

INVENTÁRIO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DO GOVERNO FEDERAL

CARLA ROSANE DA SILVA MOTA¹; PATRICIA RODRIGUES CHAVES DA CUNHA³

¹Universidade Federal de Pelotas – carlarosanemota@hotmail.com

²Universidade Federal de Pelotas – pattyycunha@yahoo.com.br

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho visa cumprir com o primeiro objetivo específico da dissertação de mestrado intitulada “Processo de Formulação das Políticas Públicas de Economia Solidária no Governo Federal”, a qual está sendo realizada pela autora, no período de 2015 a 2017, através do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas. Deste modo, este trabalho tem como finalidade a tentativa de realizar um breve inventário das políticas públicas de economia solidária no âmbito do governo federal, um resgate dos programas empreendidos pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), desde a sua criação em 2003 até o presente, destacando as continuidades e rupturas ocorridas na transição dos governos de Luis Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) para os governos de Dilma Rousseff (2010 – 2015), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT).

Inicialmente, se faz necessário explicitar os dois principais conceitos utilizados por este trabalho, a saber: política pública e economia solidária. Logo, será realizada uma contextualização sócio-histórica do surgimento das primeiras ações governamentais de apoio e fomento ao setor da economia solidária no Brasil, bem como será destacada a articulação resultante na criação da SENAES, de modo a embasar a descrição posterior.

O conceito de política pública aqui adotado é o de RODRIGUES (2013), para a autora, política pública é “o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade” (p. 13). A escolha por este conceito se dá em virtude da autora reconhecer que o processo da política pública é um processo coletivo, que envolve diferentes atores (com ideias e objetivos diferentes), contemplando, de forma mais adequada, o objeto em estudo.

Economia solidária pode ser compreendida como uma forma diferenciada de produzir, consumir, vender, trocar e comprar, que se contrapõe ao modelo econômico hegemônico. Os princípios norteadores da economia solidária são: a autogestão, ou seja, a não existência da relação patrão versus empregado e a tomada coletiva das decisões; solidariedade e cooperação; propriedade coletiva dos meios de produção e/ou distribuição; respeito ao ser humano e ao meio ambiente, valorizando o trabalho e se utilizando de forma consciente dos recursos naturais; conhecimento compartilhado e divisão equitativa dos resultados econômicos. De forma mais sintética pode-se definir como:

[...] o conjunto dos empreendimentos econômicos de caráter associativo em que (i) o trabalho; (ii) os resultados econômicos; (iii) a propriedade dos meios de operação (de produção, de consumo, de distribuição, etc); (iv) o poder de decisão e (v) o conhecimento relacionado ao seu funcionamento são compartilhados de forma solidária entre aqueles que deles participam diretamente (CRUZ, 2006, p. 69).

Uma vez que mantenham as características descritas acima, os empreendimentos de economia solidária (EES) podem assumir diversos formatos, como por exemplo, cooperativas ou associações (desde que formalizados), grupos ou coletivos informais, urbanos e/ou rurais, organizados para a produção, consumo, comercialização conjunta, prestação de serviços, financiamento mútuo ou compartilhado; entre outras formas.

De acordo com o Segundo Mapeamento Nacional de Economia Solidária, realizado pela SENAES e concluído no ano de 2013, cujos dados estão disponibilizados em uma ferramenta online, o Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES), existem 19.708 EES por todo o território nacional. As políticas públicas voltadas a fomentar e apoiar a criação desses empreendimentos têm sido formuladas sob a perspectiva de geração de trabalho e renda, caracterizando-se como políticas de combate ao desemprego.

Na década de 1990, os resultados das políticas neoliberais (privatizações, liberalização do mercado, etc.) adotadas pelos governos da América Latina começaram a se apresentar, especialmente na forma de pobreza, de desemprego e de desigualdade social (COSTA, 2008). Em um estudo comparado, COSTA (2008) mostra que houve um significativo crescimento nos índices de desemprego e de pobreza no Brasil e na Venezuela nesse período. Esses elementos conjunturais teriam levado à ascensão de governos populares, originários de movimentos críticos às políticas neoliberais. É nesse contexto que surgem os primeiros programas governamentais de apoio e fomento à economia solidária.

A primeira iniciativa governamental ocorreu no Estado do Rio Grande do Sul, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT), o “Programa de Economia Popular Solidária”, que teve início em 1999, logo no começo do governo de Olívio Dutra (1999-2003). A segunda iniciativa se deu no âmbito municipal e foi adotado pela Prefeitura Municipal de São Paulo, com o governo de Marta Suplicy também do PT (2001-2005), o “Programa Oportunidade Solidária” (SILVA & NAGEM, 2011, p. 10; CRUZ, 2002).

No governo federal, o tema foi adotado como política pública a partir da criação da SENAES, no primeiro governo de Luis Inácio Lula da Silva, PT, através da Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. A secretaria foi criada no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com o intuito de centralizar e coordenar a formulação de ações que fomentassem a economia solidária.

De acordo com SILVA e NAGEM (2011, p. 18-19), a criação da SENAES é fruto, dentre outros fatores, da articulação de diversas organizações da sociedade civil, como a Cáritas Brasileira da Igreja Católica; a Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão (ANTEAG); a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), ligada à Central Única dos Trabalhadores (CUT); a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG); a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF); e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Estas organizações se encontraram no II Fórum Social Mundial em Porto Alegre/RS e constituíram um Grupo de Trabalho (GT) em economia solidária, o qual foi responsável por negociar junto ao governo federal, em 2002, um espaço institucional para a economia solidária.

2. METODOLOGIA

A metodologia é qualitativa e conta com a utilização de duas técnicas de pesquisa para a coleta dos dados. Uma delas é a pesquisa documental, realizada através de duas fontes, o *site web* da SENAES e um relatório publicado em 2012 pela secretaria. A segunda técnica empregada foi entrevistas com roteiro

semiestruturado, realizadas com diregentes da SENAES, mais especificamente: o Secretário Adjunto; o Chefe de Gabinete; e o Diretor do Departamento de Estudos e Divulgação, as quais ocorreram entre os dias 19 e 30 de abril de 2016.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A SENAES, como se pode depreender na introdução deste trabalho, foi a porta de entrada das demandas da economia solidária no governo federal. A partir da sua criação, em 2003, diversos programas e projetos foram empreendidos. A tentativa aqui é de realizar um breve inventário destas ações, destacando as continuidades e rupturas ocorridas na transição dos governos Lula (2003 – 2010) para os governos Dilma (2010 – 2015), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT).

O “Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares” (PRONINC), de acordo com SINGER (2009, p. 46), teve início em 1998, ainda com o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), no entanto, o programa era direcionado ao atendimento das incubadoras de cooperativas, com o governo Lula, o PRONINC passou a receber maior incentivo e a ser direcionado para as incubadoras de EES. O PRONINC foi institucionalizado em 2010 e conta com ações até o presente, tem por finalidade “o fortalecimento dos processos de incubação de empreendimentos econômicos solidários” (BRASIL, 2010), a partir da disponibilização de recursos financeiros e materiais, para a oferta de qualificação e assistência técnica aos empreendimentos.

O primeiro programa elaborado no âmbito da SENAES foi o “Programa Economia Solidária em Desenvolvimento”, que começou a ser implementado em 2004, quando as ações de economia solidária de responsabilidade da SENAES passaram a contar com orçamento próprio, com a inclusão deste programa no Plano Pluri-Anual (PPA) do Governo Federal 2004-2007. Este programa foi reestruturado e ampliado para o PPA de 2008-2011, com base nas demandas e prioridades levantadas na I Conferência Nacional de Economia Solidária (CONAES), ocorrida em 2006. O objetivo principal do programa era “promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário” (SENAES/MTE, 2012, p. 38).

O “Programa Economia Solidária em Desenvolvimento” não foi reeditado para o PPA 2012-2015, em seu lugar outros dois programas foram aprovados, um deles é o “Programa Nacional de Associativismo e Cooperativismo Social” (PRONACOOOP Social) que, de acordo com o Chefe de Gabinete da SENAES, dialogava mais diretamente com a linha de ação do governo Dilma, refletida no lema: “Brasil, país rico é um país sem pobreza”. De acordo com as informações do site da SENAES, o PRONACOOOP Social foi instituído em 2013, com o objetivo de planejar, coordenar, executar e monitorar as ações voltadas ao desenvolvimento de empreendimentos econômicos solidários sociais, promovendo a inserção social, laboral e econômica de pessoas em situação de vulnerabilidade social, tais como: aquelas com transtornos mentais; com deficiência física; egressos do sistema prisional; moradores de rua, entre outros.

O outro programa aprovado no PPA 2012-2015 é o “Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária”, este programa busca a ampliação da estratégia de ação regional/territorial do governo federal. Ainda com base nas informações fornecidas pelo site da SENAES, algumas iniciativas deste programa são: certificação de produtos e serviços com garantia de origem social e ambiental; formação de trabalhadores, agentes, formadores, multiplicadores e gestores públicos da economia solidária;

implantação de Bancos Comunitários de Desenvolvimento, Fundos Rotativos Solidários; acesso às compras governamentais; consolidação de feiras e espaços fixos de comercialização de produtos e serviços; entre outras.

Para além dos programas descritos, que agregam diversas ações (as quais não foi possível detalhar em virtude do espaço reduzido deste resumo), a SENAES conta, desde sua criação, com diversos convênios, junto a órgãos governamentais e organizações da sociedade civil. Conforme os dados coletados nas entrevistas, a articulação para o PPA 2016-2019 se deu, prioritariamente, em torno ações transversais, distribuídas em diferentes áreas, como a do trabalho, do desenvolvimento agrário, da educação, das mulheres, da juventude, da igualdade racial, dos direitos humanos e da justiça e em parceria com diferentes órgãos governamentais. Esta articulação ocorreu principalmente por meio do Conselho Nacional de Economia Solidária e do I Fórum Dialoga Brasil Interconselhos.

4. CONCLUSÕES

Conclui-se que as ações voltadas ao fortalecimento da economia solidária, no âmbito do governo federal, tiveram continuidade com a transição do governo Lula para o governo Dilma, no entanto, a mudança ocorreu nos programas específicos aprovados nos PPAs, pela SENAES, especialmente com o intuito de dialogar com as linhas de ação que cada Presidente priorizou.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COSTA, M. M. **Formação da agenda governamental: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela**. 2008. 131p. Dissertação (Mestrado em Administração), Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, Brasília, 2008.
- CRUZ, A. C. M. **A diferença da igualdade: a dinâmica da Economia Solidária em quatro cidades do Mercosul**. 2006. 325p. Tese (Doutorado em Economia), Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2006.
- CRUZ, A. C. M. **Uma contribuição crítica às políticas públicas de apoio à economia solidária**. Campinas, 2002: arquivo eletrônico. Disponível em <<http://www.ucpel.tche.br/nesc>>.
- RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. 3ª reimpressão. São Paulo: Publifolha, 2013.
- SENAES/MTE. **Avanços e Desafios para as políticas públicas de economia solidária no governo federal 2003/2010**. Brasília, 2012.
- SENAES/MTE. Programas e ações. Disponível em <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/programa-economia-solidaria-em-desenvolvimento/>> Acesso em: 18 maio 2015.
- SIES – SISTEMA DE INFORMAÇÕES EM ECONOMIA SOLIDÁRIA. Atlas Digital da Economia Solidária. Disponível em <<http://sies.ecosol.org.br/atlas>> Acesso em: 18 maio 2015.
- SILVA, S. P.; NAGEM, F. A. **A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais: uma análise do programa de economia solidária em desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2011.
- SINGER, P. Políticas Públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária no Ministério do Trabalho e Emprego. In: RAMOS, Lauro (editor). **Boletim do Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: IPEA, n. 39, p. 43-48, 2009.