

DIRETRIZES PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL : A CONTRIBUIÇÃO DA REDE DE GESTORES

Ângela Schwengber¹

A Rede de Gestores, com o apoio institucional da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da COPPE/UFRJ e o patrocínio da Caixa Econômica Federal, realizou durante o ano de 2004 um Ciclo de Debates sobre o papel da economia solidária nas políticas de trabalho, renda e desenvolvimento contribuindo para a elaboração de uma política pública de economia solidária que seja estruturada federativamente e que seja capaz de atuar no combate efetivo às causas estruturais da pobreza e promover a inclusão e o desenvolvimento social.

No último seminário desse Ciclo, realizado em Porto Alegre/RS, nos dias 16 e 17 de dezembro de 2004, tendo como tema central “Desenvolvimento Econômico Sustentável e Economia Solidária”, a Rede sistematizou um conjunto de diretrizes do que seria essa política pública de economia solidária, a partir das experiências em curso e dos debates que realizou ao longo do ano. A seguir, apresenta-se essa contribuição ao debate nacional com outros atores que constroem a economia solidária no Brasil.

Concepção da Política Pública

A economia popular solidária no Brasil é uma estratégia surgida no âmago de resistências e lutas sociais contra o desemprego e a pobreza, composta por atividades econômicas cujo primado é o do trabalho sobre o capital, de caráter associativo e autogestionário, que produzem trabalho e riqueza e que podem promover a inclusão e o desenvolvimento econômico, social e cultural com maior sustentabilidade, equidade e democratização.

É um setor que tem ficado invisível para o Estado e suas políticas. O Estado brasileiro está arquitetado para promover o desenvolvimento capitalista e todos os seus instrumentos e mecanismos – para diagnosticar, planejar, executar e avaliar políticas – não enxergam outras estratégias econômicas que não funcionem nesta mesma lógica. Portanto, a economia dos setores populares, arquitetada sobre outras bases, é vista como residual, subordinada e, quando muito, com méritos compensatórios aos impactos das crises do capitalismo. Desta forma, é uma economia que tem se difundido apenas com estratégias próprias ou com apoio de políticas públicas residuais ou inadequadas, o que lhes dá poucas oportunidades de romper os círculos de reprodução da pobreza ou de precária sobrevivência.

O estabelecimento de políticas públicas de fomento à economia solidária torna-se parte da construção de um Estado Republicano e Democrático, pois reconhece a existência destes novos sujeitos sociais, novos direitos de cidadania e de novas formas de produção, reprodução e distribuição social, além de propiciar o acesso aos bens e recursos públicos para seu desenvolvimento, tal qual permite a outros segmentos sociais. O papel do Estado frente à economia solidária é o de dar-lhe propulsão por meio de políticas públicas que disponham de instrumentos e mecanismos adequados para o reconhecimento e o fomento deste setor.

O fomento à economia popular solidária é uma política de desenvolvimento, portanto, não deve ser relegada às políticas de corte assistencial ou compensatório, antes pode ser alavanca

¹ Coordenadora da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária.

emancipatória também para beneficiários destas. Por ser política de desenvolvimento e por voltar-se para um público-alvo que historicamente tem ficado excluído ou que vem progressivamente ampliando os graus de pobreza e exclusão social, esta política demanda ações transversais que articulem instrumentos das várias áreas (educação, saúde, trabalho, habitação, desenvolvimento econômico, saúde e tecnologia, crédito e financiamento, entre outras) para criar um contexto efetivamente propulsor da emancipação e sustentabilidade.

É também fundamental, que as políticas de fomento à economia popular solidária percebam a diversidade dos sujeitos desta economia e da diversidade de suas demandas. Desta forma, é necessário estruturar uma política que permita um acesso múltiplo e escalonado aos seus instrumentos e mecanismos, atingindo patamares cada vez mais sustentáveis de desenvolvimento e pertencimento social. São necessárias políticas que promovam a redistribuição de renda, bens e recursos, que permitam acesso aos direitos sociais e que promovam o desenvolvimento econômico.

Finalmente, as políticas de fomento à economia popular solidária devem reconhecer e fortalecer a organização social dos trabalhadores e a constituição do sujeito político deste setor, elementos fundamentais para a institucionalização dos direitos e para o fortalecimento das esferas públicas democráticas no país. Nessa direção, o controle social das políticas públicas é questão de princípio e deve ser processual e permanente.

Objetivos da Política Pública

Uma política pública de fomento à economia popular solidária deve perseguir pelo menos os seguintes objetivos:

- Contribuir para a concretização dos preceitos constitucionais que garantem aos cidadãos e cidadãs o direito a uma vida digna;
- Contribuir para a erradicação da pobreza, para a inclusão social e para a equidade de gênero e etnia;
- Contribuir para a promoção a ampliação das oportunidades e a melhoria das condições de trabalho e renda;
- Reconhecer e fomentar as diferentes formas organizativas da economia popular solidária;
- Contribuir para a promoção do desenvolvimento e da sustentabilidade socioeconômica e ambiental;
- Contribuir para dar visibilidade e ampliar a legitimidade da economia popular solidária;
- Criar mecanismos legais que viabilizem o acesso da economia popular solidária aos instrumentos de fomento;
- Promover a integração e a inter-setorialidade das várias políticas públicas que possam fomentar a economia popular solidária nos e entre os entes federados do Estado;
- Fortalecer e estimular a organização e participação social e política dos trabalhadores da economia popular solidária.

Instrumentos da Política Pública

A economia popular solidária demanda instrumentos apropriados nos seguintes eixos:

- Formação, educação básica e capacitação ocupacional;

- Assessoria e assistência técnica para a constituição, incubação e consolidação de empreendimentos populares solidários, bem como para a articulação de arranjos produtivos solidários e para estratégias de desenvolvimento local;
- Desenvolvimento e acesso a tecnologias adequadas;
- Crédito, financiamento e investimento social;
- Constituição e organização da demanda (compras públicas e mercado) e da oferta (logística e infra-estrutura) dos bens, produtos e serviços do setor;
- Marco legal e regulatório adequado ao setor.

Todos estes eixos já têm propostas elaboradas no âmbito do Fórum Brasileiro de Economia Popular Solidária e da própria Rede de Gestores, sistematizados em publicações variadas. Há também uma infinidade de instrumentos já criados por várias administrações públicas que servem de referência. Por esta razão, aqui apenas mencionamos os eixos e afirmamos a necessidade de que eles estejam articulados sempre às estratégias de desenvolvimento e que sejam adequados às demandas e contribuam para a construção do Estado Republicano e Democrático.

Público-Alvo da Política Pública

São aqueles cidadãos e cidadãs que estejam organizados ou queiram se organizar nas formas da economia popular solidária (segundo definição já adotada pela SENAES no Termo de Referência para o Mapeamento do setor).

Terão prioridade os que vivem em situação de maior vulnerabilidade social, particularmente aqueles beneficiados por programas de transferência de renda e de geração de trabalho e renda.

É fundamental reconhecer a diversidade de sujeitos deste setor e adequar a cada um as formas de acesso e trânsito dentro da política.

Lugar institucional da Política Pública

Criar novas políticas públicas no âmbito do Estado coloca de imediato a questão de onde ela deve estar alocada. Dado o caráter e aos objetivos postos para uma política de fomento à economia popular solidária, o lugar ideal e estratégico é aquele responsável por promover as políticas de desenvolvimento e que tem capacidade de articular ações integradas e intersetoriais.

No entanto, o Estado é um espaço social em disputa e a economia popular solidária é um novo elemento que entra nesta disputa. Sendo assim, o espaço institucional da política de fomento à economia solidária é uma construção e deve levar em conta as realidades distintas de cada município ou estado. Nesta construção, é importante que se busque sempre o lugar que melhor permite avançar na concretização dos objetivos da política e na criação de uma identidade e da visibilidade deste setor.

Relacionamento e papéis dos Entes Federados

Na construção e implementação de uma política pública de qualquer natureza, e em particular de economia solidária, deve-se buscar uma ação integrada e complementar entre os Entes da Federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos.

Integrar e complementar as ações a partir da visão de que os recursos públicos provem de uma única fonte – os cidadãos e cidadãs – permite potencializar o uso e os impactos; aglutinar as forças sociais em torno de políticas públicas abrangentes e que se fixam cada vez mais como políticas de Estado, como direitos; romper com políticas de balcão e podem ser fatores de estímulo à criação de esferas públicas onde se discute de forma transparente a destinação dos recursos com todos os sujeitos políticos.

Da mesma forma e pelas mesmas razões, é necessário buscar a integração e complementaridade das ações de cada Ente da Federação no seu próprio âmbito.

Participação e Controle Social

Tendo por princípio a construção do Estado Republicano e Democrático, a participação e o controle social são elementos constitutivos fundamentais das políticas públicas.

A participação e o controle social dos sujeitos sociais e políticos deve ser na formulação, desenvolvimento e avaliação das políticas, visando o aperfeiçoamento constante e a legitimação social das políticas.

O objetivo da participação e do controle social é a construção de esferas públicas de poder, onde os diferentes atores sociais possam negociar de forma transparente e em igualdade de condições os seus interesses pensados na relação com a coletividade.

Esta esfera pública pode adquirir diferentes formas: conselhos, fóruns, orçamento participativo, comissões, etc. O principal desafio é não reduzi-las a “clubes fechados” que advogam em causa própria e privatizam o “público” como muitas vezes temos assistido na história recente do país. A esfera pública é o lugar de negociar os conflitos e os interesses diversos e de construir compromissos públicos comuns.

No âmbito das políticas públicas de economia solidária, há um processo intenso e tenso em curso na perspectiva da construção desta esfera pública. Dado ao surgimento recente da economia popular solidária na agenda pública do país, embora sejam muitos os atores sociais empenhados na sua construção, os sujeitos políticos deste setor ainda estão emergindo, identificando-se, criando alteridades políticas, formando-se, ocupando seu lugar no cenário político. Ainda está em discussão os papéis dos diferentes atores (empreendimentos e organizações representativas destes, entidades de apoio e de fomento, governos, etc).

O debate da Rede de Gestores até aqui acumulado entende que há uma importante complementaridade de papéis entre estes diferentes atores, embora estas alteridades ainda estejam em negociação. O sujeito político que tem potencial de representação, formulação e legitimação social das demandas da economia solidária é uma ação e/ou organização coletiva dos empreendimentos populares solidários em constante presença pública. As entidades de apoio e de fomento têm um papel crucial no fortalecimento e na propulsão da entrada em cena deste sujeito político, bem como para a formulação das políticas públicas adequadas ao setor. Os governos democráticos têm a capacidade de abreviar o processo reconhecendo o sujeito político e criando espaços de participação e construindo programas de governo que atendam às demandas do setor e que abram caminho para a institucionalizar políticas públicas de Estado. O desafio está na agregação destes diferentes atores e papéis e na sua interlocução com outros atores e sujeitos políticos que componham as esferas públicas que discutam políticas para este setor.

Consideramos que o Fórum Brasileiro de Economia Solidária é um espaço adequado para aprofundar estes debates, bem como o Conselho Nacional de Economia Solidária poderá ser.