



O DEBATE EM TORNO DAS AÇÕES PÚBLICAS DE FOMENTO

À ECONOMIA SOLIDÁRIA

André Moulin Dardengo¹

RESUMO

Neste artigo debatemos as ações públicas de fomento à economia solidária e sua consolidação como política pública. O que era reivindicação de um movimento social rapidamente conquistou espaço na agenda pública e motivou um profícuo debate em torno dessa nova modalidade de organização produtiva. Partindo da posição de vários pesquisadores a respeito do que são essas ações públicas de fomento à economia solidária procuramos identificar uma tipologia. Após esta análise definimos essas políticas como políticas sociais focalizadas e de governo que respondem as manifestações contemporâneas da 'questão social' e aliviam de forma paliativa os flagelos provocados pela economia de mercado.

Palavras-chave: Economia solidária; política pública; política social.

ABSTRACT

In this article we discuss the public actions of solidarity economy promotion. Which was a claim of a social movement won space in the public agenda and provoked a fruitful debate around this new modality of production organization. Starting of the position of many researchers respected of what are this public actions of solidarity economy promotion, we propose one typology. After this analysis, we defined these actions like a focalized and governmental social policy that answers the contemporary manifestations of 'social question' and alleviated in a palliative form the problems caused by the market economy.

Key-words: Solidarity economy; public policy; social policy.

¹ Estudante Pós-Graduação. Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Email: andremouлиндardengo@yahoo.com.br



1 - INTRODUÇÃO

As mudanças na organização do trabalho ocorridas no último quartel do século XX e que ainda vigoram no primeiro decênio do século XXI, foram resultantes de uma crise do regime de acumulação capitalista. As saídas que o capital encontrou para inverter a tendência de queda nas taxas de lucratividade – a reestruturação produtiva e o neoliberalismo –, aprofundaram a crise do mundo do trabalho. Estes processos criaram uma nova configuração do trabalho marcada pelo desemprego de longa duração, pelo crescimento da informalidade, pela precarização das relações de trabalho e pela redução dos direitos conquistados ao longo de anos pelo movimento operário.

No Brasil, que teve taxas de crescimento econômico pífias durante as décadas de 80 e 90, grupos passaram a organizar-se para assumir fábricas falidas ou, através de cooperativas e associações, organizar-se para superar as vicissitudes das circunstâncias. Esse movimento social, a Economia Solidária, passou de forma embrionária a ser aplicado como política pública por gestões mais ‘progressistas’ já na década de 90.

Desse período em diante, a Economia Solidária enquanto política estatal ganhou cada vez mais importância nas agendas públicas nas esferas municipais, estaduais e na federal. No âmbito federal, o marco dessa consolidação se deu com a criação em 2003 da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Embora a economia solidária tenha conquistado rápida importância na agenda pública, trata-se de uma política em construção e ainda muito heterogênea (SCHWENGBER *et al*, 2012), mas que tem suscitado acalorados debates. Nesse sentido, buscaremos realizar nesse artigo uma revisão de algumas das principais interpretações acerca da política de fomento à Economia Solidária, identificando uma tipologia que transpareça o que de fato essas políticas são.



2 - AÇÕES PÚBLICAS DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA: DO QUE SE TRATA AFINAL?

A crise estrutural do capital que se manifesta contemporaneamente e as estratégias usadas pela classe dominante para superá-la, o neoliberalismo e a reestruturação produtiva, são, na nossa perspectiva, os determinantes do processo de explosão do fenômeno neo-cooperativista ou, como é amplamente conhecido, o fenômeno da economia solidária. A passagem das reivindicações do movimento social às pautas dos gestores públicos não foi demorada. Disseminaram-se então as políticas de fomento à economia solidária.

Dado que nosso objetivo nesse *paper* é discutir o caráter dessas políticas, buscando uma tipologia, perguntamo-nos: de que tipo de política trata-se? Trata-se de políticas públicas sociais ou econômicas? Uma política de desenvolvimento? Ou outro tipo de política pública?

Parece-nos, que não há dúvida de que tais políticas sejam políticas públicas. Barbosa (2007, p. 24), por exemplo, considerou “[...] a economia solidária uma variante de política pública e não um movimento social [...]”. Ao analisar os sentidos da política pública de ‘Economia Solidária’ a autora relegou o campo que vê a economia solidária como movimento social, concentrando-se na política empreendida pela SENAES. A autora não classifica essa política pública, não diz se é uma política social ou econômica, mas pela sua análise fica claro que se trata de uma política social de enfrentamento dos flagelos da questão social, pois,

[...] ao tratar da economia solidária como política pública, nós a incluímos nesse universo de investigação das práticas sociais decorrentes do adensamento da questão social na vida capitalista no tocante ao acirramento da luta de classes em favor da acumulação via diminuição e/ou precarização do emprego – baixos salários, péssimas condições de trabalho e desproteção social [...] (BARBOSA, 2007, p. 23).



No entanto, para outros autores e pensadores essa não é uma interpretação de consenso. Cruz (2002, p. 8, grifos nossos), por exemplo, afirma que as

[...] políticas de apoio à economia solidária não são políticas públicas em seu sentido estrito, envolvendo o atendimento a indivíduos e ponto. De alguma forma, equivalem, por exemplo, à política do Ministério do Trabalho em relação aos sindicatos, ou como políticas de exportação voltadas para certos segmentos industriais cujo resultado é a geração de empregos e elevação de renda, isto é: **um misto de política econômica e de política social.**

Cruz (2002) entende a política de fomento à economia solidária, de um lado como uma política microeconômica direcionada a um segmento econômico, de outro como uma política social que atende as reivindicações de um movimento social organizado. Tanto que, para o autor, “[...] a economia solidária é ao mesmo tempo um fenômeno econômico e um movimento social” (CRUZ, 2002, p. 8). Não concordamos que essas políticas de fomento à economia solidária sejam políticas econômicas, elucidaremos melhor essa posição adiante. Um ponto a ser salientado na análise de Cruz (2002), nesse sentido, é que não se trata de uma política pública universalizante, mas sim, uma política voltada para um segmento social que se organiza economicamente de uma forma muito específica. As iniciativas de economia solidária, os empreendimentos econômicos solidários são entendidos, portanto, como um seguimento econômico independente.

Entrevistado em 2010, Tarso Genro (PT-RS) recém eleito governador do Rio Grande do Sul afirmou: “Eu considero a Economia Solidária não como uma política social, mas uma política econômica [...]” (GENRO, acesso em 9 mar. 2012). Essa perspectiva leva em conta a experiência gaúcha do governo Olívio Dutra (PT-RS) – 1999/2001, que ao colocar a economia solidária no centro das ações públicas a entende como um caminho de superação da organização produtiva capitalista. É o que se chama de política de desenvolvimento solidário,

[...] um processo de fomento de novas forças produtivas e de instauração de novas relações de produção, de modo a promover um processo sustentável de crescimento econômico, que preserve a



natureza e redistribua os frutos do crescimento a favor dos que se encontram marginalizados da produção social e da fruição dos resultados da mesma (SINGER, 2004, p. 7).

Na mesma linha, Praxedes (2012, p. 455), integrante da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, entende que

[...] o fomento à economia popular solidária é uma **política de desenvolvimento**, portanto não deve ser relegada às políticas de corte assistencial ou compensatório. Ela tem, antes, potencial também para ser uma estratégia emancipatória para os beneficiários dessas outras políticas (PRAXEDES, 2012, p. 455, grifos nossos).

Se a ação pública em prol do desenvolvimento econômico sempre foi direcionada para atender os interesses do capital, a proposta do desenvolvimento solidário inverte essa perspectiva, pensando em uma política econômica do trabalho e não do capital. Todavia, esta política de desenvolvimento solidário não se efetivou na prática, e “[...] há uma tendência paternalista de tratar a economia solidária como uma espécie de economia dos coitadinhos [...]” (GENRO, acesso em 9 mar. 2012). Ou seja, as políticas de fomento à economia solidária não possuem força suficiente para serem indutoras de outro tipo de desenvolvimento², não alteram as formas convencionais de produção, distribuição e consumo, portanto, apesar das suas intenções, na prática as políticas de fomento à economia solidária não podem ser entendidas como uma política econômica *stricto sensu*.

Ademais, tratando-se do Brasil, como o modo de produção hegemônico é capitalista e o Estado, por conseguinte, também o é, há uma incongruência em pensar que a política pública desse Estado possa colocar em primeiro plano um conjunto de ações que não priorizará o capital. Considerando o movimento dialético da história e a luta de classes que a permeia, tal ação do Estado que prioriza um desenvolvimento que não seja o capitalista só é possível com uma ruptura do *status quo*, a instauração de outro regime, que não seja dominado pela burguesia.

² “[...] O que se percebe é que, até o momento, o acúmulo de forças permitiu pequenos avanços que ainda não a colocam [a política de fomento à economia solidária] na centralidade das Políticas Públicas” (PRAXEDES, 2012, p. , grifos nossos).



No nosso entendimento, então, as políticas de fomento à economia solidária enquadram-se no grupo das políticas sociais típicas do período neoliberal. São focalizadas, compensatórias, e respondem às necessidades do regime de acumulação do capital na contemporaneidade. Seus usuários são justamente os flagelados de uma economia de mercado incapaz de gerar empregos decentes suficientes para todos.

Essa forma de política social chega às pautas governamentais devido a necessidade de enfrentar as contemporâneas expressões da 'questão social'. Existem três condicionantes fundamentais para o surgimento das primeiras iniciativas de políticas públicas (sociais) de economia solidária na década de 90: 1 – a necessidade de conter o desemprego; 2 – o crescimento descontrolado do trabalho por conta própria (sem carteira assinada); 3 – a exigibilidade de elevado nível de escolaridade para postos de trabalho formalizados (SCHWENGBER *et al*, 2012). Nesses termos o cooperativismo e associativismo urbano proposto pela Economia Solidária absorve contingentes de trabalhadores desempregados, que realizam atividades informais e que possuem baixa capacitação técnica.

Uma contundente crítica às políticas de fomento à economia solidária, encontra-se no trabalho de Menezes (2007), que as enquadra no novo ordenamento de ações voltadas para restaurar a rentabilidade do capital. Para a autora, essas políticas, que seguem as diretrizes dos organismos multilaterais, principalmente o Banco Mundial, respondem as necessidades de uma economia financeirizada, e na prática disseminam o individualismo, e não um projeto de cooperação e solidariedade.

A política pública (social) de fomento à economia solidária atua então, na geração de trabalho e renda com viés, majoritariamente, insercionista e não emancipatório. São políticas focalizadas de combate à pobreza direcionadas a grupos vulnerabilizados. Fazem parte de uma lógica que desresponsabiliza o Estado quanto à garantia de direitos relativos ao assalariamento formal e proteção contra o desemprego, vinculando-se as diretrizes dos organismos multilaterais e as reformas liberalizantes do Estado. Além disso, cumprem papel de resignificação do trabalho fortalecendo uma cultura do auto-emprego (BARBOSA, 2007).

Se não bastasse tudo isso, as políticas sociais de fomento à economia solidária são instáveis e frágeis institucionalmente. Se pensarmos como Filgueiras e



Gonçalves (2007) que fizeram uma distinção entre políticas sociais de Estado e de Governo, perceberemos que essas políticas poderiam ser consideradas políticas de governo, sujeitas a possibilidade de descontinuidade a qualquer momento. Para eles, políticas de Estado são as “[...] que gozam da proteção e da segurança jurídica contra cortes orçamentários” (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 142). Nessa perspectiva a política social de fomento à economia solidária, seria uma política de governo, já que não possui nenhum marco regulatório ou jurídico que a sustente.

De fato, estudos demonstram que a aplicação dessas políticas tem vinculação forte com o grupo que está no poder, com a vontade do gestor. Em estudo de caso nos municípios de Santo André, São Bernardo, São Carlos e Mauá em São Paulo, percebeu-se que a “[...] a política de apoio à Economia Solidária é motivada pela sensibilidade de dirigentes [...]. [...] a política e as ações em prol da Economia Solidária são reféns dos gestores municipais eleitos [...]” (SCHWENGBER *et al*, 2012, p. 420-425-426).

Um exemplo notório desse tipo de ‘sensibilidade do gestor’, foi o caso do Programa Oportunidade Solidária, colocado em prática durante a gestão de Marta Suplicy (PT-SP) em São Paulo entre 2001 e 2004, sob a batuta do economista Marcio Pochmann. O programa foi imediatamente desativado quando o prefeito José Serra (PSDB-SP) assumiu a prefeitura paulistana em 2005. Isso nos leva a deduzir que a própria SENAES e a política federal de apoio à economia solidária poderia ser desativada em um eventual governo tucano, ou em outro governo ‘não sensível’ a causa. Antecipando-se a esse risco o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) está organizando uma campanha de iniciativa popular pela lei da Economia Solidária, que criaria um marco legal para tais políticas e para o setor, impedindo essa fragilidade.

Todo esse debate, acerca do que são de fato essas políticas públicas de fomento à economia solidária não possui um consenso, pois depende muito do referencial teórico adotado no estudo e, também, das expectativas dos atores quanto a capacidade emancipatória da Economia Solidária. Contudo, nessa síntese foi possível explicitar algumas das principais visões e identificar qual delas, no nosso entender, representa melhor uma tipologia dessas políticas.



3 – CONCLUSÃO

As transformações do capitalismo geradas pela crise estrutural do capital, e pelos mecanismos de enfrentamento da crise, principalmente a política econômica neoliberal, provocaram a exacerbação das expressões da questão social. O mundo do trabalho sofreu os impactos dessas mudanças com o crescimento do desemprego de longa duração e o contínuo aprofundamento da precarização das relações de trabalho. A saída encontrada por muitos trabalhadores, saída essa forjada nos movimentos sociais e populares, foi o cooperativismo e o associativismo.

A Economia Solidária como ficou conhecida essa estratégia foi aos poucos ganhando espaço como política pública. Consideramos essas políticas públicas de fomento à economia solidária, após as análises realizadas, uma *política pública social focalizada* adotada pelo governo petista em âmbito federal e por outros governos estaduais e municipais 'sensíveis' a causa. São políticas frágeis e descontínuas, pois não há um marco legal que garanta sua continuidade em mudanças de governo. A manutenção das políticas, caso um novo governo não seja 'sensível' está condicionada ao poder de pressão do movimento social organizado, que muitas vezes é insuficiente. A própria heterogeneidade do movimento organizado dificulta a construção de uma política coesa e homogênea, visto que a formação política dos integrantes do movimento é mais avançada em algumas regiões do que em outras.

Estamos de acordo com Barbosa (2007). Para a autora, a política da SENAES se insere na lógica de um Estado descomprometido com uma perspectiva universalizante dos direitos sociais, deixa de lado a generalização do trabalho formal assalariado e promove a cultura do auto-emprego (BARBOSA, 2007). A inserção desses contingentes desempregados nessas redes de Economia Solidária tem a importante função de reduzir o impacto dos gastos sociais nas finanças públicas, mesmo que, essa inserção se configure de forma precária, constituindo-se em mais uma face escamoteada da hegemonia das políticas neoliberais e do aprofundamento das relações precarizadas de trabalho.



REFERÊNCIAS

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.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

CRUZ, Antônio. **Uma contribuição crítica às políticas públicas de apoio à economia solidária**. Campinas: Unicamp, 2002. Disponível em: <<http://www.ucpel.tche.br/nesic/contribuicaoacriticapolpublicas.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2012.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: Ipea, v. 21, p. 211-259, 2000. Disponível em: <<http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 05 mar. 2012.

GENRO, TARSO. **Blog Brasil autogestionário**. Entrevista. 2010. Disponível em: <<http://relatividade.wordpress.com/2010/12/12/%E2%80%9Ceu-considero-a-economia-solidaria-nao-como-uma-politica-social-mas-uma-politica-economica%E2%80%9D-tarso-genro/>>>. Acesso em: 9 mar. 2012.

GIOVANNI, Geraldo di. Entrevista. **Jornal do CRP-RJ**, ano 7, n. 27, mar./abr. 2010. Disponível em: <<http://www.crpj.org.br/publicacoes/jornal/jornal27-geraldodigiovanni.pdf>>. Acesso em: 5 mar. 2012.

HÖFLING, Heloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s0101-32622001000300003&script=sci_arttext>. Acesso em: 3 mar. 2012.

LENIN, Vladimir Ilitch. **O Estado e a revolução**. 2. ed. rev. atual. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. São Paulo: Martin Claret, 2002.



Menezes, Maria Teresa. **Economia Solidária**: elementos para uma crítica marxista. Rio de Janeiro: Gramma, 2007.

NETTO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “questão social”. In: **Temporalis**, Brasília, ABEPSS, ano 2, n. 4, p. 41-49, 2001.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política social**: temas & questões. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

PRAXEDES, Sandra Faé. Políticas públicas de economia solidária: novas práticas, novas metodologias. In._____: BENINI, Édi et al. (Org.). **Gestão pública e sociedade**: fundamentos e políticas públicas de economia solidária. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 1999.

SCHWENGBER, Ângela *et al.* O estado da arte das políticas públicas de economia solidária no Brasil: uma análise qualitativa dessa construção. In._____: BENINI, Édi et al. (Org.). **Gestão pública e sociedade**: fundamentos e políticas públicas de economia solidária. São Paulo: Outras Expressões, 2012.

SINGER, Paul. **Globalização e desemprego** – diagnóstico e alternativas. 7. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

_____. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. Desenvolvimento capitalista e desenvolvimento solidário. **Estudos Avançados** [online], vol.18, n. 51, pp. 7-22, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a01v1851.pdf>>. Acesso em: 9 mar. 2012.

SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo de (Org.). **A economia solidária no Brasil** – a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2000.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 3 mar. 2012.