

Políticas Públicas para a Economia Solidária: fronteira entre política social e política para o desenvolvimento local

Antônio Cruz*

Resumo: O artigo aborda criticamente os modelos de políticas públicas realizados até o momento para apoiar/fomentar o surgimento e desenvolvimento de iniciativas de economia solidária. Para isto, discute inicialmente os conceitos envolvidos no tema; retoma a teorização referente à dinâmica da economia solidária; descreve, de forma sintética e comparativa, alguns dos programas em voga em países circunvizinhos, além do Brasil; analisa criticamente a consistência dos programas em relação à forma específica de desenvolvimento das iniciativas de economia solidária, e, finalmente, aponta algumas alternativas consideradas mais apropriadas em relação à dinâmica própria do fenômeno.

Palavras-chave: políticas públicas; economia solidária; geração de trabalho e renda.

Re-visitar um Tema

Há poucos anos atrás, um artigo (Cruz, 2001) destinado tão somente a prover algumas impressões sobre este tema agora “re-visitado”, causou alguma polêmica entre os agentes públicos relacionados ao desenvolvimento de políticas dirigidas ao fomento da economia solidária.

À época, encerrava-se uma primeira e importante experiência, de escala significativa, representada pelas ações

* Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Professor Adjunto da Escola de Serviço Social e do Mestrado de Política Social da Universidade Católica de Pelotas (UCPEL).

desenvolvidas pela Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (SEDAI) do Governo do Rio Grande do Sul, no âmbito do Programa de Economia Popular e Solidária (“Ecopopsol”), realizada durante o mandato do Governador Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores. Ao mesmo tempo, estava em pleno desenvolvimento um outro programa – “Oportunidade Solidária” –, patrocinado pela Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, do Município de São Paulo, igualmente governado então pelo PT, no mandato da Prefeita Marta Suplicy.

O referido artigo, despretensiosamente apresentado como monografia de conclusão de uma disciplina de doutorado, ministrada pelo Prof. Paul Singer, na USP, ganhou uma imerecida audiência, circulando como arquivo eletrônico entre agentes públicos e entidades orgânicas da ES, provavelmente por tratar-se de um trabalho precoce ainda, sobre políticas públicas inovadoras e muito recentes.

Embora o curto espaço de tempo que separa aquele artigo deste de agora, muitas coisas se alteraram. O Prof. Singer tornou-se Secretário Nacional de Economia Solidária, junto ao Ministério do Trabalho e Emprego; as políticas públicas de economia solidária, de modo geral, deixaram o *status* de “políticas de geração de trabalho e renda” para serem compreendidas propriamente como “políticas de fomento à economia solidária”, propriamente; os governos federais do Mercosul passaram a desenvolver programas de âmbito nacional relacionados à questão; muitos outros estudos sobre o tema da economia solidária foram produzidos e publicados, lançando novas luzes sobre o debate.

Mesmo assim, pode-se dizer que, em se tratando de história, a economia solidária e tudo que lhe diz respeito é muito recente para que se permita uma análise definitiva em termos de convicções e abordagens. Como fenômeno diferenciado do cooperativismo tradicional (em função do caráter eminentemente autogestionário das iniciativas de ES) ou da economia social (que abarca ainda outros temas e objetos, como as políticas sociais

públicas, a política sindical ou o mutualismo assistencial)¹, a economia solidária continua sendo um cenário aberto de possibilidades, essencialmente condicionado – como fenômeno sócio-econômico – pelas dinâmicas da macroeconomia (taxas de crescimento econômico e de desemprego) e da mobilização social (experiências de democracia participativa, em âmbitos micro e macropolíticos) (Cruz, 2006). Os programas de economia solidária permanecem sendo programas governamentais ao invés de políticas consolidadas, longe ainda, portanto, de alcançar qualquer perenidade efetiva.

Por outro lado, pode-se argumentar também que esta consolidação depende, em boa parte, da ação dos governos. Mesmo assim, este artigo defenderá a idéia de que esta ação, embora decisiva, está longe de poder ser protagonista desta (possível) consolidação da economia solidária, mas que ainda assim é importante. Trata-se, fundamentalmente, de buscar ir além, compreendendo a dinâmica que preside seu crescimento e, desde aí, apontar para ações que produzam o impacto desejado.

Políticas Públicas, Economia Solidária e Políticas Sociais

Embora largamente utilizado, o conceito de *política pública* raramente é empregado com rigor. Não sendo o conceito em si o objeto central deste estudo, cabe, entretanto uma delimitação que nos permita avançar no recorte que pretendemos construir sobre a relação entre o Estado e o desenvolvimento da economia solidária.

Para tanto, um recente trabalho de Cláudio Gonçalves Couto (2005) parece apropriado às diferenciações necessárias no debate. Ele distingue o exercício da política em três dimensões: constitucional, competitiva e pública.

A primeira dimensão, a da *política constitucional*, diz respeito à estruturação básica do Estado, à sua

¹ Ver VUOTTO et al: 2003.

conformação fundamental. De acordo com política constitucional vigente podemos definir a natureza de um Estado em particular, levando em consideração os direitos fundamentais que assegura e os procedimentos que aciona para permitir a tomada de decisão pelos governantes e a participação política pelos governados. [...]

A segunda dimensão, a da *política competitiva*, concerne à atividade política que tem lugar no âmbito de certa conformação estatal. Política aqui é *jogo*, com suas diversas possibilidades: conflito, cooperação, alianças, vitórias, derrotas, empates, ganhos, perdas etc.. [...]

Finalmente, a terceira dimensão, a das *políticas públicas*, concerne ao produto da atividade política no âmbito de um determinado Estado. É política pública tudo aquilo que o Estado gera como um resultado de seu funcionamento ordinário. Podemos dizer, por isto, que a produção das políticas públicas é condicionada tanto pela política competitiva, como pela política constitucional, sendo que esta define duas coisas. Primeiramente, o parâmetro possível no âmbito do qual a competição política pode se desenvolver. Em segundo lugar, os conteúdos legítimos das políticas públicas concretizadas como um desfecho do jogo político – determinando os programas de ação governamental iniciados, interrompidos, alterados ou que têm prosseguimento. Na denominação em inglês, teríamos aqui a *policy* (Couto, 2005, p. 64).

Assim definido, as *políticas públicas de economia solidária* podem ser compreendidas, de fato, como resultado deste duplo condicionamento: da política constitucional e da política competitiva. No primeiro caso, não apenas no Brasil, mas também na maioria dos países vizinhos, o bem-estar social aparece como uma prerrogativa dos cidadãos e um dos deveres principais do Estado. No caso da política competitiva, parece claro que o estabelecimento de estruturas de governo diretamente vinculadas à promoção da economia solidária (seja na forma de programas, seja na forma de estruturas administrativas – como

secretarias ou departamentos etc.) responde diretamente a uma demanda significativamente estruturada, cuja inexistência, em hipótese contrária, deslegitimaria sua realização. Em outras palavras: só pode existir uma política pública de economia solidária porque a economia solidária existe e seus agentes se movem, de alguma forma, no âmbito da política competitiva.

O que é, então, a economia solidária, e como ela se representa politicamente?

Diferentemente do cooperativismo dos séculos XIX e XX, em que os setores populares buscavam melhores condições de vida em oposição à crescente disseminação das relações assalariadas e da desigualdade social daí decorrente, a economia associativa (ES) do século XXI deriva, do ponto de vista econômico, da crise do trabalho assalariado. É a falta de empregos que tem levado milhões de trabalhadores/as do continente americano à busca de alternativas de sobrevivência, que desemboca na informalidade, na delinqüência, ou na economia solidária.

A idéia de unir-se para trabalhar e sobreviver, tocando um negócio coletivo e autogerido, independe que seus agentes tenham a clara noção do que significam conceitos como *autogestão* ou *economia solidária*. Entretanto, compartilhar um negócio com vários sócios é um desafio a que poucas pessoas se dispõem, se não trazem consigo um conjunto de valores construídos e testados em experiências anteriores de coletividade ou comunitarismo. Por isto, a economia solidária se alimenta também – além do desemprego – da acumulação política dos novos movimentos sociais, nascidos no último quartel do século XX nos países latino-americanos: das comunidades eclesiais de base, da crítica ao “sindicalismo de cúpulas”, da negação do populismo, da idéia da auto-organização “pela base”. A economia solidária é empurrada à frente por quem já passou em algum momento por uma experiência “assembleária”, seja ela oriunda dos “novos” movimentos camponeses (zapatistas, sem-terras, cocaleros...), da mobilização dos desempregados (piqueteros, movimentos pela moradia...), do novo sindicalismo

(da CUT no Brasil, da CTA na Argentina...) ou de formas variadas de participação e controle social (orçamentos participativos, conselhos comunitários etc.) (Gaiger et al, 2004; Cruz, 2006).

A economia solidária nasce, então, de um certo discurso que tenta superar propositivamente o desemprego e a ausência regulatória do Estado, apelando à busca de soluções pró-ativas, coletivas e autônomas para a geração de trabalho e renda.

Ela pode ser definida, genericamente, como

o conjunto das iniciativas econômicas associativas nas quais (a) o trabalho, (b) a propriedade de seus meios de operação (de produção, de consumo, de crédito etc.), (c) os resultados econômicos do empreendimento, (d) os conhecimentos acerca de seu funcionamento e (e) o poder de decisão sobre as questões a ele referentes são compartilhados por todos aqueles que dele participam diretamente, buscando-se relações de igualdade e solidariedade entre seus partícipes (Cruz, 2006, p. 69).

O alargamento da economia solidária depende, portanto, da disseminação de uma dada cultura, caracterizada por um certo *empreendedorismo autogestionário*, que se alimenta da democracia participativa, de um lado, e de condições precárias de sustento econômico derivadas da atual conjuntura do mercado de trabalho, por outro.

Daí que *políticas públicas de economia solidária (PPES)* apresentam, portanto e *a priori*, uma natureza distinta de outras políticas públicas destinadas ao combate das desigualdades sociais, ou, de forma conceitual mais precisa, destinadas a minimizar os efeitos da *questão social*². Sob este prisma, as PPES não seriam, portanto, *políticas sociais públicas*,

² Sobre a chamada *questão social*, é importante significá-la no contexto histórico atual da América Latina, diante das transformações produzidas pela globalização e pela re-estruturação produtiva levada a cabo nos últimos vinte anos. Ver, sobre este tema especialmente, Wanderley (2004).

strictosensu, uma vez que não se pode pretender universalizar a economia solidária, como forma de combate ao desemprego, da mesma forma que os serviços de saúde, de educação, de previdência ou seguridade alimentar, apenas como exemplos.

De fato, as primeiras experiências em PPES não nasceram com esta perspectiva. Um primeiro programa nasceu na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, entre 1989 e 1995, denominado “Projeto ‘Ações Coletivas’” e estava vinculado à Secretaria Municipal de Indústria e Comércio. Seguindo a mesma linha, as vitórias do PT no Rio Grande do Sul e no município de São Paulo fizeram surgir os já citados “Ecopopsol” e “Oportunidade Solidária”, também vinculados a secretarias de desenvolvimento, o que também já havia ocorrido na Prefeitura de Santo André (SP), desde 1992. Estavam, portanto, longe de representar qualquer tipo de *política social compensatória*, no sentido de “atenuante de problemas sociais”. Representavam, isto sim, propostas alternativas de desenvolvimento e – aí sim – de políticas sociais públicas de “geração de emprego e renda”, de caráter emancipatório.

Citando o Programa Oportunidade Solidária, da Prefeitura de São Paulo, Pochmann (2002) afirmava:

Tendo como fontes o empreendedorismo popular e a economia popular solidária, o programa é uma política pública de governo construída a partir de práticas e elaborações já existentes, adaptadas para a realidade de São Paulo. [...]

[Formação para a autogestão popular] são cursos que visam estimular, preparar e organizar grupos das comunidades pobres, em especial – mas não apenas – os beneficiários dos programas Renda Mínima, Bolsa Trabalho, Operação Trabalho e Começar de Novo, para criar empreendimentos em autogestão que lhes proporcionem renda e ocupação, a partir dos princípios do empreendedorismo popular e/ou da economia popular solidária. [...]

Perseguindo o desafio de romper com a institucionalização da pobreza, o Oportunidade Solidária visa promover a autogestão econômica e estimular os grupos sociais que passaram por suas atividades a buscarem autonomia política, ou seja, encontrarem formas de representação social próprias (Pochmann et al, 2004, p. 144).

As PPES aparecem, portanto, na fronteira entre as políticas sociais de geração de emprego e renda e as políticas econômicas de empreendedorismo e desenvolvimento local. Estas ações costumam conceber, de fato, a economia solidária como uma alternativa mais eloqüente para a re-inserção do trabalhador no mercado, uma vez que a obtenção do emprego deixa de depender apenas do aparecimento das vagas no mercado de trabalho, embora sejam evidentemente percebidas as dificuldades para a constituição de um empreendimento coletivo e autogestionário.

Um Segundo Ciclo de Experiências de PPES no Brasil

A partir das experiências pioneiras em Porto Alegre e Santo André, outras tentativas de estabelecimento de PPES foram realizadas no Brasil.

Entretanto, mesmo as experiências intermediárias (isto é: aquelas temporalmente situadas entre Porto Alegre e Santo André e as atuais) partiram de uma leitura pouco aprofundada sobre o fenômeno da economia solidária e as políticas públicas de até então. De modo geral, a avaliação crítica das experiências anteriores relacionava-se à escala diminuta das experiências e seu impacto restrito nas economias locais³.

³ Estas críticas não eram explicitadas publicamente, mas podiam ser captadas nos debates de formulação das novas políticas, em contatos e entrevistas com os gestores públicos que iniciavam gestões à frente de prefeituras, sobretudo àquelas vinculadas ao Partido dos Trabalhadores, em São Paulo.

Superar tal debilidade passou a ser um dos objetivos das políticas então experimentadas⁴. Isto é: sem aperceber-se da natureza mesma do processo de transformação “cultural” que representava o aparecimento das iniciativas de ES, as PPES, pensadas então, pretendiam difundir a idéia da formação de cooperativas e/ou grupos de autogestão como forma de combate ao desemprego. Ora, com já dito acima, a formação de iniciativas econômicas deste tipo depende da existência de valores autogestionários fortemente alicerçados no interior dos grupos, resultante de experiências participativas anteriores, geralmente portadas e difundidas internamente pelas lideranças na formação ou ao longo da consolidação dos grupos.

No caso do Rio Grande do Sul, como apontado já no artigo anterior, a presença dos “TEAGS” (técnicos em autogestão)⁵, buscava – de certa forma – a realização de um trabalho sócio-político mais bem orientado, cujo sentido era a estruturação dos grupos a partir das realidades encontradas nas comunidades. Este trabalho teve êxito parcial, à medida que permitiu a emergência de algumas centenas de grupos esparramados por todo Rio Grande do Sul (Leboutte, 2003), mas

⁴ Os casos do Rio Grande do Sul (Estado) e de São Paulo (capital) foram, justamente, objetos de análise do artigo de 2001, citado no começo deste trabalho.

⁵ Os “técnicos em autogestão” foram selecionados e contratados no âmbito do convênio SEDAI/ANTEAG (Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais do RS / Associação Nacional de Trabalhadores em Empresas de Autogestão), cujo objetivo era ampliar o espectro de ação da economia solidária no RS. Eles chegaram a ser 44 no total, espalhados pelos 22 COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento) existentes no o Estado. O papel dos TEAGS era articular os grupos nas comunidades ou empresas em risco, a partir de uma ação política de aproximação dos trabalhadores em torno de lideranças identificadas. Segundo a crítica do artigo, o principal problema dos TEAGS era sua insuficiência técnica, do ponto de vista da capacidade de “incubação” destes grupos, que envolviam tarefas que necessitavam de conhecimentos de áreas diversificadas (dinâmicas de grupo, preparação de lideranças, conhecimentos de legislação e contabilidade, planejamento econômico, estratégias de vendas etc.), para as quais eles não estavam preparados.

mesmo assim não há dados concretos sobre a consolidação desses empreendimentos. É verdade que todos os levantamentos sobre economia solidária no Brasil apontam o Rio Grande do Sul como o maior “celeiro” de iniciativas, e que a maioria delas foi iniciada ao longo dos anos 90. Mas também há um conjunto de fatores mais amplos que ação do governo que podem explicar esta posição, como a longa tradição comunitária e cooperativista das regiões de colonização italiana e alemã (que abarca a maior parte do Estado), a força ideológica do trabalhismo “histórico” e, sobretudo, dos “novos movimentos sociais” das décadas de 70 e 80, sem quê, entretanto, isto diminua a importância do impacto do programa governamental.

No caso de São Paulo (capital), o programa original pretendia constituir grupos solidários a partir das atividades de qualificação profissional existentes nos diversos programas de re-inserção (veja a citação de Pochmann, mais acima). Evidentemente, as condições para isto eram precárias, tomando-se em consideração a necessidade de construir identidades grupais em atividades de sala de aula... Mesmo assim, o programa foi aperfeiçoado posteriormente – talvez em função, inclusive, das muitas críticas contributivas que sofreu – e as ONGs que já trabalhavam com economia solidária na Grande São Paulo foram chamadas a participar ativamente, num processo de ampliação importante do escopo de atendimento dos grupos, o que passou a incluir algumas formas de “incubação” (com atendimento mais permanente) e a busca de alternativas em termos de tecnologias e comercialização⁶.

⁶ Segundo dados da própria coordenação do programa, 50 mil trabalhadores dentre aqueles que participaram dos outros programas (que foram cerca de 300 mil) optaram por realizar os módulos de sensibilização em economia solidária. Desse total, 17,8 mil ingressaram no programa e 5,6 mil buscaram consolidar seus grupos (Schwengber; Praxedes; Parra, 2004, p. 31). Segundo várias entidades parceiras do projeto anteriormente entrevistadas (ANTEAG, NAPES, UNISOL, Integra Cooperativas, ITCP-USP, entre outras), porém, o índice de consolidação entre esses grupos alcançou aproximadamente 10%, o que significa algo entre 500 e 1.000 trabalhadores.

Outros exemplos de PPES nesse mesmo período foram as experiências realizadas em Campinas e Santo André (ambas em SP).

Esta última, deu continuidade ao programa desenvolvido nos primeiros anos da década de 90, quando da primeira gestão do Prefeito Celso Daniel. A formação de uma incubadora de cooperativas, em parceria com a Fundação Universidade Santo André permitiu a realização de ações de apoio e assessoria a iniciativas em andamento, além da abertura de espaços de comercialização com o apoio da Prefeitura e de atividades (esparças) de formação e qualificação dos empreendimentos populares (Cruz, 2006).

Em Campinas prevaleceu a linha que buscava massificar as ações. A Secretaria do Trabalho do município começou com um cadastramento de desempregados em bairros periféricos e em seguida realizou uma série de reuniões com os cadastrados a fim de discutir com eles a possibilidade de formação de cooperativas. Evidentemente, a expectativa de obtenção de um posto de trabalho fez explodir a demanda em torno do programa e a única saída da Prefeitura foi apelar à Unicamp e outras instituições (especialmente à Cáritas local) para quê, através de convênios institucionais, se estabelecesse um programa de atendimento aos grupos em formação⁷.

Embora em todos esses programas tenham sido realizados esforços importantes e meritórios e que, sobretudo, suas ações tenham sido capazes de alcançar um número muito maior de pessoas do que aquelas que ao final constituíram e consolidaram grupos, ampliando portanto a difusão dos valores relacionados à economia solidária, o fato é que a idéia de sair da escala da experimentação social para a escala da massificação ficou longe de ser alcançada.

⁷ Tive a oportunidade de participar direta e ativamente desse processo como membro da comissão organizadora da incubadora tecnológica de cooperativas populares da Unicamp, entre 2001 e 2002.

Ora, o argumento central da crítica à linha “massificadora” das PPES e que parece permanecer absolutamente válido já estava apontado no artigo de 2001, a saber: a disseminação da economia solidária não resulta de ações planejadas e originadas desde o Estado, mas sim de uma ação social realizada por organizações que atuam diretamente na base das comunidades (sejam elas ONGs, instituições propriamente comunitárias ou outras) e exigem um acúmulo anterior de capital social por parte dos grupos; trata-se, então, de uma quantidade que se alcança pelo efeito multiplicador de exemplos qualificados e não por uma ação de grande escala; trata-se, portanto, de privilegiar a qualidade no atendimento aos grupos já constituídos, cujo sucesso permitirá evitar fracassos e difundir, com êxito, os princípios da economia solidária.

Novas Experiências no Mercosul

Com a vitória de candidatos de oposição ao neoliberalismo para os governos nacionais de Brasil (Lula em 2002), Argentina (Kirchner em 2002) e Uruguai (Tabaré em 2004), novos horizontes se abriram para a experimentação de PPES, agora desenvolvidas a partir de aparelhos de Estado de caráter nacional, e portanto, com mecanismos mais amplos de intervenção.

As primeiras iniciativas foram resultado de *políticas competitivas* desencadeadas por agentes da economia solidária.

No Brasil, a formação do Fórum Nacional de Economia Solidária, articulado por várias entidades vinculadas à ES (Cáritas Brasileira, ANTEAG, Fórum de Gestores Públicos da ES, ADS-CUT, UNISOL e outras) conseguiu garantir a constituição de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), dirigida pelo Prof. Paul Singer. Sua vinculação ao Ministério do Emprego e do Trabalho, entretanto, deixou transparecer uma visão de governo para a qual PPES fariam parte das “políticas de geração de emprego e renda”.

Na Argentina, o *Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER)* obteve uma série de vitórias políticas junto ao Governo de Buenos Aires (distrito federal) e em seguida, do Governo Kirchner, através, principalmente, do Ministério do Trabalho, essencialmente na forma de uma legislação que favorecesse o processo de recuperação das empresas pelos trabalhadores, através de alterações na Lei de Falências (lei federal) e de desapropriação de imóveis urbanos para fins de utilidade pública, pelo Governo de Buenos Aires. Mesmo assim, a principal estrutura criada para apoiar as iniciativas de economia solidária foi locada no Ministério do Desenvolvimento Social: a Diretoria Nacional de Economia Solidária (DNAES), destinada, mais propriamente, a atender as demandas e necessidades de iniciativas de cunho popular.

No Uruguai, o Ministério do Desenvolvimento Social, igualmente, iniciou a construção de uma PPES (embora não esteja assim denominada) que tem vinculação com programas de geração de trabalho e renda.

Vale a pena sintetizar, rapidamente, tais experiências, ainda que a premência do espaço não permita uma análise mais detalhada e mais aprofundada das ações.

A SENAES/Brasil apostou num conjunto de programas que parecem haver aprendido com as experiências do passado recente, e cuja ênfase está situada na construção de estruturas de apoio àquilo que já existe na economia solidária.

Suas principais ações foram:

- mapear, através de pesquisas territoriais, as iniciativas de economia solidária existentes, constituindo assim o SIES – Sistema Nacional de Informações de Economia Solidária⁸;

⁸ Há críticas variadas sobre a metodologia empregada para a pesquisa, como não poderia deixar de ser. É importante perceber, entretanto, que qualquer pesquisa nesta área encontrará dificuldades sérias em função da insuficiência conceitual ainda reinante no debate sobre o tema. Mesmo assim, trata-se de um esforço importante, que permite aos atores da sociedade civil e aos próprios organismos públicos organizarem de forma mais sistemática e mais confiável suas ações.

- iniciar e avançar a discussão sobre a construção de um marco jurídico para a economia solidária e a institucionalização das PPES, bem como da consolidação do Conselho Nacional de Economia Solidária;

- a estruturação de um Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas (PRONINC), assentado sobre as experiências de incubadoras universitárias já existentes, bem como o desenvolvimento de outros projetos de formação e capacitação dirigidos a tipos específicos de iniciativas (empresas recuperadas, redes de iniciativas);

- a construção de convênio e parcerias com outros órgãos governamentais que vêm apostando na economia solidária como política emancipatória para grupos sociais em situação de risco, como os portadores de deficiências físicas e mentais, comunidades quilombolas, comunidades indígenas, colônias de pesca etc.;

- o apoio a projetos específicos, buscando potencializar ações já em andamento, especialmente na garantir de recursos para investimento de iniciativas já consolidadas ou em fase de consolidação.

- finalmente, uma iniciativa posta em andamento no final da gestão 2002-2006 (Governo Lula) parece tentar repetir a experiência dos TEAGS do governo gaúcho. Trata-se da formação e ação de algumas centenas de agentes comunitários de economia solidária, cujo objetivo é articular e organizar grupos de economia solidária com vistas à potencialização do desenvolvimento local⁹.

A DNAES/Argentina, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Social, é a responsável por um dos programas mais destacados dentre as políticas sociais executadas pelo Governo Kirchner. Trata-se do *Plan de Desarrollo Local* y

⁹ Outras informações sobre as ações e propostas da SENAES, bem como a consulta à base de dados do SIES, podem ser obtidas no sítio web da secretaria (<www.mte.gov.br/Empregador/Economiasolidaria/>).

*Economía Social “Manos a la Obra”*¹⁰. “Manos a la obra” foi concebido inicialmente como um programa de construção de moradias através de mutirão, qualificando mão-de-obra para a construção civil e permitindo, assim, a formação de empreendimentos nessa área. Antes ainda de seu início, porém, o programa foi ampliado com o objetivo de suportar a formação de outras iniciativas de economia solidária, como por exemplo padarias e restaurantes comunitários, cooperativas de reciclagem ou de costura etc.

Oficialmente, o programa oferece financiamento (a fundo perdido ou a juros simbólicos, dependendo do caso) para iniciativas e redes de comercialização e assistência técnica e capacitação para gestão. Além disso, com a formação do *Foro Federal de Investigadores y Docentes de Economía Social*, o Ministério do Desenvolvimento Social vem buscando parcerias com as universidades locais (em sua ampla maioria, estatais/nacionais) para garantir o apoio técnico necessário à execução do programa e ao desenvolvimento das iniciativas.

No Uruguai, o Ministério do Desenvolvimento Social lançou, no começo de 2005, o *PANES – Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social “Mano con Mano”*¹¹. Inicialmente pensado como uma articulação de diversas políticas sociais compensatórias (com alguma semelhança ao arranjo proposto originalmente pelo Programa Fome Zero, no Brasil), o PANES vem desenvolvendo ações no sentido de encaminhar os trabalhadores atendidos pelos sub-programas “Renda Cidadã” e “Trabalho pelo Uruguai” para a formação de iniciativas autônomas de geração de emprego e renda, embora ainda com caráter experimental.

¹⁰ Mais informações em <www.desarrollosocial.gov.ar/planes/>.

¹¹ Ver <www.mides.gub.uy/panes/>.

Primeiras Conclusões: os limites e as possibilidades das PPES

Alguns elementos podem ser apontados em termos de aprendizado comum nestas experiências todas:

1. o papel desempenhado pelo Estado para o desenvolvimento da economia solidária é relativamente limitado, pois as iniciativas, por sua natureza empreendedora, não podem resultar de uma ação “de cima para baixo”, isto é: autogestão exige identidade e solidariedade e isto só pode resultar de uma *práxis* social que demanda condições subjetivas que apenas indiretamente podem ter alguma relação com as ações do Estado;

2. por outro lado, o Estado pode desempenhar um papel importante, ao disponibilizar às iniciativas constituídas as condições econômicas necessárias para seu crescimento e consolidação, tais como as condições oferecidas normalmente às empresas convencionais, embora com a necessária adequação às especificidades das iniciativas solidária, como: linhas especiais de crédito, estruturas especiais de comercialização, desenvolvimento de um marco jurídico adequado, financiamento para o desenvolvimento de tecnologias apropriadas, constituição de estruturas de assessoria e apoio técnico para a gestão etc.;

3. a atenção que o Estado dispensa à economia solidária (em sua amplitude de recursos e em sua qualidade) depende, como sempre, da capacidade dos atores políticos vinculados ao tema serem capazes de se mobilizar em torno de suas necessidades e reivindicações.

As PPES encontram-se, portanto, numa *fronteira entre as políticas sociais e as políticas de desenvolvimento econômico*: de um lado elas se destinam a gerar trabalho e renda para populações em situação de risco, mas por outro lado, isto só é possível com a implicação/envolvimento efetivo e direto das populações envolvidas (os trabalhadores da economia solidária) na condição de protagonistas do processo.

O fundamental para o desenvolvimento de PPES parece ser, então, o conhecimento da dinâmica que preside a emergência e o crescimento da economia solidária, a fim de que o Estado

possa direcionar seus esforços e seus recursos no sentido de neutralizar as forças que atuam contra a economia solidária (oligopolização, exclusão ideológica, fragilidades competitivas etc.) e potencializar os elementos que atuam em seu favor (intercooperação, desenvolvimento de tecnologias alternativas, compromisso social etc.).

Neste sentido, pode-se afirmar que as PPES, em curso na atualidade, já superaram muitos dos problemas iniciais apresentados nas experiências pioneiras. Mesmo assim, o viés “compensatório” de suas ações continua preponderando, diante da incompreensão da economia solidária como um conjunto de iniciativas cuja sobrevivência depende de sua capacidade competitiva num mercado concentrado (de características oligopólicas) e que necessitam, portanto, ter um tratamento tão econômico quanto social, respeitando sua característica principal: a construção de uma economia voltada para a distribuição da riqueza e da reprodução da vida.

Economia Solidária como Política Social Vinculada ao Desenvolvimento Local: o papel central do conhecimento e da tecnologia

Em que pese os limites que as políticas públicas podem ter em relação à economia solidária, é importante notar, por outro lado, a relevância da ação de atores que desenvolvem políticas sociais a partir da esfera privada ou de níveis autárquicos da esfera pública (como universidades e empresas de pesquisa, por exemplo). Assim como os agentes públicos, eles não são os protagonistas da economia solidária, mas vêm desempenhando um papel deveras importante na consolidação dos empreendimentos, e isto, por sua vez, pode ensejar uma reflexão importante acerca dos focos principais que as PPES podem ou devem atingir.

O papel desses atores – ONGs, universidades, igrejas, sindicatos etc. – tem sido, essencialmente, de assessoria e apoio

técnico. “Como fazer...?” é a pergunta principal dos trabalhadores das iniciativas de economia solidária.

Como espaço singular de produção de conhecimentos, a produção associada ganha relevância à medida que os sujeitos, ao tentarem subverter a lógica do capital, em vez de controlar e dificultar o acesso do conjunto dos trabalhadores aos segredos do processo produtivo, promovem a articulação dos diferentes saberes dos trabalhadores. [...] Entre tantos entraves (econômicos, jurídicos etc.), o não-acesso a um conhecimento mais amplo sobre o mundo trabalho é um ‘calcanhar de Aquiles’ da produção associada.

Quando se pretende combinar eficiência com um processo democrático, participativo, transparente e solidário, há que se perguntar sobre qual democracia queremos [...]. Assim, mesmo que as definições sobre ‘o que os trabalhadores vão produzir’, por exemplo, dependem de um ‘estudo de mercado’, as perguntas centrais seriam: quem será beneficiado com o produto? Quais são as necessidades reais da comunidade local? Em que medida é possível atender ‘as necessidades da comunidade’? De que maneira? A resposta ‘para quem vamos vender’ e se ‘vale a pena produzir’, além de ter como referência o entendimento dos trabalhadores do que sejam as necessidades humanas pressupõe a compreensão dos conceitos de valor de uso e valor de troca, até porque no capitalismo o segundo se sobrepõe ao primeiro, provocando a produção de desperdícios e a degradação do planeta” (Tiriba, 2001, pp. 210-211 e 220).

A aproximação entre atores da sociedade civil e iniciativas de economia solidária comporta fundamentalmente esta troca de saberes. Embora, muitas vezes, os empreendedores populares tendam a valorizar mais, inicialmente, o aporte de recursos financeiros – através da cedência de espaços físicos ou da doação de maquinários e recursos para capital de giro –, o fato é que tais recursos perdem sentido quando sua utilização não é

potencializada pela necessária qualificação para a produção e para a gestão. Daí a importância concedida pelas próprias iniciativas ao desenvolvimento de atividades de formação por parte de agentes externos, vistos como “mais capacitados”.

Esta tem sido, fundamentalmente, a ausência estatal mais sentida, em termos de sustentação da economia solidária: o descolamento entre a estrutura do ensino público e as necessidades concretas dos grupos.

Esta ausência se expressa de formas variadas:

1. pela incapacidade da escola pública dar conta da realidade efetiva das comunidades pobres e de suas necessidades reais em termos de conhecimentos¹²;

2. pela incongruência persistente entre as novas formas de organização do trabalho e estruturas de ensino profissionalizante ainda voltadas para a formação de uma mão-de-obra docilmente taylorista (nem ao menos adaptada ao novo tempo do toyotismo...);

3. pelo aparelhamento monolítico das estruturas de pesquisa & desenvolvimento tecnológico pelos interesses vinculados às empresas privadas¹³;

¹² Uma observação significativa sobre isto diz respeito aos currículos do ensino médio, por exemplo. Nascermos numa sociedade capitalista, regulada por normas anteriores à nossa própria existência e que definem, por exemplo, nossas condições de trabalho e de remuneração, que na grande maioria das vezes dependem do desempenho da iniciativa privada. Pois bem: o ensino médio tem uma carga curricular intensiva em ciências naturais: matemática, química, física, biologia, e uma carga muito menor de ciências sociais: história e geografia, essencialmente (o que por si só já é absurdo). Mas, além disso, um esforçado estudante da periferia que consiga concluir o ensino médio, depois de onze anos de escola (pelo menos), continuará sem saber o que é inflação, moeda, renda e riqueza etc, porque apesar de viver na sociedade capitalista, jamais terá estudado economia; continuará incapaz de reivindicar seus direitos, simplesmente porque não os conhece – também não os terá estudado; e será sempre incapaz de avaliar as grandezas valorativas na relação entre o seu salário e o lucro das empresas em que trabalhar: será sempre assalariado sem jamais compreender o funcionamento das firmas, pois não terá estudado absolutamente nada de administração.

4. pela inexistência de alternativas sócio-técnicas às estruturas de desenvolvimento empresarial vinculadas aos valores e conhecimentos típicos das empresas convencionais (por exemplo: a ausência de referência curriculares à autogestão e ao cooperativismo na maioria dos currículos profissionalizantes ou, no caso do ensino superior, dos cursos da área econômica/empresarial).

O problema do acesso ao conhecimento e a possibilidade de desenvolvimento de pesquisas com vistas à inovação de produtos e processos, socialmente adequados à autogestão e ambientalmente adequados à sustentabilidade, continua sendo a principal lacuna das políticas públicas de economia solidária e, ao mesmo tempo, a fortaleza das organizações privadas que, sem contar com estruturas adequadas, continuam atendendo precariamente às demandas por conhecimento originadas da experiência concreta dos empreendimentos solidários.

O PRONINC – Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas, da SENAES/Brasil, e o Foro Federal de Investigadores y Docentes de Economía Social, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Social/Argentina, constituem passos importantes no preenchimento deste espaço vazio, mas precisam ser potencializados imediatamente, se se quer uma política pública consistente para a economia solidária.

Por fim, cabe sublinhar o duplo caráter das políticas públicas e não-públicas dirigidas à economia solidária: por um lado, são políticas sociais à medida que, corajosamente, apontam para uma ação emancipatória em relação a uma das expressões centrais da *questão social* na América Latina, hoje: o desemprego e a precarização das condições de trabalho; por outro lado, são políticas sociais que só podem alcançar êxito a partir da concretização de políticas econômicas, de caráter

¹³ Isto, numa vinculação idealizada, que toma como modelo as relações entre Estado-universidade-empresa nos países centrais do capitalismo. Para uma crítica aprofundada a este respeito, ver Dagnino: 2003.

nacional e local, que – com a mesma coragem – diferenciem positivamente uma forma de produzir e de repartir na qual o trabalho e a vida têm primazia sobre o capital.

Abstract: This paper discusses critically the models of public policies effected up to the present moment in order to support/promote the emergence and development of initiatives in the scope of solidary economy. It starts by discussing the concepts involved in the subject; then it describes, synthetically and comparatively some of the programs in vogue both in Brazil and in neighboring countries; after that it critically analyzes the consistency of the programs as to the specific form of development of initiatives in solidary economy; finally, it indicates a few alternatives considered the most appropriate to the dynamics of the phenomenon.

Key Words: public policies; solidary economy; jobs and income generation.

REFERÊNCIAS

COUTO, Cláudio Gonçalves Constituição, competição e políticas públicas. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, nº 65, 2005.

CRUZ, Antônio. Uma contribuição crítica às políticas públicas de apoio à economia solidária. Arquivo eletrônico, Campinas, 2001. Disponível em <www.itcp.unicamp.br/downloads>. Acesso em 20/06/2006.

CRUZ, Antônio *A diferença da igualdade: a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul*. Tese de doutorado em economia aplicada defendida no Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2006.

DAGNINO, Renato (2003). A relação universidade-empresa no Brasil e o ‘argumento da hélice tripla’. *Revista Brasileira de Inovação*, vol. 2, nº2. Arquivo eletrônico: FINEP. Disponível em <www.finep.gov.br/revista_brasileira_inovacao/>. Acesso em 15/06/2006.

GAIGER, Luis Ignácio et al. *Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2004.

LEBBOUTE, Paulo. *Economia popular e solidária e políticas públicas: a experiência pioneira do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: ITCP/COPPE/UFRJ, 2003.

POCHMANN, Márcio et al. *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Cortez/Fundação Perseu Abramo, 2003.

SCHWENGBER, Ângela; PRAXEDES, Sandra; PARRA, Henrique. Programa Oportunidade Solidária: construindo uma política pública de economia solidária. São Paulo: arquivo eletrônico – texto de circulação restrita (“não divulgar”).

TIRIBA, Lia. *Economia popular e cultura do trabalho: pedagogia(s) da produção associada*. Ijuí: Editora Unijuí, 2003.

VUOTTO, Mirta et al. *Economía social: precisiones conceptuales y algunas experiencias históricas*. Buenos Aires: Altamira, 2003.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e o caribenho. In: CASTEL, R.; WANDERLEY, L. E. W.; WANDERLEY, M. B. *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ, 2004.