. 53)<sup>6</sup>:

- Liberalização do financiamento: que consistia em deixar ao mercado as decisões das taxas de juros, tirando o poder de decisão “das mãos dos burocratas”.
- Adequação da política cambial: a taxa de câmbio deveria flutuar livremente.
- Liberalização do comércio: esta seria a receita para enfrentar as “adversidades macroeconômicas”. A recomendação era ainda para que fossem retiradas as “restrições quantitativas”, liberalizando as importações por meio da redução progressiva das “tarifas até atingirem uniformemente um patamar baixo, em torno de 10%”. A justificativa era de que, desta forma, melhoraria a competitividade das empresas nacionais, com o crescimento de suas exportações sem a necessidade de proteções “artificiais”.
- Disciplina fiscal: implica em aumentar o rigor com os gastos governamentais, “em todas as esferas do governo, empresas estatais e Banco Central” e, além disso, garantir superávit primários.
- Prioridades nos gastos públicos: se, por um lado, defendia-se a redução dos gastos, por outro, defende-se a priorização dos gastos públicos, direcionando-os para “áreas politicamente sensíveis” e negligenciadas, “capazes de alterar o perfil de distribuição de renda, como saúde, educação e infraestrutura”.
- Reforma fiscal: que consistia na racionalização do sistema tributário, que se daria por meio da ampliação da base tributária e “adequação das estruturas tributárias nacionais aos mercados globalizados”.
- Investimento Estrangeiro Direto (IED): nas palavras de Gimenez (2007), “junto com a liberalização financeira, as empresas estrangeiras [deveriam] competir de igual para igual com as empresas nacionais, retirando-se barreiras que impeçam a entrada de investidores estrangeiros em setores outrora protegidos artificialmente” (grifo nosso).
- Privatização: defendida como um instrumento para promover o melhoramento da eficiência das empresas estatais, além de servir para melhorar as contas públicas e reduzir a corrupção, abrindo espaço ao investimento estrangeiro em setores considerados monopolizados pelo Estado.
- Desregulamentação: diz respeito ao fato de que os governos nacionais deveriam “eliminar regulamentações que [restringissem a] competição e a entrada de novas firmas no mercado,

---

<sup>6</sup> O autor destaca que os pontos foram citados por John Williamson em “*What Washington means by policy reform*”.

e ao mesmo tempo, garantir a regulamentação necessária à segurança dos negócios, à proteção ao meio ambiente, além da supervisão das instituições financeiras” (grifo nosso).

- Direito de propriedade: que deveria ser garantido pelo poder Judiciário, “sem custos excessivos” e sendo “acessível a todos” (GIMENEZ, 2007, p. 53).

De acordo com Filgueiras (2006), a implantação do projeto neoliberal no Brasil ocorreu em três fases: a primeira fase ainda sob o comando de Fernando Collor, com a “implantação das primeiras ações concretas” e a ruptura com o modelo de substituição de importações; a segunda fase já sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, em que foram ampliadas e consolidadas as ações neoliberais; e, por fim, a terceira fase, que teve início ainda no governo FHC e continuou sob o governo de Lula, marcou o “aperfeiçoamento e ajuste do novo modelo”, pela “ampliação e consolidação da hegemonia do capital financeiro” (FILGUEIRAS, 2006, p. 186).

A eficiência econômica foi utilizada como o principal argumento para justificar a adoção das recomendações neoliberais nos países latino-americanos. Ao reduzir e direcionar gastos, esses países tornar-se-iam mais competitivos e melhorariam sua inserção na economia global. Este pensamento dominaria a política brasileira no final da década de 1980 e por toda a década de 1990, acarretando graves problemas sociais aos países em desenvolvimento.

No caso do Brasil, a adesão ao projeto neoliberal serviu para aprofundar os problemas já existentes. Destarte, estudiosos das questões sociais brasileiras alertaram para os graves problemas sociais gerados por este modelo, defendendo a intervenção do Estado no combate à pobreza e à exclusão social, por meio de políticas capazes de assegurar a construção (ou resgate) de uma sociedade mais justa e menos desigual. Isto é, frente ao cenário onde o Estado tinha um perfil marcadamente neoliberal, o apelo era para que houvesse uma reorientação na atuação do Estado, a fim de não deixar as questões sociais a mercê do mercado.

### **3. A ATUAÇÃO DO ESTADO NO COMBATE À POBREZA NO BRASIL**

#### **3.1. Estado e políticas sociais no Brasil**

A edificação dos Estados de Bem-Estar Social esteve, historicamente relacionada, na Europa e em outros países do mundo, à tentativa de responder, sob o capitalismo, às demandas por mais igualdade e segurança social. As respostas dadas pelos diferentes países variaram muito, em função de especificidades históricas e político-institucionais, e de acordo com o sentido e as características destas respostas alguns autores procuraram classificar os Welfare States (TITMUS, 1963, ESPING-ANDERSEN, 1991).

No caso brasileiro, a organização do Estado nos anos 1930 e o início da estruturação de políticas sociais, destinadas, em princípio, a atender indivíduos pertencentes à categorias profissionais regulamentadas pelo Estado e que participassem de sindicatos públicos reconhecidos, também pelo Estado (SANTOS, 1979), significou um tipo de intervenção estatal que, embora conferisse mais segurança aos cidadãos diante dos infortúnios da vida, não modificava a estratificação social “pré-existente” à intervenção; pelo contrário, a reafirmava, na medida em que incorporava nas políticas sociais, pelo requisito de contribuições prévias, o esquema de desigualdade social e ocupacional da época. Foi essa análise que permitiu à Wanderley Guilherme dos Santos (1979) perceber que a cidadania, no Brasil, por ele então denominada “regulada”, era restrita e legalmente excludente.

No mesmo sentido, análise posterior sobre o sistema de proteção social brasileiro, realizada por Sônia Draibe (1990), identificou uma aproximação de nosso “Welfare State” com o modelo conservador (Esping-Andersen) ou meritocrático-particularista (Titmuss), que parte da premissa de que cada um deve alcançar o seu sustento com base no próprio trabalho, no mérito e capacidades individuais. Draibe observa, porém, a falácia da adoção deste modelo no Brasil: enquanto na Europa ele esteve apoiado em uma estrutura de emprego e renda que garantiam o seu financiamento, isto é, com pleno emprego, condições e direitos trabalhistas, no Brasil a precariedade do mercado de trabalho compromete o financiamento das políticas sociais. Segundo a autora, pelo menos até os anos 1980, além de cerca de 50% da população economicamente ativa não estar incorporada ao

mercado formal de trabalho, mesmo a maioria daqueles formalizados não conseguia contribuir para o sistema previdenciário, não podendo usufruir dos benefícios sociais a ele associados. Disso resultou o que a autora chamou de um “esquema assistencial denso” – a grande maioria da população acabava tendo de recorrer à assistência social, que em princípio seria uma política marginal e emergencial, destinada a pessoas em condições de vulnerabilidade, e que acabou se tornando a única e recorrente (para não dizer permanente) opção de boa parte da população (DRAIBE, 1990).

Com o fim da ditadura, e com as lutas do movimento pela redemocratização, que resultaram na promulgação da Constituição de 1988, as políticas sociais e a cidadania no Brasil se modificaram. Ao mesmo tempo em que novas camadas e grupos sociais e profissionais foram gradativamente incorporados à cidadania social – fazendo jus a direitos – também as políticas sociais criaram novos benefícios e serviços destinados à população. Assim, pode-se dizer que houve uma reorientação do processo, numa espécie de amadurecimento e consolidação de nosso sistema de proteção social que, a partir de então, foi se aproximando do modelo socialdemocrata, isto é, baseado em direitos e políticas sociais de caráter universal. No entanto, a permanência dos vícios e vicissitudes da estrutura precária do mercado de trabalho brasileiro continuaram comprometendo o acesso da maioria da população aos benefícios sociais. E com a persistente crise econômica até, pelo menos 1994, quando então, houve a estabilização da moeda nacional, os índices de desigualdade e pobreza atingiram níveis alarmantes, aumentando a necessidade de soluções eficazes.

A partir dos anos 1990, o Brasil passou por processos distintos, e nem sempre coerentes, no que se refere aos rumos das políticas sociais. Ao mesmo tempo em que a Constituição de 1988 representou um marco legal importante, ao estabelecer a saúde, previdência e assistência social como direitos e pilares do sistema de seguridade social, as tentativas de submeter as políticas sociais às diretrizes macroeconômicas, afinadas com os ditames neoliberais, sugeriam a “privatização”, focalização, e redução das políticas sociais a mínimos e emergenciais (COHN, 1999).

Foi neste contexto que começaram a ser implementadas as primeiras experiências de programas de transferência de renda no Brasil – uma resposta que, ainda que fosse positiva, por representar uma preocupação do Estado com a solução deste problema, era uma solução marginal, já que reforça o tradicional esquema assistencial denso, e que ademais não dá conta, por si só, da multidimensionalidade do problema da pobreza e, em especial, de um de seus principais alicerces: o desemprego, os baixos salários, a informalidade e as más condições de nosso mercado de trabalho.

É neste sentido que sustentamos que a articulação intersetorial que o Programa Bolsa Família, criado em 2004, promoveu com outras políticas sociais – educação, saúde, trabalho, emprego e renda –, conforme ganhou centralidade no sistema de proteção social brasileiro (JUSTO, 2014), representa um ganho institucional para fomentar um processo mais amplo e incisivo de ações de combate à pobreza, redução das desigualdades sociais e sustentação de emprego e renda, ponto nodal da questão social brasileira. A criação e implementação do PBSM, a partir de 2014, associado ao PBF, e com várias frentes, dentre as quais a inclusão produtiva, representou, a nosso ver, uma iniciativa importante neste sentido, ainda que restrita e com os problemas de implementação.

### **3.2. Políticas de combate à pobreza no Brasil: do Programa Bolsa Família ao Plano Brasil Sem Miséria**

Foi devido ao cenário de pobreza, concentração de renda e desemprego que os pensadores das questões sociais<sup>7</sup> sinalizavam a necessidade do Estado intervir para além do processo de crescimento econômico, isto é, também no desenvolvimento social, adotando políticas redistributivas, que pudessem garantir a sobrevivência imediata daqueles que viviam em situação de extrema vulnerabilidade social. Atendendo ao que vinha sendo proposto por este grupo de pensadores, no início da década de 2000, o governo iniciou a adoção de medidas mais eficientes de combate à pobreza (algumas destas medidas já haviam sido iniciadas por governos anteriores, porém, com alcance ainda bastante limitado). O Programa Bolsa Família foi uma destas medidas<sup>8</sup> – previa a

<sup>7</sup> Por ordem cronológica: Draibe (1990); Suplicy e Cury (1994); Barros, *et al.* (2001); Suplicy (2002) dentre outros.

<sup>8</sup> Para saber mais sobre o Programa Bolsa Família, consultar: Justo (2009) e Lei n. 10.836/2004, disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm).

destinação de uma renda básica mensal para famílias que viviam em situação de extrema pobreza (SUPLICY, 2002; SUPLICY, 1994 e 2002; CURY, 1994; JUSTO, 2007 e 2009).

O programa foi, sem dúvida, um dos mais importantes (se não, a mais importante) medidas de combate à pobreza extrema no Brasil. Ainda assim, recebeu algumas críticas: uma delas afirmava que “*mais importante que dar o peixe, era ensinar a pescar*”. A crítica era oriunda tanto de opositores ao programa (defensores dos ideais da meritocracia), como de alguns defensores que, embora favoráveis a ele, defendiam que deveria ter caráter provisório, apresentando uma fase posterior, com proposta de **inclusão social produtiva**. Este segundo grupo de pensadores destacava a importância da adoção de políticas voltadas para a geração de trabalho e renda, como forma de garantir a manutenção dos níveis de consumo e de crescimento econômico, aspectos considerados essenciais para o desenvolvimento equitativo e para assegurar a inclusão social (NEVES, 2006).

Embora o aparecimento do tema “inclusão produtiva” nas bibliografias relacionadas ao debate sobre o combate à pobreza ou mesmo à Economia Solidária seja recente, não é difícil entender o que ele significa. Por um lado, relaciona-se à inclusão social, isto é, parte da crítica à existência de exclusão social, chamando a atenção para a necessidade de se incluir os excluídos. Neste sentido, vale ressaltar que existe um amplo debate sobre o termo “inclusão social”. No caso em questão, pela própria forma da abordagem do tema, refere-se a incluir no sistema vigente, promover condições de vida digna, por meio do acesso a um conjunto de bens e serviços essenciais à vida.

No que se refere ao termo “produtiva”, que é agregado ao termo “inclusão”, faz-se referência à inclusão social pelo trabalho. Ou seja, se por um lado discute-se a necessidade de promoção de políticas públicas capazes de combater a pobreza, por outro defende-se que estas políticas devem estar focadas na inserção da população pobre no mercado de trabalho, ou mais especificamente, na inclusão da população pobre no sistema produtivo. Sachs (2004, p. 26), justifica a opção de inclusão produtiva (ou pelo trabalho) a partir de dois fatores: i) porque “a inserção no sistema produtivo oferece uma solução definitiva, enquanto as medidas assistenciais requerem financiamento público recorrente”; ii) sob uma perspectiva psicológica, “o exercício do direito ao trabalho promove a autoestima, oferece oportunidades para a auto-realização e o avanço na escala social, ao contrário do desânimo e da falta de perspectivas vivenciados por assistidos crônicos”.

As propostas sobre inclusão produtiva ganham caminhos diversos, que vão desde o alinhamento à questão urbana e rural e à apresentação de diferentes eixos para se implementar as propostas (como no caso da inclusão produtiva urbana, que se baseia em cinco eixos, conforme veremos a seguir). Vale ressaltar que tanto a inclusão produtiva urbana como a rural englobam alternativas na linha da Economia Solidária.

Em específico, a inclusão produtiva urbana apresenta-se como uma estratégia para superar a extrema pobreza no Brasil pela “inserção no mercado, seja por meio do trabalho assalariado, autônomo ou associado” (COSTA *et al.*, 2014, p. 289-290). Assim, as ações visavam promover a “qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra, incentivo e apoio ao empreendedorismo e à organização coletiva” dos EES, dentre outras ações. A proposta enfocava cinco eixos: 1) a qualificação profissional, por meio do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a partir de uma parceria entre o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); 2) a Intermediação de Mão de Obra; 3) o Empreendedorismo; 4) o Microcrédito Produtivo Orientado e 5) a Economia Solidária.

No caso deste último eixo, conforme esclarecem Singer, Silva e Schiochet (2014), trata de alternativas por meio do trabalho associado, que busca oferecer condições para “promover as capacidades e criar oportunidades para que as pessoas em situação de pobreza possam obter renda por meio do trabalho decente”. O MDS (2015a) afirma que estas iniciativas eram oriundas de uma parceria entre a SENAES e o MDS e compreendiam “ações de estímulo à criação de empreendimentos autogestionários, com assistência técnica e apoio à comercialização de seus produtos e serviços”.

Outrossim, reconhecendo a persistência da pobreza rural, a proposta de inclusão produtiva rural representava uma estratégia para apoiar a “estruturação produtiva dos agricultores familiares” ou, como destaca o MDS, “rota específica” para o meio rural, com o objetivo de fornecer “um conjunto de políticas públicas” capazes de criar oportunidades e permitir que as famílias do meio rural pudessem superassem a pobreza, de maneira sustentável e com qualidade de vida (MDS, 2015b). O “pacote” de ações incluía: “assistência técnica especializada, recursos para investir nas propriedades, ampliação do acesso à água e energia elétrica, e apoio à comercialização da produção, por meio de compras públicas e privadas” (MELLO *et al.*, 2014, p. 323).

Atendendo à solicitação do grupo de pesquisadores que defendiam a necessidade de uma fase posterior ao programa de transferência de renda (Bolsa Família) e, em consonância com a proposta de inclusão social produtiva, em junho de 2011 Dilma Rousseff instituiu, por meio do Decreto nº 7.492/2011, o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) (BRASIL, 2011). De acordo com Falcão e Karam (2014), o PBSM representou “um novo marco na trajetória de resgate da imensa dívida social do Brasil com seus cidadãos mais pobres”, em que o Estado assumiu seu papel de “promotor do desenvolvimento e da justiça social”, conforme previa a Constituição de 1988. Em especial, este feito se deu especialmente por meio da proposta de inclusão produtiva urbana e rural.

O plano tinha como público-alvo a população em situação de extrema pobreza, a saber, pessoas extremamente pobres com renda familiar per capita inferior a R\$ 70,00<sup>9</sup>. Vale lembrar que, de acordo com informações do portal do MDS, o Censo Demográfico de 2010 apontava para a existência de 11,4 milhões de pessoas vivendo com renda mensal per capita de até R\$ 70,00. Sendo assim, o PBSM trazia resposta a um dos mais graves problemas brasileiros, mas por meio do trabalho (BRASIL, 2011).

O PBSM tinha a “finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações”. Contudo, entendendo que a pobreza não se resumia apenas à dimensão da renda, o plano previa atuar, para além da dimensão de geração de renda, incluindo segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso a água e energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho (BRASIL, 2011; 2015). Dentre as diretrizes do plano, estão:

- I - garantia dos direitos sociais;
- II - garantia de acesso aos serviços públicos e a oportunidades de ocupação e renda;
- III - articulação de ações de garantia de renda com ações voltadas à melhoria das condições de vida da população extremamente pobre, de forma a considerar a multidimensionalidade da situação de pobreza; e
- IV - atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estaduais, distrital e municipais e com a sociedade (BRASIL, 2011).

A proposta era de que o plano fosse executado pela União, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade como um todo, tendo como principais objetivos:

- I - elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza;
- II - ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e
- III - propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva (BRASIL, 2011).

Para fins de implementação, o plano estava dividido em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. Em síntese, o PBSM foi um aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família e promoveu ações com a participação de 22 ministérios. A organização em três eixos visava: 1) garantir renda, para alívio imediato da situação de pobreza; 2) promover o acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; 3) promover a inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e da cidade (BRASIL, 2015). Na seção a seguir, será apresentado um dos programas do PBSM, o Programa de Ações Integradas.

### **3.3. Programa Promoções Integradas de Combate à Extrema Pobreza**

Conforme já especificado, um dos eixos do Plano Brasil Sem Miséria era a inclusão produtiva. Uma de suas ações foi a criação do Programa “Promoção de ações municipais integradas de economia solidária para o desenvolvimento local visando a superação da extrema pobreza”, lançado no Edital de Chamada Pública MTE/SENAES nº 003/2011 e que visava apoiar a “implantação de ações municipais integradas de economia solidária como estratégia de promoção do desenvolvimento local e territorial sustentável visando a superação da extrema pobreza por meio da geração de

---

<sup>9</sup> Importante ressaltar que o valor atual da renda per capita é de R\$ 89,00, estipulado pelo Decreto nº. 9.396/2018; sendo a identificação do público-alvo do plano feita por meio do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

trabalho e renda em iniciativas econômicas solidárias” (MTE/SENAES, 2011a). Resumidamente, a proposta era promover a criação de unidades produtivas e de comercialização de EES, em territórios sinalizados pela chamada pública (avaliados como territórios que concentravam “bolsões de pobreza”).

Assim, o programa tinha como público-alvo prioritário:

a) População em situação de pobreza extrema (...); b) Pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADUNICO); c) Comunidades de baixa renda e com baixo índice de IDH; d) Comunidades e povos tradicionais (quilombolas, indígenas, ribeirinhos, pescadores artesanais, etc.); e) Trabalhadores e trabalhadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários já constituídos nos territórios beneficiados; f) Usuários do sistema de saúde mental (MTE/SENAES, 2011a, p. 07).

Dentre os objetivos específicos da referida chamada pública, estavam (MTE/SENAES, 2011a):

- O fomento ao “desenvolvimento local e territorial sustentável e solidário”, através da implementação das ações nos territórios marcados pela pobreza extrema.
- A “geração e manutenção de postos de trabalho, de melhoria de renda e das condições de vida” das pessoas atendidas pelo projeto.
- A implantação de “espaços físicos multifuncionais” para que os EES pudessem comercializar seus produtos e serviços, realizar atividades de formação e assistência técnica ou mesmo para as atividades de incubação que poderiam ser realizadas pelas Prefeituras responsáveis pelos projetos, ou ainda, para que os EES desenvolvessem iniciativas de finanças solidárias.
- A capacitação de agentes da economia solidária para que pudessem atuar em “ações de sensibilização, mobilização, organização de demandas e assessoramento sistemático às comunidades” e EES.
- A implantação de “iniciativas de comercialização solidária com bases de serviço de apoio, redes de cooperação e pontos fixos de apoio à comercialização”.
- A realização de atividades sistemáticas de incubação e assessoria técnica, como forma de promover o “desenvolvimento e fortalecimento” dos EES atendidos pelo projeto.
- O fomento às iniciativas de finanças solidárias, pela criação e/ou fomento aos Bancos Comunitários, bem como outras formas de finanças, como “Fundos Rotativos Solidários, Cooperativas de Crédito Solidário, Poupança Comunitária e outras formas de microcrédito produtivo orientado”.

Os projetos a serem submetidos à chamada deveriam apresentar propostas de ações integradas dos seguintes eixos:

**Eixo 1 – Organização Sociocomunitária:** incluir desde atividades voltadas a identificar, sensibilizar, mobilizar e organizar EES; promover a capacitação de Agentes Comunitários de Desenvolvimento Solidário, que pudessem atuar nos territórios, juntamente com os técnicos dos projetos; implantar espaços multifuncionais, que pudessem se tornar referência de economia nos territórios – Centros Públicos de Economia Solidária, por exemplo; promover o “diagnóstico de potencialidades socioeconômicas locais de investimentos e planejamento local de desenvolvimento”.

**Eixo 2 – Formação e Assessoria Técnica:** incluir atividades de formação voltada aos atores dos EES e atividades de incubação e assistência técnica, tanto para os EES, como para as redes de cooperação formada em torno destes.

**Eixo 3 – Investimentos e Finanças Solidárias:** contemplar ações de fomento às finanças solidárias, a partir da criação de bancos comunitários, “Fundos Rotativos Solidários, Cooperativas de Crédito Solidário, Poupança Comunitária e outras formas de microcrédito produtivo orientado”; e investimentos para estruturar os EES.

**Eixo 4 – Organização da Comercialização Solidária:** apoiar iniciativas de comercialização solidária, ou seja, pontos fixos de comercialização, redes de cooperação e bases de serviço de apoio à comercialização.

A importância do programa, conforme a SENAES, se devia à necessidade do avanço na “criação e implantação de um Sistema Nacional de Economia Solidária capaz de articular as

iniciativas dos entes governamentais e da sociedade civil”, além de promover a “intersetorialidade e a integração” entre as políticas públicas voltadas à Economia Solidária. Outros pontos importantes do programa, destacados pela Secretaria, foram: i) o enfoque territorializado, que buscava abranger aqueles territórios marcados pela extrema pobreza (especialmente, onde havia grande número de beneficiários do Programa Bolsa Família); ii) a “ampliação dos canais de participação e controle social e pela transversalidade e plurissetorialidade da ação governamental”, numa perspectiva de que a superação da pobreza extrema e a redução da desigualdade só seria possível por meio da promoção da inclusão produtiva e com uma maior “interação entre Estado e sociedade” (MTE/SENAES, 2011a, p. 05).

Para tal, a chamada exigia que as propostas apresentassem, em suas metodologias, estratégias de participação e de controle social, construídas para envolver os diferentes atores da Economia Solidária das localidades, tais como: os EES; os conselhos, as comunidades, as redes e os fóruns de Economia Solidária; outros “parceiros locais na implementação da proposta e na execução das atividades previstas” (MTE/SENAES, 2011a, p. 08-09).

Este é, sem dúvida, um dos pontos positivos do programa, já que é capaz de articular vários eixos da Economia Solidária, sendo que os projetos poderiam prever recursos para diversas áreas, tais como: a) “aquisição de equipamentos necessários à implantação de atividades e infraestrutura de funcionamento” dos EES; b) aquisição de equipamentos para instalações de “espaços multifuncionais; espaços fixos de comercialização; feiras e eventos de economia solidária; iniciativas de finanças solidárias; espaço de incubação, etc.”; c) aquisição de veículos, destinado a realizar “suporte logístico” às equipes técnicas dos projetos e dos EES (MTE/SENAES, 2011a, p. 10).

A chamada pública recebeu 103 propostas para apreciação, de 96 instituições/Prefeituras de todo o Brasil. Destas, 41 foram aprovadas e contempladas com os recursos (MTE/SENAES, 2011b). As 41 propostas aprovadas (das 103 propostas) tinham em comum o fato de preverem ações para criação de novos EES, bem como estruturar empreendimentos já existentes, sempre com foco em grupos sociais em situação de vulnerabilidade socioeconômica, em territórios considerados de extrema pobreza, conforme previa a chamada pública.

Passados sete anos desde o início das execuções das ações, sabe-se que a SENAES não realizou nenhuma avaliação deste programa. Esta avaliação seria importante por sinalizar o potencial desta proposta, e mesmo suas limitações, a fim de demonstrar se, de fato, uma proposta de inclusão produtiva por meio da economia solidária foi exitosa no sentido de proporcionar respostas concretas contra o problema da pobreza e do desemprego.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Com base na síntese acima, conclui-se que nas duas últimas décadas, o Estado brasileiro finalmente adotou medidas de combate à pobreza, conforme vinham defendendo alguns pensadores das questões sociais brasileiras. Neste sentido, pode-se afirmar que o Plano Brasil Sem Miséria representou um avanço institucional em termos de articulação federativa e intersetorial, como um aperfeiçoamento do Programa Bolsa Família (PBF), em especial, no sentido de promover a inclusão social produtiva.

No entanto, vale salientar que este programa enfrentou alguns problemas de implementação, dentre os quais, pode-se salientar: de capacitação técnica e descontinuidade político-administrativa. Dada a extensão territorial e a dimensão das desigualdades sociais no Brasil, inclusive inter e intra-regionais, programas de incentivo federais – via repasses – esbarram nas capacidades institucionais legais para sua implementação: neste caso, sabe-se que os municípios (que, comumente, não dispõem de recursos humanos capacitados para a execução das metas estabelecidas pelo nível federal) encontram dificuldades de saída para adesão aos programas – muitas vezes, no próprio planejamento de propostas (para concorrerem aos editais e firmação de acordos e convênios), mas também, para sua execução e implementação. O nível federal, por sua vez, não dispõe de recursos suficientes para promover a capacitação que seria necessária. Esta defasagem entre o conhecimento e qualificação dos recursos humanos necessários e disponíveis configura-se, assim, como obstáculo ao pleno desempenho das metas propostas, conforme tem sido observado em alguns dos exemplos de implementação do Programa Ações Integradas.

Este problema é agravado quando há descontinuidade político-administrativa nos governos municipais: quando há mudança de partidos ou coalizões partidárias governantes, e como as eleições municipais ocorrem alternadamente às estaduais e federais (com intervalo de dois anos), costuma haver, em decorrência, troca da alta gestão. Quando os governos municipais que se sucedem dão apoio ou, inversamente, fazem oposição ao governo federal e suas políticas, de tal aliança e/ou resistência em momentos distintos, mas consecutivos, podem resultar mudanças menores ou maiores na composição e direção política das chefias e coordenação de programas e, conseqüentemente, alteração, atraso ou mesmo descontinuidade na implementação. Vale lembrar que mesmo programas mais institucionalizados, com maior regulamentação, não são garantias para a manutenção e efetividade de políticas públicas de formulação central e implementação descentralizada, como costuma ocorrer num país com as dimensões e especificidades locais como as da federação brasileira.

Uma alternativa, aventamos, para o ganho de efetividade e melhoria do desempenho de políticas como o PAI seria o fortalecimento da gestão participativa, aliás um dos objetivos do próprio programa: a transferência de poder gerencial para os beneficiários da política – principais interessados em que ela atinja suas metas – pode tanto fomentar o acúmulo de *expertise* (conhecimento e experiência) nos empreendimentos de economia solidária, como evitar os efeitos de descontinuidade político-administrativa. Para isso, ao contrário do que talvez fosse de se supor, uma menor regulamentação e institucionalização da política contribuiriam mais para o alcance de seu objetivo último, isto é, a autonomização de empreendimentos autogestionários de economia solidária.

Contudo, é importante que se reafirme que, mesmo diante destes problemas, entendemos que eles representam desafios para o aperfeiçoamento de programas como o Ações Integradas ou mesmo o PBSM. A nosso ver, a importância destes programas (ou políticas) em nada é afetada por estas dificuldades. Ao contrário, estes programas são importantes alternativas para problemas tão sérios (e que pareciam crônicos) da nossa sociedade, como o desemprego, a pobreza e a exclusão social e, especialmente, por se pautar em medidas que buscam não apenas a inclusão social, mas a inclusão por meio do trabalho – e não qualquer tipo de trabalho, mas o trabalho criativo, solidário e autogestionário, típico da economia solidária.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, P. (1995) Balanço do neoliberalismo. In: Emir Sader e Pablo Gentili (org.). **Pós-neoliberalismo**. São Paulo: Paz e Terra.

ANTUNES, R. (2007). Dimensões da precarização estrutural do trabalho. In: Druck, G. e Franco, T. (org.). **A perda da razão social do trabalho: terceirizações e precarizações**. São Paulo: Editora Boitempo.

BARROS, R. P. *et al.* (2001). A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. **IPEA**. Texto Para Discussão n. 800 (ISSN 1415-4765). Rio de Janeiro.

BRASIL. Decreto nº 7.492, de 2 de Junho de 2011. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Brasília, 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm)>. Acesso em: 10 dez 2018.

BRASIL (2015). PROGRAMA BRASIL SEM MISÉRIA. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria>>. Acesso em: 10 dez 2018.

CARNEIRO, R. (2002). **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: UNESP.

COSTA, P. V.; MÜLLER, L. H.; CARDOSO, M. M.; SOUZA, M; LIMA, L. M. A. (2014). A estratégia de inclusão produtiva urbana no plano brasil sem miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (orgs). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil sem miséria. Brasília: MDS, 848 p.

DEDECCA, C. S. (2005). Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado (2ª edição). Campinas/SP: UNICAMP. IE (Coleção Teses).

- DEUBEL, A.N. R. (2006). **Políticas Públicas: Formulación, Implementación e Evaluación**. Bogotá: Ediciones Aurora.
- DI GIOVANNI, G. (2009). As estruturas Elementares das Políticas Públicas. **Caderno de Pesquisa**, n. 82, NEPP/UNICAMP.
- DRAIBE, S. M. (1990). As Políticas Sociais Brasileiras: diagnóstico e perspectivas” in IPEA, IPLAN. Prioridades de Políticas Públicas para a Década de 90. vol. 04. Brasília: IPEA/IPLAN.
- FALCÃO, T.; KARAM, R. (2014). A política social no século XXI: conciliando direitos e oportunidades. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Avaliação de políticas públicas: reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome**. v.5: Inclusão produtiva - Brasília: MDS; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.
- FARIA, M. (2005). Autogestão, cooperativa, Economia Solidária: avatares do trabalho e do Capital. Tese (Doutoramento Sociologia Política). Centro de Filosofia e Ciências do Homem. UFSC/Florianópolis.
- FILGUEIRAS, L. (1997). Reestruturação produtiva, globalização e neoliberalismo: capitalismo e exclusão social neste fim de século. In: **V Encontro Nacional – Associação Brasileira de Estudos do Trabalho**.
- FILGUEIRAS, L. (2006). O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, E.M.; ARCEO, E. **Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales**. Buenos Aires. CLACSO.
- GIMENEZ, D. M. (2007). A questão social e os limites do projeto liberal no Brasil. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas.
- HAYEK, F. A. (1990). **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.
- JOBERT, B.; MULLER, P. (1987). **L'État en Action**. Paris: PUF.
- JUSTO, C. R. D. M. (2007). Política de Transferência de Renda e Cidadania no Brasil – Estudo Comparativo das Implicações Político-Sociais dos Programas Municipais de Renda Mínima de Campinas, Jundiaí, Santo André e Santos (1995-2006). Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/UNICAMP, Campinas.
- JUSTO, C. R. D. M. (2009). **Renda mínima e cidadania em Campinas: o pioneirismo na busca de renda básica de cidadania no Brasil**. São Paulo: Annablume/FAPESP.
- JUSTO, C. R. D. M. (2014). Sobre Ética, Política e Serviço Público. In: José Flávio Diniz Nantes; Glaucio Henrique de Sousa Mendes. (Org.). Gestão de organizações públicas: estado, burocracia, ética e economia do setor público. 1ed.São Carlos: EdUFSCar, v. 2, p. 51-80.
- LOWI, T. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies and Political theory. **World Politics**, v.16, p. 677-715.
- MELLO, J.; ANDRADE, B. T.; MELCHIORI, C. E.; OLIVEIRA, Y. R. (2014). A inclusão produtiva rural do Brasil sem miséria: estratégias e primeiros resultados. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da. (orgs). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Inclusão Produtiva Urbana**. Publicado em 15/07/2015. Brasília. 2015a. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/inclusao-produtiva-urbana-1>>. Acesso em: 14 dez 2018.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL (MDS). **Inclusão Produtiva Rural**. Publicado em 29/09/2015. Brasília. 2015b. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/inclusao-produtiva-rural>>. Acesso em: 14 dez 2018.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Promoção de ações municipais integradas de economia solidária para o desenvolvimento local visando a superação da extrema pobreza (Edital de Chamada Pública SENAES/MTE n.º 003/2011). Brasília, 2011a.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Promoção de ações municipais integradas de economia solidária para o desenvolvimento local visando a

superação da extrema pobreza (Resultado do Edital de Chamada Pública SENAES/MTE n.º 003/2011). Brasília, 2011b.

MULLER, P. (2002). **Les politiques publiques**. Collection Quesais-je?, n. 2354, 4ª ed. Française, PUF, Junho de 2000. JOLLY, Jean-François & VARGAS, Carlos Salazar (Traducción). Las Políticas Públicas. Bogotá-Colombia: Universidad Externado de Colombia.

NEVES, E. F. (2006). **A relação entre pobreza e o crescimento econômico do Brasil: uma análise via princípio da demanda efetiva**. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas). Faculdade de Ciências Econômicas/UNIMEP, Piracicaba.

NEVES, E. F. (2016). **Percepções sobre as contradições e dificuldades de inserção e sobrevivência dos empreendimentos de economia solidária no mercado**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Instituto de Economia/UNICAMP, Campinas.

PENROSE, E. (2006). **A teoria do crescimento da firma**. Campinas: Editora UNICAMP.

POGGI, G. (1981). **A Evolução do Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Zahar Editores.

SACHS, I. (2004). Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. **Estudos Avançados**, v.18, n. 51.

SANTOS, W. G. (1979). **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda.

SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (SENAES). **Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005**. Brasília: MTE, SENAES, 2006.

SINGER, P. (1996). Desemprego: uma solução não-capitalista. **Revista Teoria e Debate**. Edição 32. Jul/1996.

SINGER, P.; SILVA, R. M. A; SCHIOCHET, V. (2014). Economia solidária e os desafios da superação da extrema pobreza no Plano Brasil sem Miséria. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira da. (orgs). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS. 848 p.

SOUZA, C. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, p. 20-45.

SOUZA, C. (2007). Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOLCHMAN, G. (org). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.

ESPING-ANDERSEN, G. (1991). As Três Economias Políticas do Welfare State. In: **Lua Nova – Revista de Cultura Política**, n.º 24, setembro. São Paulo: CEDEC.

SUPLICY, E. M. (2002). **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. São Paulo: Cortez/Editora Perseu Abramo.

SUPLICY, E. M.; CURY, S. (1994). A renda mínima garantida como proposta para remover a pobreza no Brasil. **Revista de Economia Política**, v. 14, n.1.

TITMUS, R. M. (1963). **Essays on "the welfare state"**. 3rd ed. London, UK: Allen & Unwin.