



POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE RENDA E TRABALHO: o papel da economia solidária

Adrianyce de Sousa¹
Daniela Neves²

Resumo: A crise que acompanha medularmente a sociedade capitalista desde os anos 70, expõe, a cada dia, contornos dramáticos de expansão da *pobreza* e aprofundamento do *exército de reserva*. O desemprego e a pobreza tornaram-se o principal alvo na atuação das políticas públicas de orientação neoliberal. No caso brasileiro, verifica-se o crescimento do incentivo estatal em atividades de Economia Solidária.

Palavras chaves: Trabalho, Estado, economia solidária.

Abstract: The crisis that came medularmente a capitalist society since the 70s, set out, each day, contours of dramatic expansion and deepening of poverty in the army reserve. Unemployment and poverty have become the main target in the performance of public policies of neoliberal orientation. In Brazil, there is encouraging the growth of state activities in the Solidarity Economy.

Key words: Work, State, solidarity economy.

¹ Doutoranda. Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: adrianyce@bol.com.br

² Doutoranda. Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: daniela.ns@bol.com.br



1. INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas o Brasil vem sendo palco de um conjunto de mudanças estruturais, reestruturação dos pólos produtivos, reorientação de marco neoliberal na agenda política macroeconômica, ataques seqüenciados aos direitos sociais e às políticas sociais. Mudanças estas que atribuem um renovado e fundamental papel ao Estado na sociedade capitalista, qual seja: subsidiar o desenvolvimento e acumulação capitalista, em especial, nos momentos de crise.

A crise que acompanha medularmente a sociedade capitalista desde os anos 70, expõe, a cada dia, contornos dramáticos de expansão da *pobreza* e aprofundamento do *exército de reserva*. O desemprego e a pobreza que eram um traço residual no *Estado de Bem Estar Social*, são agora efeitos do processo de reestruturação produtiva, e tornaram-se o principal foco na atuação das políticas públicas de orientação neoliberal. Dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD estimam que cerca de 2,5 bilhões de pessoas no mundo encontra-se em situação de pobreza atualmente, sobrevivendo com menos de dois dólares por dia (PNUD, 2001).

Contudo, uma outra tendência tem se materializado amplamente no Brasil, especialmente na era Lula, configurando os impactos da reordenação do capitalismo mundial no país, sobretudo em seus rebatimentos sobre o trabalho, qual seja: dada à ampliação da precarização e informalidade do trabalho, condições necessárias para o processo de acumulação atual sustentado no receituário neoliberal, verifica-se no país o crescimento do incentivo estatal em atividades de Economia Solidária.

Nestes termos, o presente artigo busca problematizar as configurações do Estado brasileiro frente à esfera dos direitos, em especial os direitos do trabalho, e neste quadro a relação da Economia Solidária com as formas de precarização do trabalho. Uma vez que, no nosso entendimento, as ações dentro do espectro da Economia Solidária estão fundamentalmente voltadas ao “combate ao desemprego” e à “geração de renda”, ou seja, a regulação do trabalho nos marcos da sua precarização e não da sua real autonomia frente ao capital. Trata-se, pois, de incorporar o processo de precarização como definitivo e parte constitutiva das novas experiências do trabalho.



2. A CONTRA-REFORMA NO ESTADO BRASILEIRO E O ATAQUE AOS DIREITOS.

Desde a década de 1970 o mundo vivencia um processo de reestruturação da acumulação capitalista que estabelece dois tipos de ajuste estruturais distintos, mas inerentes ao movimento do capital: o primeiro balizado na esfera da produção pela chamada reestruturação produtiva e num novo regime de acumulação mundial predominantemente financeiro, e que, do ponto de vista político sustenta-se no neoliberalismo, cuja essência é o afastamento dos obstáculos a circulação do fluxo de mercadorias e dinheiros, pela via da contra-reforma do Estado.

Estes dois processos articulados garantem ao capital fundamentalmente uma reatualização da sempre existente tensão entre o monopólio e a competição, entre centralização e descentralização. No dizer de Harvey (1996), não é que o capitalismo agora esteja mais desorganizado, ao contrário trata-se agora da maneira como o capitalismo se torna organizado através da dispersão e da mobilidade geográfica.

O projeto neoliberal oriundo da estratégia internacional do capital estabelece uma política econômica monetarista com ampla privatização de empresas estatais, em que o "Estado mínimo" e o "máximo de mercado" são elementos fundamentais para a soberania do mercado.

Na América Latina a execução do receituário neoliberal (disciplina fiscal, estabilidade monetária, redução de gastos públicos, reforma tributária, liberalização financeira e comercial, alteração das taxas de câmbio, investimento direto estrangeiro, privatizações e desregulamentação) implicou e tem implicado conseqüências totalmente nefastas para a maioria da população, pois provocaram aumento do desemprego, destruição dos postos de trabalho não-qualificados, redução dos salários devido ao aumento da oferta de mão-de-obra e redução de gastos com as políticas sociais.

No caso brasileiro, a heteronomia e amesquinamento visceralmente antidemocrático e conservador da burguesia brasileira, são amplificados pela lógica neoliberal. A configuração de padrões universalistas e redistributivos de proteção social, garantidos minimamente na Constituição de 88, foram fortemente tencionados. Voltado para as estratégias de extração dos superlucros, e sob o argumento da crise fiscal do Estado, transformando as políticas sociais em ações pontuais e compensatórias, o processo de privatização foi explicitamente induzido nos setores de utilidade pública (saúde, previdência e educação) (C.f. Behring e Boschetti, 2006).



Aliado a esse ataque sistemático aos direitos sociais, a contra-reforma do estado brasileiro fragiliza o trabalho, sua organização e suas conquistas investindo em estratégias de trabalho com atividades de economia solidária, vinculadas ao terceiro setor, ao Estado ou ao setor privado.

3. ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL E SUA EXPANSÃO: ou de como legitimar a informalidade.

De acordo com Singer (2000), a economia solidária é parte de um projeto de organização sócio-econômica orientada por princípios opostos ao do *laissez-faire*³ do mercado capitalista, visto que propõe em lugar da livre concorrência, a associação; em lugar da auto-regulação dos mercados, a limitação destes mecanismos com a estruturação de relações econômicas solidárias entre produtores e consumidores. Segundo o autor, a “economia solidária”, de um modo em geral, está alicerçada em três pressupostos – fundamentos – necessários para se operar nos marcos de uma organização solidária: a regulação econômica, a participação nos lucros e a gestão do trabalho.

Partindo desses três pressupostos, Singer (2000) argumenta que no processo econômico capitalista nos termos liberais, a regulação da economia é regida pela livre concorrência no mercado mediada pelo movimento da competitividade⁴. Em contraposição a essa forma de organização econômica, Singer propõe “uma economia que fosse solidária em vez de competitiva. Isso significa que os participantes na atividade econômica deveriam cooperar entre si em vez de competir” (2002, p. 09).

Nestes termos, a solidariedade na economia só pode ser realizada mediante organização de supostos iguais, que se vinculam entre si através de associação, em contraposição ao contrato entre desiguais (patrões e trabalhadores). Segundo o autor, é dessa maneira que a igualdade se manifesta como pressuposto da solidariedade, pois diferente do capitalismo, nas cooperativas os trabalhadores proprietários organizam-se como “outro modo

³ O *laissez faire*, componente central da formulação teórica do liberalismo clássico de Adam Smith e David Ricardo, fundamenta a posição econômica do livre mercado.

⁴ Cabe ressaltar que a economia capitalista atual não é competitiva na maior parte dos seus mercados, sendo dominada por oligopólios. A livre concorrência, segundo o autor, expressar-se-ia de modo efetivo no comércio e no setor de serviços (Cf. Singer, *ibidem*).



de produção”⁵, tendo seus princípios baseados na propriedade coletiva ou associada do capital e também na liberdade individual. Dessa forma, é produzida uma classe de trabalhadores que são possuidores de capital, tendo como resultado “natural”⁶ a solidariedade e a igualdade na economia.

A compreensão de economia solidária defendida por Singer é resultado de um amplo movimento de setores da sociedade (movimentos sociais, sindicatos, grupos religiosos, setor privado, a academia e etc.) que vêm divulgando e investindo no trabalho autogestionado com alternativa de trabalho e geração de renda. Entidades as mais diversas como: Associação Nacional de Trabalhadores de Empresas Autogestionárias e de Participação Acionária – ANTEAG, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares –ITCPs, Cáritas – órgão do Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB, Fundação de Órgãos para a Assistência Social e Educação – FASE, Unisol, do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC, e a Agência de Desenvolvimento Solidário – ADS, da Central Única dos Trabalhadores – CUT, são responsáveis por várias ações de criação, estímulo e apoio as atividades de economia solidária.

As atividades de trabalho que vêm sendo organizadas a partir de empreendimentos da chamada “economia solidária”, estando esta em franca expansão, no nosso entendimento, relacionam-se intimamente com formas atuais de desenvolvimento econômico e industrial, caracterizando-se enquanto estratégias de controle sobre o trabalho. Nestes termos, algumas propostas de auto-organização dos trabalhadores, na busca de satisfazer livremente as suas necessidades e combater o desemprego, tornam-se estratégias de auto-organização do trabalho para satisfazer as necessidades atualizadas do capital.

Para nós, nesse trato dedicado à “economia solidária” – centrado no trabalho e no trabalhador - está contido um modo superficial de analisar os processos históricos e contemporâneos de transformação da sociedade capitalista, em particular a reestruturação da esfera produtiva e as relações sociais de produção. Isto é facilmente perceptível quando identificamos, na formulação de diversos autores, em especial Singer (2001), a articulação da

⁵ Termo utilizado por Singer (*ibidem*) na argumentação de que a economia solidária e as cooperativas de trabalho formariam conjuntamente um outro modo de produção diferenciado do modo de produção capitalista.

⁶ Esse entendimento obscurece as construções sócio-históricas da relação capital e trabalho, e, por conseguinte, naturaliza e eterniza processos que são fundamentalmente resultantes sociais.



“economia solidária” à necessidade contemporânea de combate ao desemprego localizado apenas na epiderme do fenômeno da reestruturação produtiva.

Neste sentido, podemos afirmar que o atual padrão de acumulação põe em movimento um renovado processo de organização do trabalho, cuja finalidade essencial é a intensificação das condições de exploração da força de trabalho, principalmente nos contextos de crise, incorporando, na parte central da produção de valor, modalidades de trabalho que aparentemente seriam formas autônomas e independentes de trabalho. Sendo que estas formas, no caso brasileiro, verificam-se, sobretudo nas atividades desenvolvidas pela “economia solidária”.

Logo, a inserção do Estado brasileiro como indutor direto de políticas que estimulam o crescimento do trabalho em economia solidária é um marco que caracteriza a ação estatal no campo das políticas públicas de trabalho e geração de renda. Este movimento permite efetuar um corte com os outros fatores que estão articulados a esse processo, como a contra-reforma do Estado e seu postulado neoliberal, e, sobretudo, as necessidades do capital no estágio atual de desenvolvimento capitalista.

É dentro deste quadro, que no nosso entendimento, o governo Lula institucionaliza, a partir do seu primeiro ano de governo, uma política centrada na economia solidária, e cria a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES⁷ dentro dessa perspectiva. E nestes termos, a partir de então, a economia solidária alçou ao status de política pública⁸ de governo.

Os números do setor são expressivos. Os dados do Atlas da Economia Solidária no Brasil, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE, 2006), apontam, no segundo semestre de 2005, a identificação de 14.954 empreendimentos solidários em 2.274 municípios brasileiros, sendo 44% só no Nordeste e 56% distribuídos nas demais regiões do país.

A criação da SENAES atesta um marco diferenciado na política de trabalho e geração de renda do Estado brasileiro. A articulação da secretaria com diversos setores de governo como: Ministério da Educação, Saúde e Desenvolvimento Social e ainda com o BNDES, Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Estados e Municípios, evidencia o enfoque plural das ações de economia solidária.

⁷ Em junho de 2003, o Congresso Nacional aprovou projeto de lei do presidente Lula, criando no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES.

⁸ A secretaria foi criada com a publicação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e instituída pelo Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003. A direção ficou sob o comando do economista Paul Singer.



Este traço pode claramente ser apreendido, segundo os dados veiculados pela própria secretaria. Entre 2003 e 2004, por exemplo, o Ministério do Trabalho e Emprego objetivando regulamentar as cooperativas de trabalho participa no Fórum Nacional do Trabalho, na constituição do GT Micro e Pequena empresa, Autogestão e Economia; participa no Programa Primeiro Emprego objetivando dar apoio à formação de associações e cooperativas de jovens. O Ministério do Desenvolvimento Agrário, juntamente com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal formulam uma política de desenvolvimento Comunitário como instrumento de Combate à pobreza. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDS passa a desenvolver ações voltadas a recuperar empresas falidas, que passam a ser recuperadas pelos próprios trabalhadores.

Estas ações revelam a forma atual que possibilita ao capital (des)referenciar o conteúdo central da exploração que é a sua produção coletiva e apropriação privada da riqueza. As ações centradas na “economia solidária” destinam-se à gestão do trabalho e a regulação econômica, em moldes flexíveis (leia-se máxima mobilidade para o capital, com máxima desregulamentação e precarização para o trabalho). É este movimento que possibilita tornar cada vez mais obscuras as mediações fundamentais do modo de produção capitalista. Particularmente, a funcionalização que estas políticas de Economia Solidária comportam como estratégias para o estágio atual do desenvolvimento capitalista no país, encobrendo as reais perdas de direitos, com impactos na organização política, da classe trabalhadora.

4. CONCLUSÃO

A partir deste caldo de mudanças, os direitos do trabalho sofrem ataques constantes. O resultado imediato é a precarização do emprego formal e o estímulo ao auto-emprego e a informalidade. A sociedade é impregnada de estímulos culturais e reificados que fundam uma cultura do emprego por conta própria – sejam estas experiências as mais diversas: uma pequena empresa, a informalidade, ou cooperativas. Tal cultura está fortemente ligada à crítica neoliberal da suposta *tutela do Estado protecionista*, que, segundo Hayek (1990), cria e estimula os indivíduos ao *Caminho da Servidão*. A tendência individualista de saídas alternativas à redução do emprego formal, e as estratégias capitalistas de saída da crise põem demandas renovadas ao Estado no que tange o combate à pobreza e estratégias de geração de renda.



São estas tendências, que no nosso entendimento, o Estado brasileiro vem desenvolvendo ao longo da década de 90, e principalmente nos primeiros anos do início do século XXI. Verifica-se um sistemático deslocamento político-social que afasta o Estado dos anseios democráticos e sociais que resultaram na constituição de 1988.

Efetuando orientações do programa de contra-reformas neoliberais do Fundo Monetário Internacional-FMI e do Banco Mundial–BM, a ação do Estado sobre o trabalho, o emprego e seguridade social, é fundamentalmente marcada pela desregulamentação dos direitos do trabalho (Lei do Contrato Temporário de Trabalho e sobre a Jornada de Trabalho Flexível - Lei 9.601 de 21/01/98). Por outro lado, o ataque aos direitos gerados em relação à inserção ou não no trabalho, como a previdência e assistência sociais, pode ser verificado nas Reformas da Previdência de 1998, 2002 e 2003. E também, na criação e ampliação dos Programas de Renda Mínima e Transferência de Renda – Bolsa Escola (2001), Vale Gás (2002), etc. e a unificação de todos esses no Programa Bolsa Família (2004).

Esse panorama de mudanças encontra-se especialmente atualizado no protagonismo do Estado enquanto mecanismo de transferência de renda para o capital, o que marca uma nova inflexão na atuação do Estado no contexto da informalização e precarização do trabalho crescente no Brasil. Nesse sentido localizamos na criação, desde o início do primeiro governo Lula (2003), da Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES importante marco que esclarece a agenda do trabalho e geração de renda do Estado brasileiro, com enfoque complementar na economia solidária. Bem como os impactos da inserção subordinada do país a lógica atual da acumulação capitalista.

Assim, se ao longo dos anos 70 e 80 as estratégias brasileiras de estímulo ao trabalho centravam-se no investimento voltado à criação de postos de emprego formal. Na década de 90, com o crescimento das experiências de economia solidária, e muito mais nos últimos 10 anos, as estratégias estatais de trabalho incorporam também atividades diversas ao emprego formal, especialmente, atividades de trabalho em economia solidária, que são fortemente marcadas pela informalidade e a precarização.

Dessa forma, verificamos que ao contrário das políticas de estímulo a criação de emprego formal através das ações clássicas de qualificação, seguro desemprego transitório e estímulos ao crescimento econômico; a política pública de economia solidária investe em segmentos informais e precarizados de trabalho, fazendo com que este seja um traço marcante



da atuação do Estado brasileiro sobre as demandas de trabalho reivindicadas pelas camadas populares.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

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

_____ & BOSCHETTI, Ivanete (2006). *Política Social: fundamentos e historia*. São Paulo: Cortez, (Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 02).

HARVEY, David (1996). *Condição Pós-Moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. 6 ed. São Paulo: Loyola.

HAYEK, F. A. (1990). *O Caminho da Servidão*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal.

PNUD (2001). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório sobre o Desenvolvimento Humano*. ONU/PNUD.

SENAES (2004). *Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies): termo de referência*. Brasília: Departamento de Estudos e Divulgação/Senaes/MTE.

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

SINGER, Paul & SOUZA, André R. (Orgs.) (2000). *A economia solidária no Brasil*. São Paulo: Contexto.