

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL PELA LENTE DOS/DAS TRABALHADORES/AS

CARLA ROSANE DA SILVA MOTA¹; PEDRO ROBERTT²

¹*Universidade Federal de Pelotas – carlarosanemota@hotmail.com*

²*Universidade Federal de Pelotas – probertt21@gmail.com*

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho pretende apresentar as reflexões iniciais do projeto de Doutoramento em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas, trajetória que iniciou em agosto deste ano. O projeto tem como temática central as políticas públicas de fomento à economia solidária no Brasil e tem por objetivo realizar uma avaliação destas políticas a partir da percepção dos/as trabalhadores/as que compõem os Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), ou seja, uma análise a partir da compreensão dos beneficiários da política pública.

Para que seja possível visualizar o objeto de estudo proposto, faz-se necessária uma breve contextualização sobre o que é economia solidária. Nesse sentido, entende-se economia solidária como uma forma diferenciada de produzir, consumir, vender, trocar e comprar. Tendo como princípios fundamentais a autogestão, ou seja, a não existência da relação patrão *versus* empregado e, consequentemente, a não existência da condição de assalariamento e a tomada coletiva das decisões; relações sociais baseadas na solidariedade e na cooperação; propriedade coletiva dos meios de produção e/ou distribuição; respeito ao ser humano e ao meio ambiente, valorizando o trabalho e utilizando de forma consciente os recursos naturais; conhecimento compartilhado e divisão equitativa dos resultados econômicos (SINGER, 2002; CRUZ, 2006).

As políticas públicas que visam dar suporte à criação e consolidação de grupos de economia solidária, podem ser caracterizadas como políticas relativamente novas, uma vez que seu surgimento remonta à década de 1990, não só no Brasil, mas na América Latina em geral. Nesse período, os resultados de 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. 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, os quais nutriam um forte desejo de mudança. É nesse ensejo que surgem os primeiros programas governamentais de apoio e fomento à economia solidária.

No Brasil, o tema da economia solidária entrou na agenda do governo federal a partir da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), no primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), através da Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. A secretaria foi criada no âmbito do então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com o intuito de centralizar e coordenar a formulação e implementação de programas e projetos que dessem suporte aos Empreendimentos Econômicos Solidários (BRASIL, 2003).

Feita esta breve contextualização, é importante evidenciar que esta proposta de pesquisa, embora que ainda se encontre em linhas muito gerais e incipientes, tem um caráter de continuidade, uma vez que dará seguimento aos

estudos iniciados em minha dissertação de Mestrado. Na ocasião, dediquei-me a investigar sobre o processo de formulação das políticas públicas de economia solidária do governo federal, nos mandatos da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), a partir da percepção dos *policy-makers* envolvidos com o tema.

O que se propõe analisar, através da pesquisa de Doutorado, é os impactos que as políticas públicas de economia solidária, implementadas durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) tiveram na vida dos/das trabalhadores/as dos EES, ou seja, pretende-se realizar uma avaliação dessas ações a partir do olhar e da compreensão dos seus beneficiários, tendo como base os instrumentais teóricos e metodológicos da Ciência Política.

Como embasamento teórico, destacam-se aqui alguns conceitos centrais para o desenvolvimento da pesquisa, tal como o de política pública e o de análise de política pública. Para compreender o que é política pública, será adotado o conceito elaborado por Marta Rodrigues para a qual, 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” (2013, 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.

Com relação ao conceito de análise de política pública, será utilizada a definição de Celina Souza (2006, p. 26), a qual nos diz que análise de política pública é “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”.

Para realizar uma análise de Política Pública, existem diferentes modelos e métodos. Destacaremos o modelo conhecido como Ciclo da Política Pública, descrito a seguir, a partir da obra de Howlett, Ramesh e Perl (2013). Segundo estes autores, o esquema do Ciclo da Política Pública é um modelo de análise bastante conhecido e que permite visualizar a política pública como um processo, que contém uma série de estágios inter-relacionados (mas isoláveis para fins de análise) e que permite compreender os diferentes papéis desempenhados pelos atores, instituições e ideias que correspondem a uma política.

O Ciclo da Política Pública conta com as seguintes etapas: (1) montagem de agenda, momento em que o governo reconhece um problema; (2) formulação da política, quando propostas de solução ao problema são formuladas; (3) tomada de decisão, diz respeito ao posicionamento do governo quanto à ação ou não ação e escolha de uma solução; (4) implementação da política, trata-se da efetivação da solução; e (5) avaliação da política, momento em que os atores envolvidos (estatais e societários) monitoram os resultados da política. (HOWLETT; RAMESH & PEL, 2013, p. 14-15).

A título de afunilamento da proposta, destaca-se o quinto e último estágio do Ciclo da Política Pública: a avaliação. Este estágio se refere ao processo de avaliar se, de fato, uma política está funcionando na prática, envolvendo os meios que são empregados e os objetivos que são atendidos. Deste modo, após uma avaliação, o problema político pode ser totalmente repensado, podendo o ciclo voltar à montagem de agenda ou a outro estágio. A reconceituação do problema pode gerar mudanças secundárias ou reformas profundas, incluindo a descontinuidade da política. (HOWLETT; RAMESH & PEL, 2013, p. 199).

2. METODOLOGIA

Compreendendo que as políticas públicas de economia solidária precisam ser analisadas em profundidade, a metodologia escolhida para esta pesquisa é qualitativa. Para a coleta dos dados, pretende-se utilizar a técnica de entrevistas com roteiro semiestruturado, a serem aplicadas junto aos/as trabalhadores/as dos Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), organizados no âmbito do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), uma instituição representativa com capilaridade nacional, que soma cerca de 160 Fóruns Municipais, Microrregionais e Estaduais, envolvendo diretamente mais de 3.000 EES, 500 Entidades de Apoio e Fomento (EAF), 12 governos estaduais e 200 municípios, através da Rede de Gestores em Economia Solidária.

Para o tratamento do material coletado, será utilizado o procedimento conhecido como “Análise de Conteúdo”, de modo a extrair dos discursos dos atores as conclusões necessárias a este estudo. Segundo Franco (2007, p. 12) “o ponto de partida da Análise de Conteúdo é a mensagem, seja ela verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada”. Além disso, “as mensagens expressam as representações sociais na qualidade de elaborações mentais construídas socialmente” (FRANCO, 2007, p. 12).

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A proposta aqui apresentada está em fase de elaboração, o que impossibilita traçar resultados ou discussões fundamentadas. No entanto, o que se propõe nesta seção é descrever, brevemente, o “estado da arte” das políticas públicas de economia solidaria no Brasil.

Como dito anteriormente, o tema da economia solidária entrou na agenda do governo federal a partir da criação da SENAES, no início do governo Lula (2003-2010). Durante esse período, as políticas públicas de economia solidária foram estruturadas, basicamente, a partir do programa chamado “Programa Economia Solidária em Desenvolvimento”, que começou a ser implementado em 2004, quando as ações de responsabilidade da SENAES passaram a contar com orçamento próprio, a partir da inclusão deste programa no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal 2004-2007. O programa foi reeditado para o PPA de 2008-2011, com algumas modificações e também ampliação de suas ações.

Este programa pode ser caracterizado como um “programa guarda-chuva”, sob o qual diversas ações e projetos foram desenvolvidos, em diferentes linhas de atuação, que vão desde a produção e o acesso ao conhecimento e informação sobre economia solidária, até o acesso aos mercados, possibilitando o escoamento da produção e dos serviços gerados pelos EES, passando por linhas de financiamento e crédito específico para essas organizações, bem como assessoria técnica em diferentes áreas. Este programa não foi reeditado para os PPAs do período seguinte, de 2012-2015 e 2016-2019, os quais fizeram parte dos governos Dilma Rousseff (2011-2016). Isto se deu por conta da mudança na estratégia do governo federal, que passou a apostar em programas e ações transversais, que articulassem diferentes áreas de atuação, a partir de uma abordagem local, territorial e de ações integradas. A economia solidária, portanto, deixou de ter um programa específico dentro desses PPAs e passou a compor Programas Temáticos, dialogando com diversos segmentos: mulheres; juventude; comunidades quilombolas; populações com necessidades especiais; moradores de rua; entre outros. No entanto, as ações implementadas deram continuidade às linhas de atuação já desenvolvidas no período anterior. Desta forma, as políticas

públicas de economia solidária, se considerados os governos Lula e Dilma, se caracterizam como ações de caráter incremental.

Com o *impeachment* de Dilma Rousseff, em 2016, ocasião em que Michel Temer, do MDB, assumiu o cargo de Presidente da República, a SENAES deixou de ter *status* de “Secretaria”, passando a se constituir enquanto uma “Subsecretaria”, no âmbito do Ministério do Trabalho. Logo, com a eleição de Jair Bolsonaro, do PSL, que assumiu a Presidência no início de 2019, o Ministério do Trabalho foi extinto e o tema da economia solidária passou a compor um “Departamento”, dentro do Ministério da Cidadania. Aos poucos, as políticas públicas de economia solidária no âmbito do governo federal foram sendo desarticuladas, assim como muitos outros programas governamentais. O processo de “desmonte” destas políticas se deu por meio da redução dos recursos humanos e orçamentários, bem como através da substituição de seus principais dirigentes, o que ocasionou uma descontinuidade nas ações que vinham sendo implementadas nos períodos anteriores.

4. CONCLUSÕES

Não é possível traçar as conclusões deste trabalho, uma vez que ele se encontra em fase de elaboração. O que se pode destacar é a importância da realização de estudos que enfoquem a avaliação de políticas públicas, no sentido de fornecer subsídios para sua reformulação ou aperfeiçoamento.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 29 maio 2003.

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. da. **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.

FRANCO, Maria Laura P. B. Análise de conteúdo. Brasília: Líber Livros, 2007.

HOWLETT, M; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. 3^a reimpressão. São Paulo: Publifolha, 2013.

SINGER, P. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>