

**Políticas públicas para el trabajo autogestionado en Brasil:**

**Participación e intersectorialidad<sup>1</sup>**

Fábio José Bechara Sanchez  
Profesor de la Universidad Federal de São Carlos (UFSCar/Brasil)  
sanchez.fabio@uol.com.br

Mauricio Sardá de Farias  
Profesor de la Universidad Federal da Paraíba (UFPB/Brasil)  
mausarda@yahoo.com.br

***Introducción***

La economía solidaria ganó una gran visibilidad y espacio social en las últimas décadas, generando un vasto campo de experiencias e iniciativas de producción y reproducción de los medios de vida estructurados a partir de la propiedad colectiva de los medios de producción, de la autogestión, de la solidaridad y el colectivismo. Este desarrollo reciente fue impulsado por las crisis del capitalismo, experimentada de forma desigual y combinada, tanto en el centro como en la periferia del sistema y que afectó, con intensidades y ritmos diferenciados, en su conjunto, a la clase trabajadora a partir del crecimiento del desempleo, del trabajo precario y de los ataques a los derechos sociales y laborales arduamente conquistados en el pasado.

En esa coyuntura, la economía solidaria se presentó como alternativa, inicialmente a partir de un conjunto de experiencias aisladas, pero que confluyó en articulaciones nacionales, iniciativas de formación de redes y cadenas productivas, asociaciones de segundo grado, entidades de representación, políticas públicas en las tres esferas de gobierno y, en la última década, también buscó articularse en el plano internacional.

De forma general, la expresión economía solidaria es utilizada para designar una gran diversidad de actividades económicas organizadas a partir de los principios de la solidaridad, cooperación y autogestión, sea por la recreación de prácticas tradicionales o por la emergencia de formas innovadoras. Se trata de un movimiento que busca afirmar su identidad, plataforma de lucha y reivindicación, que toma aliento y se estructura en principios asociados a valores humanistas, materializados en la efectivización de iniciativas solidarias de generación de trabajo e ingresos, instituciones de asesoramiento y promoción de políticas públicas en las tres esferas de gobierno.

En Brasil, la diversidad de la economía solidaria abarca desde grupos informales de costura o artesanado hasta grandes fábricas recuperadas, pasando también por cooperativas

---

<sup>1</sup> Artículo traducido por Santiago Iorio.

urbanas de servicios, cooperativas de agricultura familiar en asentamientos originados por la reforma agraria, organizaciones de finanzas solidarias, redes o cadenas productivas (miel, algodón, metalúrgicas, etc.), entre otros. Se trata, fundamentalmente, de formas colectivas basadas en la cooperación activa de sus miembros, que buscan a través de la solidaridad instituir iniciativas económicas de generación de trabajo e ingresos en las áreas urbanas y rurales.

Desde una perspectiva histórica de las luchas sociales en Brasil, se podría decir que este grupo heterogéneo de experiencias en el campo de la economía solidaria es también parte y consecuencia del proceso de democratización de la sociedad brasileña, como movimiento que posee, como uno de los pilares centrales, la defensa de la participación de la sociedad organizada en los rumbos del país. La base concreta de este movimiento resulta de un proceso de confluencia de varias vertientes autonomistas o comunitarias, como un valle en el que convergen varios afluentes hasta formar un único río.

Dentro de esas vertientes que formaron el campo de la economía solidaria en Brasil, destacamos las siguientes:

La organización sindical y de las formas asociativas de resistencia de los/as trabajadores/as brasileiros/as llevadas adelante tanto en el medio urbano como en el espacio rural.

Las experiencias de empresas recuperadas y las asociaciones y cooperativas de agricultura familiar se encontraban originariamente vinculadas a ese campo de luchas, pero difieren del mismo porque pretenden ir más allá de las estrategias de reivindicación y lucha por los derechos en los marcos de división entre capital y trabajo, enfrentando directamente la cuestión de la producción material de forma autogestionaria; las asociaciones y cooperativas de los asentamientos de reforma agraria derivaron también de ese campo, como lucha por la tierra y estrategia de producción autónoma de los medios de vida. Converge en el mismo campo la vertiente del trabajo comunitario de las iglesias, pastorales e instituciones de la sociedad civil en el plano de los derechos y del apoyo a las formas de desarrollo endógeno. Resulta de ahí un inmenso conjunto de experiencias en el campo de las organizaciones comunitarias de producción, finanzas solidarias, formación y asesorías técnicas para el desarrollo local, etc.

Aunque poco estudiada, se debe considerar como una de las vertientes de la economía solidaria las formas de organización de los pueblos indígenas, basadas en la propiedad común de la tierra, formas compartidas de producción de los medios de vida y del cuidado colectivo de los hijos; del mismo modo, se debe considerar la influencia africana que se materializó en la

organización de los “quilombos” y otras comunidades tradicionales, también rescatando formas colectivas de producción de la vida material y social.

Otro movimiento fue originado en las universidades e instituciones federales de educación tecnológica, que apoyaron de forma práctica y teórica el desarrollo de la economía solidaria en Brasil, en especial el movimiento de las Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares.

En los últimos años, se percibe un crecimiento (o descubrimiento) de experiencias de producción, consumo, distribución o crédito que se organizaron a partir de los principios de la autogestión, del colectivismo, de la solidaridad y de la propiedad colectiva de los medios de producción por los propios trabajadores/as. Ese vasto campo de experiencias de la economía solidaria envuelve también una pluralidad de entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil, sectores del sindicalismo, universidades y, más recientemente, iniciativas de políticas públicas en las diferentes esferas de gobierno que apoyan a las organizaciones económicas solidarias y contribuyen para su expansión y fortalecimiento.

La creación de la Secretaria Nacional de Economía Solidaria (SENAES), en el ámbito de la Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE), posibilitó el desarrollo de políticas públicas dirigidas a la promoción de los emprendimientos económicos solidarios y a su incorporación en la agenda pública como alternativa para la generación de trabajo e ingresos y estrategia de desarrollo. Al mismo tiempo, sirvió de estímulo para que diferentes ministerios y organismos públicos introdujeran la economía solidaria como eje estructurante, de forma transversal, de políticas públicas de generación de ingresos y combate contra la pobreza extrema en Brasil.

A continuación abordaremos, en líneas generales, como se dio la construcción de la política de economía solidaria, en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Empleo, durante el primer gobierno de Lula y sus significados políticos. A partir de este cuadro, presentaremos las principales acciones y diálogos establecidos por la SENAES con otras políticas públicas sectoriales, o sea, buscaremos retratar la intersectorialidad construida por la Política Económica Solidaria en el ámbito del gobierno federal. Al mismo tiempo, señalaremos algunas acciones, programas de órganos públicos que incorporaron en el ámbito de las mismas políticas el tema de la economía solidaria como eje estratégico, independiente de las relaciones institucionales establecidas con la SENAES, apuntadas al potencial transversal de la economía solidaria en el ámbito de las políticas públicas. Por fin, volcaremos algunos comentarios generales sobre la construcción de estas múltiples relaciones construidas por la SENAES para proyectar la economía solidaria como estrategia de desarrollo en el ámbito del gobierno federal.

***La Economía Solidaria en el Gobierno Federal***

No se trata aquí de presentar un balance del conjunto de las acciones de la SENAES en sus casi 11 años de existencia en el gobierno federal, dado el conjunto inmenso de iniciativas y articulaciones realizadas en ese período, sino que el tema general de este trabajo aborda las relaciones y políticas de economía solidaria construidas de forma intersectorial y transversal. Así, nos ocuparemos de la creación de la Secretaria en el ámbito del Ministerio del Trabajo, en medio de la creación de otras importantes organizaciones del movimiento de la economía solidaria.

La Secretaría Nacional de Economía Solidaria del Ministerio de Trabajo y Empleo fue creada en junio de 2003. Ella es parte de la historia de movilizaciones y articulaciones del movimiento de la economía solidaria existente en el país. En el final de los años 1990, con el surgimiento de años anteriores de varias cooperativas, empresas autogestionadas y otros emprendimientos solidarios, el espacio de discusión y articulación nacional comenzó a ser formado durante las actividades de la economía solidaria en el primer Foro Social Mundial, cuando las entidades nacionales de la economía solidaria se articularon en torno de un Grupo de Trabajo (GT) Brasileiro de Economía Solidaria. .

Este GT Brasileiro de Economía Solidaria se fortaleció durante las organizaciones siguientes del Foro Social Mundial, hasta la elección del candidato del Partido de los Trabajadores para la Presidencia de la República. En esa coyuntura, ese Grupo de Trabajo programó la realización de una reunión nacional, que contaría con la participación de gestores de políticas municipales y estatales de economía solidaria, para discutir el papel de la economía solidaria en el gobierno que estaría por venir. Esa reunión fue realizada en noviembre de 2002 y decidió convocar una plenaria nacional para deliberar y encaminar las propuestas de la economía solidaria para el futuro gobierno federal y la propia organización de la economía solidaria en la sociedad. En ella se decidió también elaborar una Carta para el Presidente electo, sugiriendo la creación de una Secretaria Nacional de Economía Solidaria, que debería ser presentada y refrendada por la primera Plenaria Nacional de Economía Solidaria<sup>2</sup>.

En el mes de diciembre del mismo año, en la primera Plenaria Nacional de Economía Solidaria, que contó con la participación de más de 200 personas de todo Brasil, representando decenas de entidades y emprendimientos, la Carta al Presidente Lula fue refrendada y se

---

<sup>2</sup> En esa época, un documento materializó esta articulación, publicada en el ámbito del Foro Social Mundial, llamado: *Economía Popular Solidaria: Alternativa Concreta de Radicalização da Democracia, Desenvolvimento Humano, Solidário e Sustentável*. Anteaq; Cáritas; CUT/ADS; FASE; IBASE; PACS; SEDAI/RS. Porto Alegre, 2002.

definió la realización de la segunda Plenaria Nacional durante la realización del III Foro Social Mundial, en enero de 2003, teniendo como uno de los objetivos prioritarios la discusión de la creación de un Foro Brasileiro de Economía Solidaria – FBES.

En la segunda Plenaria, que contó con la participación de más de 1.000 personas, se definió un proceso de creación del Foro Brasileiro de Economía Solidaria, a través de la realización de Encuentros Estaduales que organizaran la discusión nacional, donde se elegirían los delegados para la Plenaria Nacional que se realizaría en junio de 2003.

Así, el FBES fue creado en junio de 2003, en el mismo período en que surgía la Red de Gestores de Políticas Públicas de Economía Solidaria, que constituirían los dos grandes interlocutores de la SENAES en la construcción de las Políticas Públicas en el plano federal, presentando demandas, sugiriendo acciones y acompañando la ejecución de las políticas públicas de economía solidaria.

A pesar de la importancia que venían adquiriendo, estos emprendimientos presentaban (y todavía presentan) grandes fragilidades y dificultades para la conquista de la viabilidad económica y sustentabilidad que confería las condiciones para la conquista de la autonomía y de la emancipación de los trabajadores y trabajadoras. Muchas de esas dificultades y contradicciones surgen el propio desarrollo de esas iniciativas en el interior del capitalismo. Obligados a realizarse en el ámbito del sistema productor de mercancías y apartadas hasta entonces de cualquier intercambio con el Estado, la conquista de la viabilidad y sustentabilidad de los emprendimientos acaban por encontrar los obstáculos que emergen en los procesos comercialización de los productos (mercado), en el acceso al crédito y financiamiento (capital) y en la posibilidad de contar con asistencia técnica y formación continua (conocimiento). El movimiento de la economía solidaria en Brasil estaba entonces consciente de que, para la superación de tales obstáculos, sería necesaria acceder y disputar fondos y recursos públicos.

La creación de la SENAES en el ámbito del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) fue una decisión importante por situar las políticas de economía solidaria mientras una política de Trabajo, diseñada especialmente para el trabajo asociado, colectivo y autogestionado. Tal decisión fue importante inclusive para el propio MTE, una vez que éste pasó a elaborar e implementar políticas públicas de apoyo y promoción a las formas de trabajo que difieren del (y son inclusive antagónicas al) trabajo asalariado, del empleo con bolsa firmada.

Para el Profesor Paul Singer, Secretario Nacional de Economía Solidaria desde su creación en 2003, el posicionamiento de la SENAES en el ámbito del MTE significó también la ampliación de la responsabilidad del Ministerio.

*“Con la elección de Lula a la presidencia, entidades y emprendimientos del campo de*

*la economía solidaria resolvieron solicitar al futuro mandatario la creación de una secretaría nacional de economía solidaria en el MTE. Se explica la opción por el MTE por los estrechos lazos políticos e ideológicos que conectan la economía solidaria al movimiento obrero. La demanda de los movimientos fue bien acogida por el entonces ministro Jacques Wagner, que mucho contribuyó para que la SENAES pudiera instalarse y articularse con las otras secretarías que componen el MTE. Conviene acordar que el MTE desde su creación ha tenido por misión proteger los derechos de los asalariados. Los intereses de los trabajadores no formalmente asalariados no figuraban con destaque en la agenda del ministerio. Por eso, el surgimiento de la SENAES representó una ampliación significativa del ámbito de responsabilidades del MTE, que pasa a incluir el cooperativismo y asociativismo urbano (ya que por lo rural continua responsable el Ministerio de Agricultura)<sup>3</sup>*

Tal decisión, como la implementación de la política en el ámbito del gobierno federal fue importante, entre otros factores, por el hecho de alejar inmediatamente cualquier posibilidad de que el campo de la economía solidaria quedara circunscrito a las acciones de corte asistencialista, como medidas contingentes resultantes de la crisis del sistema. Por el contrario, situarla en el ámbito del Ministerio de Trabajo significó el reconocimiento de formas de trabajo e ingreso diferenciadas, cuya naturaleza exige políticas específicas que pueden y deben dialogar con las otras políticas del campo social, sin confundirse o subsumir a las demás.

En esta medida, no se trata de comprender La economía solidaria como políticas contingentes y compensatorias de enfrentamiento ante momentos de agudización de las crisis del capital, ya que ella representa un proyecto que pone en cuestión el modelo de desarrollo hegemónico y apunta hacia la necesidad de construcción de un nuevo proyecto de sociedad.

Desde la primera Conferencia Nacional de Economía Solidaria (I CONAES, 2006), que el campo de la economía solidaria ya venía afirmando su comprensión de que, ante la incapacidad estructural del capitalismo de retomar de forma sustentable el proceso de crecimiento, con la preservación del medio ambiente y construcción de una perspectiva de futuro para la humanidad, la economía solidaria debería ser afirmada como estrategia de desarrollo, y sus políticas deberían estar volcadas para el fortalecimiento de este nuevo modo de producción, comercialización, consumo y crédito basado en la cooperación, en la autogestión y en la solidaridad.

En este sentido, la segunda Conferencia Nacional de Economía Solidaria (II CONAES, 2010) fue explícita al entender que:

*“En tiempos de crisis económica aumenta el interés de economía solidaria, planteando el debate sobre la cuestión. Sin embargo, la economía solidaria no debe ser considerada solamente como un conjunto de políticas sociales o las medidas*

---

<sup>3</sup> SINGER, Paul. A Economia Solidária no Governo Federal. Revista Mercado de Trabalho. IPEA. Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2004.

*compensatorias a los daños causados por el capitalismo, ni como la responsabilidad social de las empresas. Su desafío es lo de proyectarse como paradigma y modelo de desarrollo que tiene por fundamento un nuevo modo de producción, comercialización, finanzas y consumo que privilegia la autogestión, la cooperación, el desarrollo comunitario y humano, la justicia social, la igualdad de género, raza, etnia, acceso igualitario a la información, al conocimiento y a la soberanía alimentaria, preservación de los recursos naturales por el manejo sustentable y responsable con las generaciones, presente y futuras, construyendo una nueva forma de inclusión social con la participación de todos. En este sentido, las políticas públicas de economía solidaria pueden ser medidas anti cíclicas efectivas, estructurales y emancipadoras que posibilitan un conjunto de micro revoluciones.” (II CONAES, Brasilia, julio de 2010, p.14.)*

Siendo así, el sentido de las políticas públicas de economía solidaria del gobierno federal, a través de la SENAES, encontró su definición como estrategia de enfrentamiento a la exclusión y a la precarización del trabajo, sostenida en formas colectivas de generación de trabajo e ingreso, y articulada a los procesos participativos y sustentables de desarrollo local, que apuntaron hacia la emancipación social de sus trabajadores y trabajadoras.

### ***El Programa Economía Solidaria en Desarrollo***

A partir de la construcción del Sistema de Información sobre la Economía Solidaria (SIES), y de las discusiones para la realización del Mapeo de la Economía Solidaria en Brasil, la SENAES adoptó los conceptos y categorías que confluyeron en los diversos actores que participaron de ese proceso. Cabe destacar, especialmente, la idea de que los emprendimientos económicos solidarios poseen las siguientes características, según se definieron a partir del amplio proceso de discusión y que se consolidó en el Sistema Nacional de Información sobre la Economía Solidaria - SIES:

***Cooperación:*** *es la existencia de intereses y objetivos comunes, la unión de los esfuerzos y capacidades, la propiedad colectiva de los bienes, el reparto de los resultados y la responsabilidad solidaria sobre las posibles cargas.*

***Autogestión:*** *los miembros de las organizaciones ejercen las prácticas participativas de autogestión de los procesos de trabajo, de las definiciones estratégicas y cotidianas de los emprendimientos, de la dirección y coordinación de las acciones en sus diversos grados e intereses, etc. Los eventuales apoyos externos, de asistencia técnica y gerencial, de capacitación y asesoría, no deben sustituir ni impedir el protagonismo de los verdaderos sujetos de la acción.*

***Solidaridad:*** *el carácter de solidaridad en los emprendimientos es manifiesto en*

*diferentes dimensiones: en la justa distribución de los resultados alcanzados; en las oportunidades que llevan al desarrollo de capacidades y de la mejora de las condiciones de vida de los participantes; en las relaciones que se establecen con el medio ambiente, expresando el compromiso con un medio ambiente saludable; en las relaciones que se establecen con la comunidad local; en la participación activa en los procesos de desarrollo sustentable de base territorial, regional y nacional; en las relaciones con los otros movimientos sociales y populares de carácter emancipatorio; en la preocupación por el bienestar de los trabajadores y consumidores; y en el respeto a los derechos de los trabajadores y trabajadoras.*

**Dimensión económica:** *es una de las bases para la reunión de los esfuerzos y recursos para la producción, el beneficio, el crédito, la comercialización y el consumo, con el objetivo de generar ingreso y trabajo. Envuelve el conjunto de elementos de viabilidad económica, al lado de los aspectos culturales, ambientales y sociales, específicos de la comunidad, trascendiendo las acciones del mero asistencialismo<sup>4</sup>.*

De una forma u otra, correspondió a la SENAES, más allá de acciones que buscaron el llamado reconocimiento del derecho al trabajo asociado y la concreción de ese derecho, desarrollar políticas que resultaron en el fortalecimiento, apoyo y fomento a esos emprendimientos, tanto directamente a través de instrumentos propios del ejecutivo federal, como por medio de articulaciones institucionales con otros ministerios y órganos públicos.

El Programa *Economía Solidaria en Desarrollo* fue creado en 2004 con el objetivo de atender a las principales demandas de los emprendimiento económicos solidarios y “*promover el fortalecimiento y divulgación de la economía solidaria, mediante de políticas integrales, visualizando la generación de trabajo e ingreso, la inclusión social y la promoción del desarrollo justo y solidario*”. De forma general, sus políticas estuvieron volcadas a garantizar el acceso a recursos e inversión para los emprendimientos (crédito, financiamiento, finanzas solidarias etc.), conocimientos (educación, formación y asesoría en técnica adecuadas) y a nuevos mecanismos para la comercialización de los productos (acceso a los mercados, comercio justo etc.)

La implementación del Programa se dio en constante articulación con entidades de la sociedad civil, organizadas nacionalmente en el Foro Brasileiro de Economía Solidaria, y en los 27 estados de la Federación a partir de Foros Estadales de Economía Solidaria, que articulan los sujetos que actúan en ese campo. Este es compuesto principalmente por tres grandes segmentos: 1) los emprendimientos de economía solidaria de las más variados ramas y

---

<sup>4</sup> Para ampliar, ver: [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)

actividades económicas; 2) entidades de fomento y asesoría (ONG's, Universidades, sindicatos, etc); 3) gestores públicos de economía solidaria (municipios, de las DRT's y de gobiernos estatales).

Se puede que, una de las características de las políticas implementadas por la SENAES en ese período fue la construcción de espacios de participación y control social de las políticas. Esta perspectiva tuvo inicio con los Grupos de Trabajo (GT) entre la SENAES y el Foro Brasileiro de Economía Solidaria en las diferentes acciones que venían siendo construidas, y que significaron más que un espacio de negociación entre sociedad civil y Estado, ya que representaron un proceso construido de forma conjunta en la construcción, elaboración y desarrollo de políticas y acciones.

Un ejemplo de estos espacios, que inclusive se consolidó e institucionalizó, siendo posteriormente incorporado en prácticamente todas las acciones desarrolladas por la Secretaria, lo constituyó las Comisiones Gestoras a nivel nacional y Estadual del SIES, quedando como una importante experiencia de gestión democrática del Estado, que precisa ser debidamente recuperada y estudiada.

Cabe destacar, en ese caso, la importancia que para la SENAES representaron las articulaciones con la Financiera de Estudios y Proyectos- FINEP, y con la Fundación Banco de Brasil (FBB). En los dos casos, y teniendo en cuenta las diferencias resultantes de la naturaleza de cada una de las instituciones (la primera pública y la segunda privada sin fines lucrativos), varias acciones y políticas de la SENAES encontraron en esas instituciones las articulaciones que ejecutaron de forma conjunta e hicieron avanzar el apoyo a los actores de la economía solidaria.

Durante las dos gestiones del Gobierno de Lula, las políticas de la SENAES integraron y construyeron acciones efectivas con varios ministerios y órganos públicos, más allá del diálogo constante con las otras Secretarías del Ministerio de Trabajo y Empleo. En varios casos, esa cooperación con otros órganos de gobierno tuvo como resultado una serie de articulaciones efectivas a través de la construcción de acciones conjuntas y/o la integración de políticas en marcha. En otras situaciones, la interacción con la SENAES resultó en el estímulo para que otros proyectos incorporaran efectivamente en sus acciones y políticas la perspectiva de la economía solidaria. Una parte de ese proceso será presentado a continuación.

### ***La Economía Solidaria como Política Transversal e Intersectorial***

En el ámbito del propio Ministerio de Trabajo y Empleo, a través del Programa Economía Solidaria en Desarrollo, la SENAES interactuó y dialogó con varias acciones en el

ámbito de las Políticas Públicas de Empleo.

Con la Secretaría de Inspección del Trabajo trató de construir conjuntamente una comprensión común de cómo impedir la utilización de la forma jurídica de las cooperativas con el único objetivo de precarizar el trabajo, al mismo tiempo en que se buscó propiciar que las verdaderas y legítimas cooperativas de trabajo puedan existir y fortalecerse. Como ejemplo de ese trabajo fue la elaboración conjunta por esas dos Secretarías del MTE de propuestas para un nuevo marco regulatorio para las Cooperativas de Trabajo, estableciéndose para esto, un amplio debate con los auditores fiscales del trabajo, explicitando el sentido de la economía solidaria y del legítimo cooperativismo del trabajo, separando esa realidad de la que se presenta apenas como fraude. Sin embargo, la SENAES dialogó con la inspección del trabajo en el sentido de construir alternativas inclusivas en el ámbito de las acciones de fiscalización y combate del trabajo esclavo.

Con la Secretaría de Relaciones de Trabajo participó junto al Foro Nacional del Trabajo-FNT, espacio público de discusión y elaboración de una nueva propuesta para la estructura laboral en Brasil. Cabe a la SENAES coordinar el llamado GT-8 del FNT, llamado de Micro y pequeñas empresas, autogestión e informalidad. El GT-8, a diferencia de los otros siete Grupos de Trabajo del FNT<sup>5</sup>, buscó reunir categorías que no poseían representación institucional en el modelo típico de representación y participación social del mundo del trabajo - caracterizados por el tripartidismo y paridad entre sindicatos de trabajadores asalariados, representación patronal y gobierno – más allá de incluir sus pautas en los trabajos del FNT, especialmente en la búsqueda de la construcción de marcos regulatorios que garanticen el derecho al trabajo asociado, colectivo e autogestionado, que resultó en la incorporación en aquel espacio institucional de discusión del trabajo segmentos hasta entonces olvidados por las políticas públicas.

Con la Secretaría de Políticas Públicas de Empleo, la SENAES se relacionó, y aún se relaciona, con el Programa Primer Empleo, con políticas de micro-crédito y crédito a los emprendimientos solidarios, y como el Plan Nacional de Calificación, entre otros. Avances significativos fueron obtenidos en el ámbito de la Política de Calificación Social y Profesional, donde la SENAES construyó, en conjunto con la SPPE, acciones para la construcción de metodologías y materiales didácticos para la formación de trabajadores asociados, a través de los Proyectos Especiales de Calificación (ProEsQ's), y dos versiones del Plan Nacional de

---

<sup>5</sup> Los otros siete Grupos de Trabajo del FNT eran: GT 1: Organización Sindical; GT 2: Negociación Colectiva, GT 3: Sistema de Composición de Conflictos; GT 4: Legislación Laborista; GT 5: Normas Administrativas sobre Condiciones de Trabajo; GT 6: Organización Administrativa y Judicial y GT 7: Calificación y Certificación Profesional.

Calificación Social y Profesional en Economía Solidaria (PlanSeQ EcoSol), en 2006 y 2008, abarcando cerca de 16 mil trabajadores y trabajadoras en las cinco regiones del país.

Sin embargo, la Secretaría Nacional de Economía Solidaria dialogó con diversos ministerios y órganos del Gobierno Federal, especialmente del área social, con el objetivo de ampliar el campo de acceso de la economía solidaria a las políticas públicas y establecer articulaciones para el fortalecimiento de las acciones y políticas desarrolladas por la propia SENAES. De una manera o de otra, y aún la Economía Solidaria no habiendo sido claramente definida como estrategia central del gobierno federal en este período, el tema del trabajo asociado y la perspectiva de fortalecimiento de ese campo de prácticas fue incorporada e internalizada por varios órganos y políticas públicas.

En algunos casos, la economía solidaria fue incorporada como tema transversal como una perspectiva de organización de trabajadores y trabajadoras asociadas para la producción de los medios de vida. En otras situaciones, se establecieron articulaciones que resultaron en acciones y políticas intersectoriales, buscando el fortalecimiento mutuo y la movilización conjunta de los actores de los campos sociales cubiertos.

Algunos ejemplos de acciones y políticas que incorporaron el tema de la Economía Solidaria y pasaron a adoptarla transversalmente o que avanzaron para el establecimiento de relaciones intersectoriales son:

**Ministerio de Salud:** a partir de la Coordinación General de Salud Mental, la SENAES interactuó fuertemente en el diálogo para la construcción de alternativas de generación de trabajo, ingreso e inclusión social para usuarios del sistema de salud mental en el contexto de la lucha por la desmanicomialización. En este contexto, dialogó también en el sentido de fortalecer las acciones de generación de trabajo e ingreso desarrollados en los Centros de Atención Psicosocial (CAPS), contribuyendo en la formación de gestores de la red de salud mental y en la articulación de las Cooperativas Sociales creadas en esa política con los actores de la Economía Solidaria en los territorios. La SENAES y la Coordinación General de Salud Mental cerraron filas en la lucha por la implementación de una política pública federal para las Cooperativas Sociales y por la construcción y consolidación de un marco regulatorio para el sector. Como marco de esa articulación, se destaca la realización, en conjunto con otros órganos de gobierno y organizaciones representativas del Movimiento de Salud Mental y de la Economía Solidaria, de la Conferencia Temática sobre Cooperativismo Social (2010).

**Ministerio de Desarrollo Social:** el Programa Economía Solidaria en Desarrollo realizó innumerables articulaciones con los programas y acciones del Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre (MDS). En primer lugar, cabe destacar el esfuerzo realizado para la

construcción de las políticas de Inclusión Productiva, tanto con la Secretaría Nacional de Asistencia Social como con la Secretaría de Articulación Institucional y Asociaciones. Hubo cooperación en la construcción de proyectos para municipios y gobiernos estatales para acciones en el campo de la inclusión productiva en la perspectiva de la economía solidaria, desarrolladas en el ámbito de la política nacional de asistencia social, como búsqueda de alternativas emancipatorias para los programas de transferencia de ingreso. Se trabajó también con el apoyo a los Fondos Rotativos solidarios, particularmente en la región nordeste del país. Con la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria fueron realizadas articulaciones en acciones estratégicas, como en el campo de la agricultura urbana, programa de adquisición de alimentos (PAA), restaurantes populares y cocinas comunitarias, a partir del reconocimiento de que las estrategias poseían identidad de propósito e intereses comunes. Con el MDS fueron realizados también importantes diálogos en el ámbito del Comité Interministerial de Inclusión de los Catadores de Materiales Reciclables, en el desarrollo de acciones y políticas para el fortalecimiento de la organización social y productiva del sector de la reciclaje de los materiales. Sin embargo, se buscó, desde el inicio del gobierno de Lula, dialogar para incorporar la economía solidaria como una acción estructurante y emancipatoria en las estrategias de seguridad alimentaria y combate contra el hambre.

**Ministerio do Desarrollo Agrario:** tanto la SENAES como la Secretaría de Desarrollo Territorial del MDA fueron creaciones del Gobierno de Lula y, desde el inicio, encontraron gran disposición para el diálogo y construcción conjunta de políticas. En este caso, fueron realizadas importantes iniciativas en el ámbito de los Territorios de Ciudadanía, en el apoyo y fortalecimiento de las redes y espacios de comercialización solidarios, a través de las Bases de Servicios de Comercialización de la Agricultura Familiar, del MDA, y en la discusión y en el impulso de la reglamentación sobre comercio justo y solidario, materializado en el decreto presidencial firmado en 2010 por el Presidente Lula.

**Ministerio de Cultura:** el campo de posibilidades para el diálogo y construcción conjunta de políticas culturales para el trabajo asociado es inmenso, mayor del que se consiguió efectivamente construir en ese período. Ejemplo de eso fueron las Redes, ferias de cultura e economía solidaria que siempre tuvieron fuerte participación del movimiento de la economía solidaria, con resultados políticos y organizativos significativos, como por ejemplo en el diálogo que se estableció entre los Puntos y Puentes de Cultura y los actores de la economía solidaria. No obstante, tales iniciativas no resultaron en diálogos posteriores que dieron continuidad a la articulación institucional a través de acciones más permanentes entre el área cultural y la economía solidaria. Otro diálogo importante realizado por la SENAES con el Ministerio de la Cultura fue la realización de acciones en el ámbito de la extensión

universitaria, en articulación con el Foro de Pro-Rectores de Extensión de las Universidades Públicas, que resultaron en la Conferencia de Economía Solidaria de la Cultura, realizada en 2010 en Osasco/SP, incluyendo la Red de Gestores de Políticas Públicas de Economía Solidaria. El campo de la economía solidaria de la cultura presenta un vasto manantial de posibilidades para el desarrollo de acciones conjuntas de las dos áreas, impulsando y fomentando articulaciones que ya se están realizando prácticamente en los territorios.

**Ministerio de Educación:** en los ocho años de existencia de la SENAES, el Programa Economía Solidaria en Desarrollo encontró en las Secretarías del Ministerio de Educación (MEC) articulaciones importantes y estrategias para el fortalecimiento de la economía solidaria y ampliación del campo del trabajo asociado en el ámbito de las políticas educacionales. En primer lugar, cabe mencionar las articulaciones realizadas con la Secretaría de Educación Tecnológica, materializada en el Proyecto Escuela de Fábrica, en la incorporación del tema de la economía solidaria junto a la ampliación de la red de Institutos Federales de Educación Tecnológica (IFET's) y en la absorción del trabajo asociado en el ámbito del programa de certificación de saberes profesionales (Certificaciones). Con la Secretaría de Educación Continua, Alfabetización y Diversidad fueron realizadas articulaciones efectivas en diversas áreas, destacándose la incorporación de la Economía Solidaria como eje estructurante del Programa Saberes de la Tierra y los convenios para apoyo a las actividades de formación de profesores de Educación de Jóvenes y Adultos en Economía Solidaria y construcción de materiales didácticos (Resolución 51/2008 FNDE/MEC). En este caso, fueron aprobados 11 proyectos de Universidades Públicas y IFET's para el desarrollo de proyectos de formación de profesores de EJA en economía solidaria, siendo que casi todos ya están funcionando. Cabe mencionar a la vez, en esa articulación, el avance obtenido en las relaciones con la Secretaría de Educación Superior, especialmente en el ámbito del Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – PRONINC. En este caso, más allá de participar del Comité Gestor del PRONINC, en conjunto con otros once ministerios y órganos públicos, más allá de las dos redes de incubadoras, la Secretaria de Educación Superior incorporó, en articulación con la SENAES, el apoyo a las Incubadoras a través del Programa de Extensión Universitaria - PROEXT, que viene ganando importancia y reconocimiento social a través de partidas regulares con la movilización creciente de recursos. La articulación con el MEC viene siendo igualmente fundamental para el desarrollo de políticas de la SENAES, como en el caso de los Centros de Formación en Economía Solidaria, participando del Comité Gestor Nacional y contribuyendo para el avance de las políticas de educación para el trabajo asociado.

**Ministerio de Ciencia y Tecnología:** cabe mencionar, en este caso, que las articulaciones más efectivas se dieron por intermedio de la Financiera de Estudios y Proyectos,

a través de acciones en el ámbito del apoyo a la ciencia y tecnología para el desarrollo social. Ya mencionamos la importancia de la FINEP para la ejecución de varias políticas de la SENAES, especialmente para el apoyo al PRONINC, pero es importante aún las acciones desarrolladas en conjunto con la FINEP para el desarrollo de la área de las tecnologías sociales, tanto por acciones directas como a través de la Red de Tecnologías Sociales.

### ***Consideraciones Finales***

Pensamos que esos ejemplos ya demuestran el potencial de la economía solidaria para a su efectivización como estrategia transversal en la elaboración e implementación de políticas públicas de generación de trabajo e ingreso, inclusión social y combate contra miseria, habiendo probablemente pocas políticas sectoriales del gobierno que no puedan articularse con estrategias económicas solidarias en la perspectiva de fortalecer sus acciones sectoriales, bien como fortalecer este otro modelo de desarrollo.

Igualmente importantes son los casos en que hubo construcciones intersectoriales efectivas de políticas públicas, como en los casos del MEC y del MDS, que dan cuenta de la importancia de las acciones integradas para el fomento del trabajo asociado.

Otras áreas de políticas públicas en que hubo importantes diálogos y construcciones intersectoriales con la economía solidaria podrían ser mencionadas, como por ejemplo: Con el *Ministerio de Medio Ambiente* fueron realizadas innumerables acciones en el campo de la Agenda 21, haciendo confluir la agenda ambiental con la economía solidaria; con la *Secretaría Especial de Agricultura y Pesca* un diálogo fue iniciado para el apoyo y fomento del cooperativismo de los trabajadores de la pesca; con la *Secretaría Especial de Políticas para la Promoción de la Igualdad Racial* una importante articulación fue realizada en el ámbito de las políticas para las comunidades remanentes de quilombos, desembocando en una Conferencia Temática sobre Etnodesarrollo (con FUNAI, MDS, SEPIR e SENAES); con el *Ministerio de Turismo* fue posible iniciar acciones concretas de apoyo a las formas de turismo solidario; con *Bancos Públicos*, especialmente BNB e BNDES fueron realizados importantes diálogos para la ampliación de la actuación de los bancos de desarrollo en el apoyo y fomento a los emprendimientos económicos solidarios, sea a través de los Fondos Rotativos Solidarios apoyados por el BNB, sea a través de las relaciones establecidas con el BNDES en el ámbito de la promoción a las empresas recuperadas y cooperativas de residuos sólidos; en el campo de los estudios e investigaciones, la SENAES construyó importantes acciones con el IPEA, que trajeron contribuciones importantes para la calificación de las acciones de la secretaría.

Siendo así, podemos decir que la economía solidaria conquistó, en esos años de

implantación en el gobierno federal, un importante espacio en el ámbito de las políticas públicas sociales, de trabajo, generación de ingreso, inclusión productiva, combate contra la miseria y el hambre, cultura, medio ambiente, etc. Políticas que fueron configurando una importante conquista del movimiento de la economía solidaria en Brasil y de los movimientos sociales que poseyeran una orientación emancipatoria. Sin embargo esas conquistas, tanto como su destino y consolidación como políticas de Estado, son todavía una incógnita, permaneciendo en la dependencia de la capacidad de movilización y organización de los actores de ese campo para inscribir sus demandas inmediatas e históricas en la agenda pública.

### ***Bibliografía***

SCHIOCHET, Valmor. Institucionalização das Políticas Públicas de Economia Solidária: breve trajetória e desafios. Revista Mercado de Trabalho, n.40. IPEA. Rio de Janeiro, Agosto de 2009.

SENAES/MTE. Economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento. I Conferência Nacional de Economia Solidária, Documento Final, 2007.

SENAES/MTE. Pelo Direito de Produzir e Viver em Cooperação de Maneira Sustentável. II Conferência Nacional de Economia Solidária, Documento Final, 2010.

SENAES/MTE. Políticas públicas de economia solidária: reflexões da rede de gestores. Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, Recife, Ed. Universitária da UFPE, 2008.

SINGER, Paul. A Economia Solidária no Governo Federal. Revista Mercado de Trabalho. IPEA. Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2004.