

# DEZ ANOS DE SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (SENAES)

Paul Singer\*

Em 26 de junho de 2013, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) completou dez anos de funcionamento militante no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Foram dez anos de muito trabalho e muita luta em estreita parceria com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e demais componentes desse movimento, não só em nosso país mas também nos países vizinhos do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e ultimamente, com a recente expansão da economia solidária em países dos seis continentes, que formam a superfície do globo e que compõem, com a economia solidária do Brasil, a Rede Intercontinental de Promoção da Economia Social e Solidária (Ripess).

Nesta década, a economia solidária conheceu amplo crescimento tanto no Brasil como em grande parte da Europa, das Américas e nos últimos anos também na Ásia e na África. Este crescimento pode ter sido em resposta ao agravamento da crise econômica e financeira de 2008, que mergulhou grande parte da economia mundial em estagnação, quando não em recessão. O resultado tem sido aumento do desemprego e da pobreza, derivados da aplicação forçada de políticas de “austeridade” impostas por um sistema financeiro global desregulamentado, sustentando paraísos fiscais e auferindo imensos ganhos especulativos.

As políticas de austeridade objetivam cortar ao máximo a despesa pública, geralmente visando às políticas sociais em detrimento dos seus beneficiários, isto é, dos mais pobres e necessitados, além do funcionalismo público atingido por demissões em massa e cortes de seus vencimentos. As perdas consequentes de poder aquisitivo da parte mais vulnerável da população se somam à contração do gasto governamental, resultando em forte queda da demanda efetiva. O efeito imediato é a redução das vendas, quebras de empresas, encolhimento cada vez maior da produção, o que completa o quadro de uma crise econômica cada vez mais grave e que se espraia numa economia mundial globalizada, atingindo por extensão até países que não aderiram à moda da austeridade.

A economia solidária é um modo de produção que se notabiliza pela resiliência aos efeitos das quedas do consumo e da produção, que a instabilidade financeira provoca periodicamente. Enquanto as empresas capitalistas – em resposta às quedas de consumo e produção – reduzem despesas, demitem pessoal e terceirizam atividades, as cooperativas de produção, como não almejam lucros e todos os seus trabalhadores são

---

\* Secretário Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

sócios do empreendimento, enfrentam o encolhimento da demanda aliando-se a outras cooperativas, participantes das mesmas redes ou complexos, para solidariamente partilhar prejuízos e sacrifícios, tendo em vista preservar os empreendimentos e seus postos de trabalho. A resiliência das cooperativas de trabalho às crises se deve ao fato de atuarem em redes ou integrando complexos cooperativos, com um sistema financeiro próprio, que não especula e tampouco procura maximizar lucros. Além disso, as cooperativas de produção podem contar com a parceria de cooperativas de consumo e redes solidárias de distribuição, das quais o sistema mundial de comércio justo e solidário é o mais conhecido.

A Senaes foi criada em 2003 pelo presidente Lula, em cumprimento do seu programa de governo e tendo em vista a retomada do desenvolvimento econômico brasileiro e a execução da sua meta prioritária de então: o Programa Fome Zero. Com a criação da Senaes, o movimento de economia solidária, presente em parte do território, rapidamente se expandiu, tornando-se nacional. Em associação à com a instalação da secretaria, em junho de 2003, foram criados o FBES e a Rede Nacional de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária.

A integração da Senaes ao MTE deu-se sem maiores atritos. Uma parte dos funcionários já sabia algo da economia solidária, muitos estavam curiosos e outros eram simpatizantes. Houve estranhamento com os auditores fiscais empenhados em combater as falsas cooperativas de trabalho que estavam sendo utilizadas – num período de elevado desemprego – para terceirizar atividades a custos ultrarreduzidos, porque na época esses trabalhadores eram considerados “autônomos” e não tinham por isso acesso aos benefícios da legislação do trabalho, que seriam unicamente devidos aos trabalhadores diretamente empregados pela empresa.

O crime consistia no fato de que a falsa cooperativa não era de seus associados, mas em geral do contratante da cooperativa. Os trabalhadores se submetiam à precarização de seus direitos por receio de perderem os empregos e experimentarem a longos períodos de desemprego. Como os auditores fiscais só tinham contato com falsas cooperativas, estavam convictos de que todas as cooperativas de trabalho eram falsas, o que, no entanto, não era verdade. Parte dos desempregados havia se organizado em cooperativas de trabalho autênticas, possuídas e autogeridas pelos próprios trabalhadores.

O objetivo da Senaes era precisamente ajudar os trabalhadores sem trabalho a se organizar em cooperativas, obviamente autênticas. Não demorou para se descobrir que muitas cooperativas de trabalho autênticas estavam sendo fechadas pelos fiscais do MTE, na suposição de que eram falsas. Quando a Senaes descobriu o que estava acontecendo, entrou em contato com a Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT) com a finalidade de ajudar no combate às falsas cooperativas e ao mesmo tempo preservar as autênticas.

Para garantir o desenvolvimento do cooperativismo do trabalho e cortar pela raiz a precarização dos direitos dos trabalhadores, a Senaes procurou saber como outros países enfrentaram a situação e descobriu que eles adotaram novas leis, que tornavam obrigatório o gozo pelos sócios de cooperativas de trabalho dos direitos trabalhistas garantidos por lei. Esta era a solução lógica do problema, pois a anomalia de os trabalhadores cooperados estarem sem acesso aos direitos trabalhistas permitia que, sob o manto do falso cooperativismo, trabalhadores premiados pelo desemprego fossem induzidos a abrir mão de seus direitos legais, submetendo-se a uma superexploração acobertada pela farsa da contratação por pseudocooperativas a serviço dos exploradores.

Após longas trocas de ideias promovidas pela Senaes com organizações cooperativas, sindicatos e bancadas parlamentares, o governo enviou ao Congresso Nacional um projeto de lei que lá se tornou objeto de intensas negociações. O substitutivo resultante garante aos cooperados o pleno gozo dos mais importantes direitos que a legislação em vigor reconhece aos trabalhadores, sejam estes assalariados ou filiados a cooperativas. O assunto foi amplamente debatido pelos órgãos representativos de trabalhadores cooperados e assalariados e, após seis anos de tramitação, a Lei nº 12.690, de 2012, foi aprovada pelas duas casas do Congresso e sancionada pela presidenta Dilma Rousseff.

Cumprir notar que, entre outras medidas, esta lei dispõe a criação do Programa de Fomento às Cooperativas de Trabalho (PRONACOOOP). Esse programa se destina a apoiar cooperativas de trabalho, cujos rendimentos possam ser insuficientes para cobrir o valor dos benefícios legais a que seus associados farão jus, tão logo sua assembleia se decida a iniciar o pagamento dos referidos benefícios aos mesmos.

Outra política desenvolvida pela Senaes a partir de 2005 tem sido o mapeamento periódico dos empreendimentos de economia solidária (EES), dentro dos marcos do Sistema de Informação da Economia Solidária (Sies). O primeiro mapeamento foi realizado em 2007 e registrou a existência de 21.859 EES. Este primeiro mapeamento, em função das limitações de recursos e de tempo, cobriu apenas 2.933 municípios, que representam 53% das municipalidades do Brasil. O Sies prevê que os mapeamentos deverão ser realizados a cada quatro anos.

O mais interessante é que a estagnação da economia brasileira, que a caracterizou durante os dois quadriênios anteriores à posse de Lula na presidência, praticamente cessou a partir de 2004. Se a expansão da economia solidária havia sido causada pela persistência da crise econômica, de 2004 em diante o desenvolvimento econômico se acelerou e o desemprego diminuiu fortemente. Nestas condições, o crescimento da economia solidária não pode mais ser atribuído à marginalização de cada vez mais parcelas do povo trabalhador, como indubitavelmente ocorreu entre 1994 e 2002.

Em 2011, a presidenta Dilma Rousseff assumiu o governo federal, cuja prioridade passou a ser a erradicação da pobreza extrema do Brasil. Para formular o Programa Brasil Sem Miséria (PBSM), diferentes ministérios foram convocados, sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), entre os quais o MTE. Na divisão de tarefas para a execução do PBSM entre as repartições dos ministérios coube à Senaes se empenhar na promoção da inclusão produtiva urbana da população de baixa renda, cuja sobrevivência depende fortemente do usufruto do Programa Bolsa Família (PBF).

Para levar adiante esta ação, a Senaes resolveu promover o endodesenvolvimento de comunidades vitimadas pela pobreza extrema. Essa secretaria já havia desenvolvido ações neste sentido, tendo por alvo, a partir de 2004, diversos quilombos localizados em diferentes regiões do Brasil. O endodesenvolvimento difere do desenvolvimento que tem sido habitual em nosso país, em geral resultante de investimentos públicos ou privados em novas atividades produtivas ou extrativistas, em áreas acessíveis às comunidades marginalizadas pelo progresso. Este desenvolvimento, produzido por agentes externos às comunidades afetadas, se caracteriza pelo fato de beneficiar, mediante a geração de empregos, apenas uma parte da população carente, ou seja, aqueles que conseguem um emprego estável com contrato de trabalho e o gozo dos direitos garantidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Os demais devem se contentar com trabalhos

precários, com duração incerta e sem a garantia contratual dos direitos trabalhistas, ou aguardar pacientemente sua vez de serem contemplados por novos postos de trabalho a serem gerados pelo desenvolvimento promovido pelos investimentos externos.

O endodesenvolvimento se caracteriza pelo fato de ser produzido pela própria comunidade que se beneficia dele. Sendo pobre, a comunidade não tem recursos próprios e tampouco possui bens e valores que poderiam servir de garantia para obter financiamento das fontes bancárias convencionais. Para que o endodesenvolvimento se torne possível, é necessário que a comunidade seja mobilizada e apoiada por agências públicas e este tem sido o papel que a Senaes vem desempenhando. A mobilização da comunidade é executada por meio de atividades de formação em economia solidária. Sua visão fundamental é que a redenção da classe trabalhadora só pode ser obra da organização dos próprios trabalhadores em diferentes tipos de associação que, unidas por laços de solidariedade, constituem empreendimentos capazes de produzir bens e serviços com qualidade para disputar a demanda em mercados e assim alcançar renda suficiente para resgatar da pobreza todos os membros comunidade.

O endodesenvolvimento se justifica porque visa unir toda a comunidade em termos igualitários, de modo que ninguém fique excluído dos benefícios de um desenvolvimento que deve resultar dos esforços combinados de todos os membros aptos para o trabalho da comunidade. O endodesenvolvimento torna-se possível à medida que os esforços despertados pela mobilização de toda a comunidade são apoiados e complementados pelo poder público, em termos de formação política e técnica, oferecidas por agentes de desenvolvimento devidamente preparados para exercer este papel. Como seria de se esperar, este apoio, diga-se educativo, tem de ser complementado com ajuda financeira, provida pela Senaes, com recursos de sua dotação orçamentária, destinados precisamente para erradicar a miséria nos moldes do PBSM.

O endodesenvolvimento exige a construção de uma rede de agentes de desenvolvimento, cada um pertencente a uma comunidade marginalizada. O agente terá que ser apresentado pela própria comunidade para desempenhar esta função e, conseqüentemente, será merecedor da confiança da mesma, o que em geral é condição vital para que ele possa desempenhar com êxito sua missão. O programa de endodesenvolvimento nos primeiros anos de seu funcionamento resultou da atividade de centenas de agentes de desenvolvimento, que receberam formação pela Senaes e foram por sua vez orientados por coordenadores estaduais. Em cada estado havia dezenas de agentes em atividade, cada um em sua comunidade e interligados em rede virtual, de modo a permitir permanente troca de experiências e de apoios recíprocos.

Com o passar do tempo, a partir de 2011, quando o PBSM foi lançado, a Senaes promoveu novas atividades visando garantir a viabilidade econômica dos ESS que foram semeados pelos rincões menos desenvolvidos do país. Para tanto, a secretaria promoveu a formação de redes de comercialização e de finanças solidárias tendo por objetivos garantir aos EES o acesso a mercados e ao crédito, nas medidas de suas necessidades e possibilidades.

Em 2010, já no apagar do seu segundo mandato, o presidente Lula assinou, numa emocionante audiência, à qual a equipe da Senaes compareceu em peso, um decreto instituindo o Sistema Brasileiro de Comércio Justo e Solidário. Este sistema reúne as entidades brasileiras que se dedicam ao comércio justo e vai gradativamente englobando os EES, à medida que estes vão se desenvolvendo. O ponto de estrangulamento, que tem

sido a dificuldade de acesso a mercados, vai sendo paulatinamente superado conforme se amplia a comercialização dos produtos da economia solidária em feiras cada vez maiores, culminando, nos últimos anos, na grande Feira Internacional de Santa Maria/RS. Outra maneira de romper as barreiras à comercialização tem sido a multiplicação dos grupos de consumo responsável (GCRs), que cultivam contatos permanentes entre produtores e consumidores, permitindo que as possibilidades e necessidades de uns e de outros se conheçam e se amoldem para a satisfação mútua.

Ao mesmo tempo, um sistema de finanças solidárias formado por bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito vem sendo desenvolvido, nos últimos quinze anos, a partir do esforço pioneiro do Banco Palmas em Fortaleza/CE, complementado posteriormente pelo Banco Bem em Vitória/ES e atualmente por nada menos de 1.003 bancos comunitários espalhados por todo o Brasil. Pelo crescente número de instituições de finanças solidárias, pode-se acreditar que o nó representado pelo insuficiente acesso a crédito também está sendo desfeito.