

A POLÍTICA PÚBLICA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NA GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA: ENTRE A PROMESSA E O AVANÇO REAL.

José da Conceição Santana, Engenheiro Civil e Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia -UFBA, atualmente professor da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia-UFRB (autor principal) e João Pedro Paula dos Santos, Tecnólogo em Gestão de Cooperativas pela UFRB e atualmente técnico da Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola-EBDA (coautor).

GT 7- Inserção de pessoas em desvantagem social no trabalho por meio da economia solidária

RESUMO

Este artigo tem como objetivo traçar um panorama de diversas visões sobre a economia solidária enquanto política pública no Brasil, implementada a partir de 2003. Procura fazer uma incursão histórica nas origens da economia solidária, bem como discuti-la como alternativa de geração de trabalho e renda. Enquanto suporte teórico é realizada breve incursão na relação capital e trabalho, subsidiando as diversas opiniões a respeito da concepção e efetividade da economia solidária como política pública e a relação trabalho versus capital, num governo dito do trabalhador exercendo o poder. Chega-se à conclusão de que a economia solidária, enquanto instrumento de política pública governamental, tem falhas importantes que fragilizam o seu propósito de romper com a estrutura tradicional da relação capital-trabalho.

Palavras-chave: Economia solidária. Políticas públicas. Capitalismo e trabalho.

ABSTRACT

This article has the objective to give an overview of different views on the social economy as a public policy in Brazil, implemented from 2003. Looking to make a foray into the historical origins of the solidarity economy and discuss it as an alternative job generation and income. While theoretical support is performed brief incursion in the capital and labor relations, assisting the different opinions about the design and effectiveness of the solidarity economy as a public policy and the relationship work versus capital, said a government worker wielding power. One comes to the conclusion that the solidarity economy as a government public policy instrument, has major flaws that weaken their resolve to break with the traditional structure of the capital-labor ratio.

Keywords: Solidarity economy. Public policy. Capitalism and work.

1 INTRODUÇÃO

No final dos anos 1980, a queda do muro de Berlim parece ter sido o acontecimento histórico que selou o fracasso das múltiplas experiências que - questionando a relação capital-trabalho que caracteriza o modo de produção capitalista - buscaram implantar o socialismo. Ao longo da segunda metade do século XX, os partidos socialistas europeus foram tirando dos seus programas de ação algumas ideias, surgidas nos movimentos de massa do século XIX, tais como a socialização dos meios de produção e a ditadura do proletariado.

Ao longo da década de 1990, o neoliberalismo alcançou o patamar de hegemonia, tanto no plano das ideologias políticas quanto das doutrinas econômicas, passando a orientar as ações dos governos, inclusive nos países de tradição social-democrata como a Alemanha, Áustria e países escandinavos. Esses acontecimentos pareciam colocar definitivamente no pretérito o questionamento do capitalismo como experiência histórica a ser superada e, conseqüentemente, o questionamento da relação capital-trabalho que lhe é peculiar. Entretanto, as conseqüências econômicas e sociais do liberalismo reacendem oposições a essa hegemonia.

No Brasil, o questionamento da hegemonia da política econômica neoliberal se dá a partir de 2002, com a ascensão de um governo composto de uma coligação de forças de perfil centro-esquerda que, em sua campanha eleitoral, prometia uma nova forma de intervenção na relação capital-trabalho. Um dos caminhos para a implementação dessa promessa é a adoção de políticas públicas que possibilitem os atores sociais acreditarem e agirem no sentido de buscar a transformação de sua realidade, principalmente aqueles atores situados nas camadas sociais mais carentes de condições de uma vida digna.

O governo empossado em janeiro de 2003 implementou efetivamente, ou reforçou, várias linhas de políticas públicas voltadas para pessoas em situação de vulnerabilidade, tendo como objetivo a redução e/ou minimização dos efeitos da pobreza. Entre estas, destaca-se o programa Fome Zero, com o bolsa família, o reforço do PRONAF, a criação do PROUNI,¹ o programa Minha Casa Minha Vida, políticas especiais de acesso ao crédito e a valorização do salário mínimo. No seio do Ministério do Trabalho e Emprego, foi criada a SENAES – Secretaria Nacional da Economia Solidária, objetivando “viabilizar e

¹PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento a Agricultura Familiar; PROUNI: Programa Universidade para Todos

coordenar atividades de apoio à Economia Solidária em todo o território nacional, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário” (SENAES,2013: p. apresentação).

A singularidade das políticas voltadas para fomentar a economia solidária consiste no fato de que, entre todas as políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades sociais, trata-se de políticas de incitação e desenvolvimento de atividades econômicas nas quais prevalecem um tipo de relação de produção diferente da tradicional relação capital-trabalho. É esta singularidade que justifica a escolha das políticas públicas de economia solidária como objeto de reflexão deste artigo.

Este artigo tem como objetivo fazer um panorama do debate atual sobre a economia solidária, interessando-se não apenas em fazer uma incursão na literatura acadêmica, mas também pelas opiniões publicadas pelos movimentos sociais: Fórum Brasileiro de Economia Solidária, Confederação dos Trabalhadores da Agricultura, II Conferência Nacional de Economia Solidária (documento final) e Rede de Gestores Públicos.

Além desta introdução, este artigo se compõe de mais cinco partes: inicialmente é feita uma incursão sobre a evolução histórica da economia solidária, na qual se identifica os pressupostos teóricos que fundamentam uma das principais correntes de estudo do tema no Brasil. A terceira e quarta partes fazem, respectivamente, uma discussão breve da relação capital e trabalho e da economia solidária enquanto política pública no Brasil. Avança-se então para traçar o panorama sobre o debate atual sobre a economia solidária, começando pela polêmica quanto a natureza desta atividade, sua capacidade de superação da relação capital-trabalho característica do capitalismo, e abordando diferentes ângulos sobre a economia solidária como mecanismo de política pública. Concluindo o artigo, na sexta parte são apresentadas as considerações finais.

2 EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MOVIMENTO ECONÔMICO SOLIDÁRIO

Para o Atlas da Economia Solidária no Brasil (2005), essa forma de modelo econômico “é compreendida como o conjunto de atividades econômicas – de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito – organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras sob a forma coletiva e autogestionária”, destacando-se as características: cooperação, autogestão, viabilidade econômica e solidariedade.

A conceituação e práticas da economia solidária não são recentes e datam do início do século XIX, coincidindo com os primórdios da revolução industrial. A experiência de se

organizar em grupos cooperativos e solidários constituía-se em uma estratégia de sobrevivência da classe trabalhadora aos processos de exploração sobre humana impostos pela indústria nascente. Jornada de trabalho de até 15 horas ao dia, uso de trabalho infantil e condições insalubres levavam os trabalhadores à exaustão, abreviando-lhes a vida. Saint-Simon, Charles Fourier, Pierre Proudhon e Robert Owen se constituem nos principais pensadores desse movimento, cujo traço comum no ideário era uma sociedade baseada no mutualismo, no cooperativismo e na solidariedade. Esse grupo foi denominado de socialistas utópicos, por Karl Marx porque o modelo de sociedade pensada, não demonstrava com clareza como alcançar a transformação social pretendida (SINGER, 2002; ARROYO, 2006).

Ao longo da história, esse movimento dos trabalhadores passou por expansões e encolhimentos no enfrentamento ao capitalismo. Nos períodos de crises há a tendência de expansão do movimento cooperativista como forma de luta. Ao passo que nos anos de estabilidade e crescimento capitalista, a expansão do emprego leva o trabalhador a optar pelo salário como forma de obtenção de renda, contribuindo para o esmaecimento das vias alternativas de trabalho.

Para superar a Grande Depressão de 30, o economista John Maynard Keynes propõe como solução para a crise capitalista, a intervenção do Estado na economia promovendo o seu aquecimento, através do gasto estatal. O modelo keynesiano e os gastos maciços dos governos envolvidos na Segunda Guerra Mundial provocam o fim da crise e a política de Keynes passa a ser adotada. O mundo capitalista experimenta o aquecimento econômico, com grandes transformações e com longo período de crescimento sem crises – o chamado “Trinta Anos Gloriosos”. A melhoria dos transportes e a facilidade para adquirir veículos particulares, o advento dos complexos comerciais (supermercados e lojas de departamento), o avanço dos conglomerados e a cultura do individualismo impactam negativamente as cooperativas e novamente o movimento solidário experimenta uma recessão (HUNT, 1989).

Nos anos 70 e 80 irrompem novas crises capitalistas significativas, trazendo no seu bojo os efeitos colaterais (recessão, desemprego, dentre outros) que se abatem principalmente sobre as classes trabalhadoras. Os governos por essa época, já endividados, optam pela política neoliberal, com o conseqüente arrocho fiscal, privatização das estatais, redução do quadro de funcionários públicos e das políticas de proteção social. Esse processo é liderado pelos governos Thatcher (Inglaterra) e Reagan (EUA), logo seguido

pelo mundo capitalista. Esse quadro recessivo e perverso faz ressurgir a força do movimento cooperativista e associativo, incorporando à demanda econômica, demandas sociais, políticas, étnicas e ambientais. Assim é que a Comissão Europeia assinala a marca de um milhão de associações em 1995 na Europa. No Brasil, o Atlas da Economia Solidária aponta para cerca de 22.000 empreendimentos solidários mapeados até o ano 2007 e a Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB contabiliza em 2011 cerca de 6.600 cooperativas associadas ao sistema (ARROYO e SCHUCH 2006; MTE, 2013; OCB, 2013; SINGER,2002).

A economia solidária no Brasil, apesar de ter seus primórdios no processo de imigração europeia no início do século XX, ganha contornos mais definitivos a partir da década de 80, quando a crise capitalista leva o país à desindustrialização, com a supressão de enormes levas de postos de trabalho e mais uma vez os trabalhadores tem que se valer da criatividade e da solidariedade para garantir sua sobrevivência. Entidades não governamentais passam a financiar pequenos projetos destinados a gerar trabalho e renda, unindo as pessoas em torno de um ideal comum. O agravamento da crise no campo com o avanço do agronegócio de grande porte, à sombra do Governo Militar que assumiu o comando do país de 1964 a 1985, leva à criação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST em 1980 e essa entidade também fomenta a criação de núcleos cooperativos nos assentamentos rurais, surgindo assim um cooperativismo rural diferente das cooperativas agrícolas da primeira metade do século XX, transformadas em grandes complexos agroindustriais e comerciais, cuja direção não segue os princípios da autogestão (ARROYO, 2006; MST, 2013).

O novo cooperativismo que surge do movimento dos trabalhadores, tanto do campo como das cidades, constitui-se no surgimento da economia solidária no Brasil, revigorado pelas incubadoras universitárias de cooperativas e grupos de produção associada, as chamadas Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – ITCPS que originarão as duas redes hoje existentes: UNITRABALHO e ITCP. Em 1999 a Central Única dos Trabalhadores – CUT cria em parceria com a UNITRABALHO e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio Econômicos – DIEESE a Agência de Desenvolvimento Solidário – ADS, com a finalidade de difusão de conhecimentos e fomento da economia solidária para lideranças sindicais e grupos associados pelo país. Outra entidade de destaque no processo de consolidação da economia solidária no Brasil é a Associação Nacional de Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação

Acionária – ANTEAG, oriunda do movimento de trabalhadores que assumiram a direção de empresas falidas, transformando-as em autogestionárias. Originário do I Fórum Mundial Social, (Porto Alegre, 2001), em junho de 2003 foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES. Este congrega atualmente dezesseis entidades nacionais de diversas representações da economia solidária nacional: representação de empreendimentos (Abcred, Anteag, Concrab, Ecosol, Unicafes, Unisol Brasil); entidades e redes nacionais de assessoria, pesquisa e fomento (ADS/CUT, Cáritas Brasileira, FASE Nacional, Ibase, IMS, PACS, Rede ITCPS, Rede Unitrabalho); redes mistas (Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária); e a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária (ARROYO, 2006; FBES, 2013; MST, 2013; SINGER, 2002).

Essa expressão do movimento da economia solidária no Brasil resultou na criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, ligada ao primeiro escalão do Ministério do Trabalho e Emprego.

3 RELAÇÃO CAPITAL E TRABALHO

O capitalismo, no seu processo de acumulação, apoia-se em dois pilares básicos: apropriação do excedente social (exploração) e reprodução das condições político-ideológicas de suas relações de produção (dominação). Na forma capitalista industrial, a empresa e o estado são os lugares privilegiados de cada um desses momentos, sem deterem, entretanto, exclusividade de atuação. Tem-se o estado e a empresa participando da economia de forma direta e desempenhando funções ideológico-repressivas (SORJ, 1977).

Para Sorj (1977), o desenvolvimento do capitalismo, entretanto, não é algo mecânico e determinado *a priori*: encerra as relações antagônicas de classes, conferindo uma relação de complementaridade e de contradição entre as estruturas de dominação e exploração econômica, configurando o caráter dinâmico do processo. Essa relação é complementar, por permitir a manutenção das relações de produção capitalista, e é contraditória, pelo fato de a própria estrutura de dominação permitir a criação de mecanismos que limitam a exploração. O Estado assume, desse modo, as funções necessárias à reprodução do capital social em seu conjunto, embora não seja esse um ato imposto, independente do embate das forças existentes na sociedade. A ação estatal é sempre definida por um complexo jogo político, em que as classes dominantes organizam o exercício do poder e sedimentam alianças, procurando definir a posição dos agentes

sociais mais relevantes. Outro ponto que o autor observa é que a falta de mediação entre o processo de acumulação e a estrutura de dominação abre possibilidades para que as classes subalternas possam alcançar reivindicações que não favoreçam, necessariamente, as classes dominantes. Convém assinalar que a estrutura de dominação procura canalizar as lutas de classe sempre no sentido de reproduzir o sistema.

Ora, ao encerrar as relações antagônicas de classe e a contradição entre as estruturas de dominação e de exploração econômica, o capitalismo – como mostra a história – passa por crises cíclicas por motivos variados. Passados 40 anos de aplicação de políticas keynesianas desde a Segunda Guerra Mundial, com os Estados aumentando em muito seus gastos para diminuir a gravidade das depressões, o mundo viveu um tempo de prosperidade econômica, baseada em dois pilares: na estrutura de crédito mundial em grande escala e interligado; e, economia orientada permanentemente para a guerra, com “grande parte dos recursos produtivos da sociedade se destinando a métodos e meios cada vez mais sofisticados de destruição da raça humana” (HUNT, 1989, p. 448).

O esgotamento desse modelo mostra nas últimas décadas um decrescente vigor do capital que aliado à uma debilidade no processo de extração do sobretrabalho impulsiona a reestruturação produtiva e restauração da dominância capitalista, com novo posicionamento na regulação do mercado de preços e do controle econômico e político da força de trabalho. Necessário se tornou então, rever as bases do ordenamento socioeconômico vigente, impondo novas experiências sociais que significassem um revigoramento no processo de extração do sobretrabalho (flexibilização das relações de trabalho, consumo, produção e regulamentação pública) com associação aos avanços tecnológicos. A crise contemporânea do capitalismo é a síntese das “contradições, conflitos e rivalidades reproduzidos no processo de expansão imperialista do capitalismo e de enfrentamento com a experiência socialista no período posterior à Segunda Guerra Mundial, entre os anos 1950 e 1970”. Esse embate levou a uma expansão produtiva maximizada, expondo o conflito de interesses entre o ganho da acumulação multinacional, a hegemonia do Estado e as forças produtivas (BARBOSA, 2007, p. 35).

O ano de 2008 expôs sobremaneira o que Hunt (1989, p. 448) chamou de “reação em cadeia de inadimplências”, pelo endividamento muito alto, interligado e piramidal. Como é sabido, essa crise se alastrou pelo mundo, absorveu uma soma incalculável de recursos financeiros (inclusive e principalmente públicos), desestabilizou governos e agravou o desemprego. Esse último já vinha sendo afetado pela reestruturação produtiva (através da

informatização e automação) para retomada da extração do sobretrabalho, conforme assinala Barbosa (2007). Então, o capitalismo para assegurar sua viabilidade, tendo como base os seus pilares de exploração e dominação, causa um recuo histórico na possibilidade de pleno emprego e proteção social. O trabalho informal que antes era colocado como antagônico ao trabalho assalariado, perde esse caráter e passa a ser considerado regra, ao invés de exceção: “Essas hierarquias caem por terra e é possível identificar heterogeneidade nas relações de trabalho e a mescla de formatos diversos de produção econômica e reprodução social” (BARBOSA, 2007, p. 46). Observa ainda a autora que a informalização já é vista como antídoto ao drama do desemprego estrutural, visto que no país 60% da mão de obra trabalha autonomamente ou em ocupações desregulamentadas.

O que parece ser antídoto ao desemprego, é em verdade fator destruidor porque traz como consequência o achatamento salarial e fragiliza o coletivo diante dos conflitos, o que em última instância impacta negativamente na reprodução social da classe trabalhadora. O capital avança no processo de extração do sobretrabalho, não diminuindo o seu valor, mas impingindo novas formas de intensificação e produtividade (contratos temporários, terceirização, informalidade, ampliação do trabalho intelectual, dentre outras), para garantir a maximização do uso da força de trabalho (BARBOSA, 2007).

Segundo Barbosa (2007, p. 47-51) a flexibilização moderna das relações de trabalho incluem duas práticas econômicas não convencionais no modo capitalista: atividades de subsistência e informalizadas. A primeira não desperta muito interesse ao capital por não gerar mais valia, não há a venda do trabalho e há baixa incorporação tecnológica, mas a vinculação ao capitalismo é garantida pela via da troca para sobrevivência no mercado. Já a prática da informalidade é de interesse especial ao capitalismo por produzir uma rentável acumulação e se subordinar aos ditames do capital. Ambas as práticas estão presentes na economia solidária e “estão associadas a processos sociais atados e determinados pelo movimento do capital que produz, arruína e recria práticas econômicas não abalizardamente capitalistas”. A reestruturação produtiva com suas novas relações de trabalho tem como via “o crescimento das cooperativas, trabalho familiar ou domiciliar e pequenas empresas”.

Em um exercício de reflexão, o papel da economia solidária na relação capital-trabalho está muito longe de um consenso. Pode representar uma evolução das classes trabalhadoras que desde os primórdios da revolução industrial se debate contra a exploração capitalista, usando esse espaço para abrir brechas nas contradições do sistema capitalista. Nesse sentido, o Estado atuaria como o poder moderador, como sugere Singer

(2002), apoiando a economia solidária e a organização dos trabalhadores, constituindo-se para esses últimos um caminho a alcançar reivindicações que escapem ao interesse das classes dominantes, como assinalou Sorj (1977). Por outro lado, a economia solidária pode ser um espaço de canalização das lutas de classe no sentido da manutenção do sistema e aí, seria um dos mecanismos para a flexibilização das relações de trabalho, atuando como espaço de mescla de formatos de produção prejudicial aos trabalhadores, por permitir o achatamento salarial, a informalização e extração do sobretrabalho, como é assinalado por Barbosa (2007). Portanto, a discussão sobre a economia solidária enquanto política pública como fator de geração de emprego e renda e valorização do social não é pacífica, pedindo ampliação do debate.

4 A POLÍTICA PÚBLICA ECONOMIA SOLIDÁRIA

A visão modernizadora, que predomina notadamente a partir dos anos 90 e passou a determinar as ações governamentais, é caracterizada pela opção do ideal neoliberal, ou seja: o entendimento de que modernizar significa a retirada do estado da economia a qualquer custo. Na mesma linha do governo Collor de Mello, o presidente Fernando Henrique Cardoso segue a cartilha neoliberal, implementando as medidas: quebra do monopólio estatal para exploração do petróleo, consumação da privatização das concessões de energia elétrica e das telecomunicações, dentre outras. A tão propalada modernização, se avaliada pelo produto interno bruto - PIB do país, apresenta um crescimento médio tímido de 2,3% ao ano (SEI-BA) e um desemprego que salta de 8,3% em 1994 para 12,3% em 2002 (BRASIL FATOS E DADOS, 2013).

A eleição de um líder sindical para a Presidência da República em 2003 - ex-operário industrial apoiado por uma aliança partidária de aparência centro-esquerda - resgata a esperança de que novas formas sejam utilizadas para o enfrentamento das questões sociais. O programa do governo Lula se inicia pregando um esforço conjunto da sociedade e Estado, para a promoção de um modelo de desenvolvimento que seja economicamente viável e socialmente justo. Tendo o social como eixo, diz que “A imensa tarefa de criar uma alternativa econômica para enfrentar e vencer o desafio histórico da exclusão social exige a presença ativa e a ação reguladora do Estado sobre o mercado, evitando o comportamento predatório de monopólios e oligopólios”(PT - PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 3).

O governo que se inicia em 2003 realmente implanta ou reforça políticas de cunho social e transferência de renda, a saber: a criação do bolsa família, (o reforço) do PRONAF, a criação do PROUNI, o programa Minha Casa Minha Vida; políticas especiais de acesso ao crédito; valorização do salário mínimo; programa Fome Zero; e, o incentivo à economia solidária, dentre outras.

Sendo o propósito deste artigo, o olhar mais específico sobre a economia solidária, cabe um detalhamento maior dessa política pública na proposição governamental. Através da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003 o governo Lula criou a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego com “o objetivo viabilizar e coordenar atividades de apoio à Economia Solidária em todo o território nacional, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário” (SENAES, 2013). Para chefiar a SENAES foi designado o Professor Paul Singer, prócer maior do movimento da economia solidária no Brasil.

A SENAES (2013) tem como concepção de que a economia solidária é um novo jeito de relacionamento sócio-econômico, guardando quatro características principais: cooperação, autogestão, dimensão econômica e solidariedade que leva a uma outra forma de produção, compra, venda e troca dos elementos necessários à vida, primando pela não exploração e pelo pensamento do bem coletivo, bem como levando em conta a questão ambiental e sustentabilidade. Para esse órgão, a economia solidária

...vem sendo apresentada como uma alternativa inovadora de geração de trabalho e renda, e uma resposta favorável às demandas de inclusão social no País. Ela compreende uma diversidade de práticas econômicas e sociais organizadas sob a forma de cooperativas, associações, clubes de troca, empresas de autogestão e redes de cooperação – que realizam atividades de produção de bens, prestação de serviços, finanças, trocas, comércio justo e consumo solidário (SENAES/MTE, 2013: Economia Solidária).

O principal interlocutor da sociedade civil com a Senaes é o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, entidade oriunda do I Fórum Social Mundial de 2001, foi oficialmente criado em junho de 2003 e atualmente “está organizado em todo o país em mais de 160 Fóruns Municipais, Microrregionais e Estaduais, envolvendo diretamente mais de 3.000 empreendimentos de economia solidária, 500 entidades de assessoria, 12 governos

estaduais e 200 municípios pela Rede de Gestores em Economia Solidária”(FBES, 2013:histórico). A partir dessa articulação da sociedade civil com o poder público, o movimento da economia solidária toma corpo no país e segundo a Senaes,

A economia solidária também vem recebendo, nos últimos anos, crescente apoio de governos municipais e estaduais. O número de programas de economia solidária tem aumentado, com destaque para os bancos do povo, empreendedorismo popular solidário, capacitação, centros populares de comercialização etc. Fruto do intercâmbio dessas iniciativas, existe hoje um movimento de articulação dos gestores públicos para promover troca de experiências e o fortalecimento das políticas públicas de economia solidária (SENAES/MTE, 2013: Economia Solidária).

De acordo o Relatório Nacional da SENAES sobre a economia solidária no Brasil, o número de empreendimentos dessa natureza atinge 21859 (mapeamento 2007) tendo na sua composição 52% de associações, 36% grupos informais e 10% de cooperativas. Destes empreendimentos, cerca de 50% possuem registro no CNPJ e pouco mais da metade se localiza na zona rural. Sobre a motivação para a criação dos empreendimentos, a alternativa ao desemprego foi a razão para criação de um terço do total de organizações e cerca de 15% foram criadas como via de ter acesso a financiamentos e outros apoios. Aproximadamente um milhão e setecentas mil pessoas físicas (600.000 mulheres) estão nesses empreendimentos na qualidade de sócios. O faturamento mensal apresentado foi de 670 milhões de reais no ano de 2007 e em relação ao crédito, foi concedido 370 milhões de reais, sendo que 57% desse montante foi oriundo de bancos públicos e somente 6% de bancos privados. Dois terços do total dos empreendimentos (cerca de 16.000 unidades) tiveram algum tipo de apoio, assessoria, assistência ou capacitação e para mais de 50% dos empreendimentos esse apoio foi prestado pelo governo (SENAES, 2013).

5 OLHARES SOBRE A ECONOMIA SOLIDÁRIA COMO POLÍTICA PÚBLICA

O programa do governo Lula encerra uma promessa de se colocar mais como o elemento moderador das relações capital versus trabalho, perfil mais próximo ao que Singer (2002) imaginou para o papel do Estado. Entretanto, a aliança política que o apoiou também encerra uma carga de conservadorismo reprodutor das condições político-ideológicas das suas relações de produção capitalista, o pilar de dominação assinalado por Sorj (1977).

Essa conjuntura vai expor sobremaneira o que Barbosa (2007) definiu como o conflito de interesses entre o ganho da acumulação multinacional, a hegemonia do Estado e as forças produtivas. Nesse intrincado palco onde de um lado os trabalhadores lutam pela proteção social para mitigar a extração do sobretrabalho, exigindo do governo políticas públicas, há do outro lado forças capitalistas a impor a reestruturação produtiva, a produzir precarização e informalidade do trabalho. Nesse cenário, a mediação será feita por um governo com uma base de sustentação política bastante comprometida com o conservadorismo neoliberal, sem espaço para grandes rupturas que a grande maioria da sociedade necessita. Leve-se em conta a herança recebida de enormes dívidas sociais e um Estado desmontado em sua estrutura administrativa pela ação de anos neoliberais em voga.

Com isso em mente, busca-se então avaliar a economia solidária enquanto política pública no enfrentamento do desemprego, com o debate organizado em torno de dois pontos: a) polarização entre a defesa da experiência brasileira na economia solidária como alternativa ao capitalismo e os contrários a essa concepção; b) um balanço das políticas públicas para o desenvolvimento da economia solidária.

Em relação ao primeiro ponto, os autores Barbosa (2007), Bertucci (2010) e Novaes & Lima Filho (2011) não enxergam a economia solidária como uma alternativa ao capitalismo em nosso país, contrariamente ao que pensam o Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES (2012), Singer (2012) e França Filho (2012).

Barbosa (2007) vê com restrições a economia solidária como mecanismo de enfrentamento na relação tradicional capital-trabalho. Para a autora, o caráter determinístico das leis de acumulação do capital impõem limites à atuação e autonomia das formas de trabalho. Essas leis atingem as pequenas empresas e cooperativas, as quais tem que se submeter aos ditames do capital, para se inserirem no mercado.

Especificamente sobre a economia solidária como política pública no Brasil, entende Barbosa (2007) que não há a consistência necessária para o enfrentamento aos conflitos de interesses que emergem das relações sociais oriundos da triangulação instituições econômicas, fundos públicos e mercado. Não há marco legal que atue como moderador no jogo desigual da competitividade de mercado, apontando a autora diversos problemas para a regulamentação do setor, tais como: não atendimento às especificidades da economia solidária pelas reformas em curso; barreiras legais para comercialização dos seus produtos e serviços; não diferenciação da economia solidária; vácuo jurídico em relação aos

empreendimentos solidários; e, falta de legislação para regulação e amparo do trabalho no campo da economia solidária. Para a autora, a partir de sua pesquisa, o modo como a economia solidária está instituída no papel de política pública, funciona “como uma das variadas mediações que conformam esse novo contexto das relações de trabalho e subordinação, à luz da problemática do desassalariamento e da mobilização social por trabalhos autogestionários”, o que é insuficiente para enfrentar e modificar as adversidades impostas pelo capitalismo ao trabalho. (BARBOSA, 2007, p; 29)

Afirma ainda Barbosa (2007) que sua pesquisa não detectou ações da política pública que dessem conta da abordagem de questões inerentes à economia solidária ou da depressão do emprego, nem mesmo estratégias públicas que estimulassem a pressão social como possibilidade de ampliação da participação da economia solidária nos fundos públicos. Há sim, uma vinculação à participação na gestão, o que funciona como uma pauta colaboracionista e que tem como consequência a diminuição do poder de negociação dos trabalhadores desempregados, forçando-os a adotarem o cooperativismo como substituto do trabalho assalariado. Por fim, credita à ambiguidade do governo Lula, fruto da aliança com setores conservadores, como causa da fragilidade ao apoio da economia solidária como elemento estruturante, tendendo a ser mais uma espécie de “associação com os segmentos conservadores” (BARBOSA, 2007: p. 294).

Caminhando nessa mesma direção, Bertucci (2010) vê a prática da economia solidária no Brasil como uma luta pela sobrevivência econômica, inserindo-se mais no quadro de busca de alternativas à frustração que se abate sobre o mundo do trabalho. Essa frustração vem da experiência do desemprego, exclusão social e precarização do trabalho, o que leva a prática da economia solidária a ser uma espécie de alívio à situação social tormentosa. Não há, dentro da estratégia central do governo, abrigo necessário para um crescimento consistente da economia solidária enquanto alternativa de superação capitalista, pois “apesar da abertura de espaços para a manifestação de modos de produção distintos da economia capitalista, seu crescimento requer evidentemente uma ampla ação externa em termos de políticas públicas para seu fortalecimento” (BERTUCCI, 2010: p. 65)

Por outro lado, o embate entre os empreendimentos econômicos solidários – lastreados em base artesanal – e o modelo organizacional da “grande firma-rede capitalista” pende assimetricamente em favor dessa última, a qual planeja e controla o mercado mundial. Assim, no estágio atual em que se encontra a economia solidária, esta

não representa uma alternativa real ao capitalismo. Quando muito, posta-se como uma alternativa virtual de desenvolvimento equilibrado (BERTUCCI, 2010, *apud* CARLEIAL e PAULISTA, 2010).

Novaes e Lima Filho (2011) tem a visão de que a economia solidária como política pública no Brasil é tímida e ainda não consegue alavancar mudanças estruturais na relação capital-trabalho. Para os autores, essa timidez tem as suas raízes no continuísmo que o governo petista representa em termos da política neoliberal e sujeição ao capitalismo. Sem haver uma ruptura com o cerne político de governos anteriores, notadamente com o governo Fernando Henrique Cardoso, o governo Lula promove uma fusão de políticos conservadores com uma elite da classe trabalhadora, para uma disputa em torno dos fundos públicos. Essa representação dá continuidade a uma política de fundo neoliberal que privilegia o capitalismo financeiro, adornada por programas sociais que tem por finalidade amortecer conflitos sociais, a exemplo do Fome Zero e Bolsa-Família. Essa moldura limita a atuação da economia solidária como política de organização dos trabalhadores para o enfrentamento com o capital.

Consideram Novaes e Lima Filho (2011) que a SENAES é quase uma ilha dentro do aparato governamental e além do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS não encontra eco substancial para suas ações. O próprio nascimento da SENAES é um atestado da não encampação pelo governo da economia solidária como uma questão central, haja vista que para a secretaria ser instalada, necessário se tornou a pressão social e não por um ato voluntário do governo. Mesmo assim, consideram que a SENAES conseguiu alguns avanços significativos, tais como: criar o Atlas da Economia Solidária, mapeando os empreendimentos econômicos solidários do país; levar a proposta da economia solidária a outras esferas do governo, conseguindo atingir de alguma forma 21 ministérios e secretarias governamentais; ajudar a criar Centros Públicos de Economia Solidária em prefeituras; atuar na formação de gestores públicos e agentes de desenvolvimento solidários; divulgação da economia solidária junto à mídia pública. Mas, o cordão conservador que predomina no governo, acreditam os autores, transformam essa política pública em uma espécie de colchão amortecedor de conflitos sociais, sem necessariamente criar espaços que permitam a existência de um expressivo cooperativismo de trabalhadores.

Em defesa da experiência brasileira com a economia solidária enquanto política pública, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES (2012) - principal porta-voz do

movimento econômico solidário no Brasil - reforça a economia solidária como um contraponto à exploração capitalista. Coloca a economia solidária como uma alternativa econômica de cunho coletivista, autogestionária, com prática de comércio justo e sustentável, conceituando essa que encontra amparo na visão de Singer (2002).

Na condição de interlocutor privilegiado da SENAES com a sociedade civil, as críticas ao modelo econômico brasileiro e as reivindicações contidas na “Carta da V Plenária do FBES – 2012” traduzem uma avaliação da prática da política pública em relação à economia solidária no Brasil. Critica a subordinação do país aos interesses das grandes empresas, incluindo a exploração desordenada dos bens naturais puramente por motivação mercantil, bem como relação desses setores dominantes para com os trabalhadores e trabalhadoras. Ou seja: há uma continuidade no modo de condução econômica do país. Do ponto de vista específico do avanço da economia solidária, o FBES diz na carta que o avanço se dá por conta das práticas dos movimentos sociais, mesmo com ações isoladas mas convergentes e que a economia solidária “já acontece mas é pouco reconhecida e apoiada pelo Estado”.

Singer (2012) vê a possibilidade de, através da mudança da economia do país de capitalista para solidária, promover também a mudança política e cultural. Afirma que desde 2003 a SENAES vem superando obstáculos e consolidando a economia solidária como política pública. A proposta da economia solidária ganha corpo e institucionalmente já conta com convênios firmados entre a SENAES e quinze Estados da Federação, prevendo cobrir a totalidade federativa num curto período de tempo. Salienta que os movimentos sociais se constituem nos principais parceiros para a implantação das políticas da SENAES, atuando como operadores e isso mobiliza, difunde e induz o crescimento da economia solidária como vetor de mudança, ainda que o processo seja lento e exija anos ou talvez décadas.

Outra defesa para a economia solidária na condição de alternativa ao capitalismo no Brasil encontra-se em França Filho (2012). Entende que no contexto atual de fragilidade dos empreendimentos econômicos solidários, não há como se materializar uma ruptura de sistema econômico. Mas, a evolução da economia solidária atual faz com que essa ocupe um lugar de transição de modelos e ao se fundar na articulação com a sociedade civil, “a política pública de Economia Solidária da SENAES inova do ponto de vista do que poderia se chamar de uma radicalização democrática” (FRANÇA FILHO, 2012: p. 64).

Em relação ao balanço das políticas públicas para o desenvolvimento da economia solidária há uma certa unanimidade quanto à sua fragilidade e insuficiência. A falta um marco regulatório tira da economia solidária no Brasil o caráter institucional, o que dificulta aos empreendimentos solidários –em todas as suas formas - o acesso a fundos públicos (quer seja via crédito ou licitações). Observações nesse sentido são apontadas por Barbosa (2007), Praxedes (2009), Novaes e Lima Filho (2011), Silva e Nagem (2011), FBES (2012) e até mesmo reconhecida por Singer (2012). Ao lado desse obstáculo maior, são acrescentados outros: orçamento ínfimo para a SENAES executar seu programa, caracterizando a economia solidária como uma política marginal e não central para o governo (no período 2004 -2010, a SENAES contou apenas com 0,09% do orçamento destinado ao MTE); parcerias com outros órgãos governamentais se revelaram frágeis; legislação cooperativista em vigor (Lei 5764/71) anacrônica; trabalhador dos empreendimentos econômicos solidários com baixa escolarização (57% tem no máximo o ensino fundamental completo) e o rendimento médio é de R\$ 480,00 por trabalhador; falta capital de giro; quanto à gestão do negócio, a qualificação profissional se constitui num gargalo para 59% das unidades e a melhoria de condições de comercialização é um entrave para 69% (PRAXEDES, 2009; SILVA E NAGEM, 2011; ADS, 2011 E FBES, 2012).

Os pontos positivos apresentados no balanço da economia solidária enquanto política pública também são comuns em várias citações: o Atlas da Economia Solidária fornecendo um amplo e rico mapeamento dos empreendimentos solidários, mostra a presença do movimento em todo território nacional; esforço da SENAES em operacionalizar conferências, plenárias e disseminação de incubadoras tecnológicas que mobilizaram agentes sociais interessados na materialização da economia solidária enquanto política pública; promulgações de leis municipais e estaduais sobre a economia solidária; apoio de fundos ou programas que atuam de modo transversal, como o Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, o Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF e o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA; implementação de Centros Públicos de Economia Solidária. O conjunto dessas medidas dão visibilidade e identidade ao movimento da economia no país, ainda que de forma lenta pelas dificuldades que enfrenta (PRAXEDES, 2009; SILVA E NAGEM, 2011; ADS, 2011 e FBES, 2012).

Chama a atenção o fato de que a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura – CONTAG ao preparar a 3ª Plenária Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais que ocorreu em outubro de 2011, elaborou um “Caderno de Debates”

com uma extensa abordagem sobre inúmeros pontos de grande interesse para a vida rural. Esse caderno foi dividido em 9 tópicos contendo 218 parágrafos, com o intuito de instrumentalizar os delegados, ao tempo em que buscava provocar a reflexão para os temas ali postos. O nono tópico, com seus trinta e um parágrafos, é dedicado a versar sobre as políticas públicas. Entretanto, não há nenhuma abordagem sobre a política pública para a economia solidária, apesar do Atlas da Economia Solidária registrar que dos quase vinte dois mil empreendimentos mapeados como da economia solidária, mais da metade se situem na zona rural. O documento da CONTAG fala da existência de cooperativas e associações rurais, refletindo sobre as políticas públicas que atuam ou deveriam atuar a seu favor, contudo nessas citações não se faz presente a economia solidária enquanto política pública.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há um traço comum entre as críticas, de que a coalizão de forças políticas que constituiu o governo empossado em 2003 fragiliza a tomada da economia solidária como uma política pública capaz de promover mudanças estruturais e enfrentar a questão social do trabalho. A análise do ponto de vista ideológico é elucidativa quanto à ambiguidade instalada hoje no governo, o que traz como consequência para a política pública em questão, a não adoção da economia solidária como uma pauta central de governo, conseqüentemente atribuindo-lhe um papel marginal enquanto política pública. Como deixa claro Barbosa (2007), o capital não concede autonomia para alternativas. Pode, quando muito, tolerá-las como mecanismos de alívio, pois isso interessa ao seu objetivo de extração do sobretrabalho e reestruturação produtiva, assegurando a acumulação.

Também é crítica comum, a fragilidade que acomete a economia solidária na qualidade de uma política pública. O marco legal é o ponto mais fortemente abordado como uma das falhas de importância impactante, pois na sua esteira não ocorre o tratamento diferenciado que a economia solidária requer para atuar como elemento estruturante e ganhar autonomia. Assim como, por falta de legislação específica não há acesso aos fundos públicos, quer seja pelos financiamentos, quer seja pela via das compras públicas. O amparo legal hoje colocado para a economia solidária é insuficiente e, ao lado do marco legal, outra unanimidade nesses olhares é o baixo grau de institucionalidade da

economia solidária dentro do governo, restringindo-se a setores, o que impede a sua ação como alavanca de mudanças estruturais.

Ilustra a não priorização do governo da economia solidária como uma política pública central, o registro pelo FBES (principal interlocutor da SENAES junto à sociedade) de que o avanço social se deve aos movimentos sociais, em ações isoladas, ainda que convergentes. É emblemático o fato da CONTAG, na sua preparatória para plenária nacional, ao cuidar de forma tão especial a formação política de seus delegados, não mencionar a política pública economia solidária como um mecanismo a favor dos trabalhadores rurais, apesar do grande número de empreendimentos solidários rurais mapeados pelo Atlas da Economia Solidária.

Há, também, o registro de avanços em grande parte das avaliações aqui expostas, a exemplo do Atlas da Economia Popular; criação dos Centros Públicos de Economia Solidária; formação de gestores públicos e agentes de desenvolvimento solidários; criação das Incubadoras Tecnológicas; e, a reunião de importantes forças sociopolíticas no sentido de defesa da economia solidária como política pública.

Como está posto no pano de fundo que serve de referência para avaliação desses olhares, o embate capital, hegemonia do Estado e forças produtivas é por demais complexo. Pelo visto, a economia solidária enquanto política pública sofre de limitações e restrições, reflexos da composição de forças políticas instaladas no governo que representam em grande medida a manutenção do *status quo*. De um lado a visão crítica de Barbosa (2007) tem razão em apontar o poderio e emaranhado de artifícios do capital, impondo a sua vontade no sentido de garantir a acumulação crescente, bem como a dubiedade do governo que assumiu o Brasil a partir de 2003, fragiliza a classe trabalhadora no tocante a sua mobilização em direção a medidas estruturantes inovadoras a seu favor. Por outro lado, Singer (2002) também tem razões que fundamentam o seu olhar otimista com relação ao que pode ser feito pela economia solidária, no tocante a se contrapor ao capitalismo.

Mas, mesmo levando-se em conta que há conquistas importantes na política pública de incentivo à economia solidária e sua difusão pelo país abre espaços de luta significativos para a classe trabalhadora, há pontos cruciais que fazem a assimetria para o lado do capitalismo que impõem – pelo menos no momento - uma atuação da economia solidária como mero meio de subsistência e alívio de tensão social. A falta do marco jurídico e a não encampação por parte do governo dessa política pública como estratégia de

desenvolvimento limitam seu crescimento e sua autonomia, para que venha a se constituir em uma possibilidade real de alternativa ao capitalismo.

Finalizando, com base no que aqui foi exposto e ao se centrar foco na análise da economia solidária enquanto política pública, conclui-se que o governo que assume o comando do país a partir de 2003, para cumprir a sua promessa de uma nova forma de intervenção na relação capital-trabalho, necessita corrigir os rumos dados à política pública de apoio à economia solidária. Isso porque essa política tem a singularidade de se colocar como um contra ponto ao modo de produção capitalista, acenando com uma sociedade mais justa nas suas relações econômicas e sociais. É necessário então, trazê-la para uma posição central na estratégia de desenvolvimento do projeto governamental. Como primeira medida, o governo federal deve se empenhar em aprovar um arcabouço jurídico e dotar a SENAES de melhores condições orçamentárias para que possa florescer uma economia que seja de fato, uma alternativa para a classe trabalhadora.

REFERÊNCIAS.

ADS. *Conexão Solidária*: diagnóstico de empreendimentos solidários. São Paulo: Limiar, 2011.

ALBINO, Pablo M. *Viabilidade econômica* – desafio dos empreendimentos de economia popular e solidária. Centro de Estudos Sócio Ambientais – PANGEA, 2006. Disponível em: <<http://www.pangea.org.br>>. Acesso em: 20 de agosto de 2009.

ARROYO, João C. T. & SCHUCH, Flávio C. **Economia popular e solidária**: a alavanca para um desenvolvimento sustentável e solidário. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. **A economia solidária como política pública**: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil. São Paulo: Cortez, 2007.

BELUZZO, Luís Gonzaga. **Foucault e o neoliberalismo**. In: Carta Capital, ano XVIII, n.750, de 29/05/13, p.66.

BERTUCCI, Jonas O. A produção de sentido e a construção social da economia solidária. Tese de Doutorado (Pós-graduação em Sociologia) - Universidade de Brasília, 2010. Disponível em: <http://base.socioeco.org/docs/tese_jonas_bertucci.pdf>. Acesso em: 12 de junho de 2013.

BRASIL FATOS E DADOS. <<https://brasilfatosedados.wordpress.com>>. Acesso em: 02 de junho de 2013.

CONTAG. Caderno de Debates – 3ª Plenária Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais. Disponível em: <<http://www.facesdobrasil.org.br/.../587-documento-base-3o-plenaria-msttr.htm>>. Acesso em: 26 de maio de 2013.

FBES. Disponível em: <<http://www.fbes.org.br>>. Acesso em: 06 de junho de 2013.

_____. Carta política da V Plenária Nacional de Economia Solidária. Goiânia, 2012. Disponível em: <<http://www.fbes.org.br>>. Acesso em: 06 de junho de 2013.

FRANÇA FILHO, Genauto. **Teoria e prática em economia solidária: problemática, desafios e vocação**. In: Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 7, n. 1, jan.-jun. 2007, p 155-174.

_____. **A política pública da Economia Solidária no Brasil** p.63. . In: A economia solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas /Sidney Lianza, Flávio Chedid Henriques, orgs. – Rio de Janeiro : Pró Reitoria de Extensão UFRJ : 2012. Disponível em: <<http://www.portal.mte.gov.br>>. Acesso em: 20 de maio de 2013.

HUNT, E. K. História do pensamento econômico. 7ª ed. Rio de Janeiro:Campus, 1989.

MST. Disponível em: <<http://www.mst.org.br>>. Acesso em: 08 de junho de 2013.

MTE. Atlas da economia solidária, 2005. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies_atlas.asp>. Acesso em: 06 de junho de 2013.

_____. Economia solidária. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria>>. Acesso em: 07 de julho de 2013.

NOVAES, Henrique T. & LIMA FILHO, Paulo A. de. Uma pedra proto-socialista num colar pró-capital financeiro: notas sobre a política pública de Economia Solidária no Governo Lula. Disponível em: <<http://www.fbes.org.br>>. Acesso em: 28 de maio de 2013.

OCB. <<http://www.ocb.org.br/site/ocb>>. Acesso em: 05 de junho de 2013.

PRAXEDES, Sandra Faé. **Políticas Públicas de Economia Solidária**: novas práticas, novas metodologias. In: mercado de trabalho | 39 | mai. 2009. IPEA. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 30 de maio 2013.

PT- PROGRAMA DE GOVERNO 2002. Disponível em: <http://www.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/.../plano2002-lula.doc>. Acesso em: 08 de junho 2013.

SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. <<http://www.sei.ba.gov.br>>. Acesso em: 02 de junho 2013.

SENAES. Relatório Nacional. <http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/secretaria_nacional_asp>. Acesso em 06 de junho 2013.

SILVA, Sandro Pereira & NAGEM, Fernanda Abreu. **A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais**: uma análise do programa economia solidária em desenvolvimento. In: Revista Texto para discussão – IPEA: Brasília, dezembro de 2011, p. 3- 40. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 30 de maio de 2013.

SINGER, Paul. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.

_____ **Os oito primeiros anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária p.49**. In: A economia solidária na América Latina: realidades nacionais e políticas públicas /Sidney Lianza, Flávio Chedid Henriques, orgs. – Rio de Janeiro : Pró Reitoria de Extensão UFRJ : 2012. Disponível em: <<http://www.portal.mte.gov.br>>. Acesso em: 20 de maio de 2013.

SORJ, Bernardo. **Teoria do Estado e capitalismo**. In: MARTINS, Carlos E. (Org.). Estado e capitalismo no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1977. p.261-268.