

POLÍTICAS PÚBLICAS E ECONOMIA SOLIDÁRIA: considerações e divergências sobre a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária

Pedro M. Staevie

Universidade Federal de Roraima (UFRR)

POLÍTICAS PÚBLICAS E ECONOMIA SOLIDÁRIA: considerações e divergências sobre a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária

Resumo: O presente artigo pretende apresentar as divergências existentes entre os defensores e os opositores das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da economia solidária e seus principais argumentos. Busca-se apresentar um breve debate sobre os diferentes posicionamentos acerca da pertinência e necessidade da adoção de políticas públicas voltadas para a economia solidária, sobretudo a partir da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária.

Palavras-chave: Informalidade, economia solidária, políticas públicas.

PUBLIC POLICIES AND A SOLIDARY ECONOMY: considerations and divergences about the creation of the National Secretariat of Solidary Economy

Abstract: The present article intends to present the existing divergences between the defenders and the opponents of public policies directed toward the development of a solidary economy and its' main arguments. It is intended to present a brief debate about different positions concerning the relevancy and the necessity of adopting public policies directed toward a solidary economy, specially considering the creation of the National Secretariat of Solidary Economy.

Key words: Informality, solidary economy, public policies.

Recebido em: 04.05.2009. Aprovado em: 30.05.2009

1 INTRODUÇÃO

O mercado de trabalho no Brasil toma corpo com mais intensidade a partir dos anos 1930, decorrente da configuração da industrialização do país através do modelo de substituição de importações. O período compreendido entre esta data e os anos 1980 se caracteriza pelo aprofundamento da industrialização e regulação do mercado de trabalho, tendo este último, como marco, a promulgação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943, documento que regulamenta os direitos trabalhistas no país, balizando as relações de trabalho capitalistas em nossas fronteiras. A economia se moderniza, constitui-se um mercado nacional de trabalho “com o avanço do assalariamento no conjunto das formas do uso da mão-de-obra no Brasil” (SILVA E SILVA; YAZBEK, 2006, p.8).

Nesse período, o país passa por profundas transformações econômicas e sociais. O centro dinâmico da economia desloca-se para o mercado interno, isto é, assumimos a condição de produtor de bens e serviços voltados fundamentalmente para produção doméstica. Junta-se, a isso, o processo de modernização produtiva e da forte urbanização que dá origem a grandes metrópoles no território nacional. Este fenômeno se intensifica a partir de meados dos anos 1950, quando do desenvolvimento do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, de grande importância para a industrialização dos setores mais dinâmicos da economia nacional. Como corolário desta industrialização/urbanização temos um crescimento do êxodo rural no país. Estimativas apontam para um deslocamento de aproximadamente 46 milhões de pessoas do campo em direção às cidades entre 1960 e 1990.

Portanto, no intervalo considerado (1930-1980), a industrialização se constituiu na base do crescimento econômico e na geração de postos de trabalho. Entretanto, devido à massa de trabalhadores que rumaram em direção às cidades, o mercado de trabalho não se estruturou de forma homogênea, dando origem a uma elevada força de trabalho excedente que não se apropriou dos louros alcançados com as altas taxas de crescimento econômico que o país obteve no período. Este contingente de trabalhadores – o exército de reserva – engrossou a fileira dos desempregados e ajudou na explosão das atividades informais no país, estando estes trabalhadores “sujeitos à baixa remuneração, à instabilidade e à margem do Sistema de Proteção Social direcionado para aqueles inseridos no mercado de trabalho” (SILVA E SILVA; YAZBEK, 2006, p.10). Neste contexto, o Estado vê-se obrigado a desempenhar o papel de promotor de políticas de proteção social, além de realizar efetiva regulação do trabalho e das relações do trabalho no país.

Durante os anos 1980 o Brasil apresentou uma taxa média de crescimento econômico em torno de 1,5%, juntamente com elevadas taxas de desemprego; contabilizou, ainda, déficits crônicos no seu balanço de pagamentos e alcançou taxas inflacionárias de até 80% ao mês. O “mundo do trabalho” no país entra em profunda crise. O desemprego bate recorde, a recessão econômica engrossa ainda mais a fila dos desempregados no país. A proteção social declina, a flexibilização e a desregulamentação do trabalho se intensificam, indo na contramão das conquistas históricas do trabalhador brasileiro ao longo das décadas anteriores. O Estado brasileiro é assolado por uma grave crise, provocando um recorrente déficit fiscal, comprometendo sua capacidade gerencial e regulatória, agravando a crise social e do trabalho em curso. Nesta perspectiva, torna-se imperativa a necessidade de uma nova concepção de políticas públicas, inserida dentro deste novo contexto (projeto) de Estado. Para Silva e Silva e Yazbek (2006), são essas as principais consequências das alterações ocorridas no mundo do trabalho no Brasil: (a) crescimento patológico do setor terciário, comércio e serviços (terceirização); (b) crescimento da informalidade nas relações de trabalho (informalidade das ocupações); (c) aumento dos níveis de desocupação (PIA desocupada) e do desemprego aberto (PEA desocupada); (d) piora na qualidade dos postos de trabalho, com precarização nas relações de trabalho, baixa remuneração, instabilidade e ausência de proteção social; (e) estagnação relativa dos rendimentos do trabalho; (f) piora relativa da situação distributiva, com concentração funcional da renda direcionada em favor do capital; (g) mudança no padrão de mobilidade social intrageracional, com aprofundamento de mecanismos de segmentação e discriminação no mercado de trabalho (SILVA E SILVA; YAZBEK, 2006, p.12). Esta nova realidade da situação do trabalho no país coloca, assim, o desafio das políticas públicas para a geração de emprego e renda no Brasil.

As políticas de emprego no Brasil apresentam fundamentalmente duas formas: políticas passivas que, ao considerarem o nível de desemprego como dado, buscam assistir financeiramente os trabalhadores desempregados. Têm como um dos seus instrumentos mais tradicionais o seguro-desemprego. Esta ferramenta se constitui historicamente como a mais importante dentre as tantas utilizadas na esfera das políticas passivas de emprego¹ e; políticas ativas, que objetivam exercer uma pressão positiva no lado da demanda por trabalho, criando mecanismos potencialmente capazes de gerar trabalho, aumentando assim o nível de emprego da população economicamente ativa, a partir, por exemplo, da implementação de projetos governamentais de implantação de bens públicos, como recentemente, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Este programa

gera uma demanda significativa por trabalho para a viabilização das obras públicas a que se propõe, caracterizando-se assim, também, como uma política ativa de emprego.

No caso brasileiro, o marco na conformação de um sistema governamental de políticas públicas de emprego deu-se com a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), no ano de 1975. Neste ano de 1975 o Brasil encontra-se num processo de continuidade – ainda que não na mesma intensidade – do crescimento econômico. Com o fim do “milagre brasileiro” em 1973/74 o governo lança o II PND, abrindo mão de uma política de ajustamento econômico, preferindo a continuidade do crescimento, a partir da implementação do Projeto Brasil-Potência, dando prioridade de investimentos aos setores dinâmicos da atividade econômica. Portanto, nos anos 1970, ainda “dentro do arcabouço institucional do período desenvolvimentista” (AZEREDO; RAMOS, 1996, p.102), foram criados programas de formação patrimonial do trabalhador, o PIS e o PASEP, que, a partir da Constituição Federal de 1988, passaram a custear o pagamento do seguro-desemprego.

Com a unificação dos recursos do PASEP e do PIS, possibilitou-se a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), constituindo-se num novo marco no âmbito das políticas públicas de emprego no país – o Sistema Público de Emprego. O SPE constitui-se de políticas de transferência temporária de renda (seguro-desemprego e abono salarial), prestação de serviços (intermediação de mão-de-obra e qualificação profissional) e concessão do micro-crédito para as mais diversas atividades econômicas, particularmente desenvolvidas por micro e pequenas empresas.

Atualmente, as principais políticas ativas de emprego desenvolvidas pelo governo federal são: o Programa Nacional de Formação Profissional (Planfor), o Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), o Programa de Emprego (Pró-emprego) e as iniciativas de empréstimos do BNDES. Nas passivas, se destacam o seguro-desemprego e a intermediação de mão-de-obra. Destarte, estes são os programas que merecem avaliação quanto a sua eficácia e eficiência, que merecem atenção dos avaliadores (internos e/ou externos) de políticas públicas.

No bojo da crise do desemprego estrutural - agravada com a nova crise internacional que se desenrola a partir de 2008 no país, e da adoção de políticas públicas para a geração de emprego e renda, o incentivo aos pequenos empreendimentos tornou-se recorrente no âmbito dos programas governamentais, sejam eles trabalho autônomo ou independente, pequenos estabelecimentos, micro e pequenas empresas. A Lei Geral da Micro e Pequena Empresa implementada em 2006 vai nessa direção, ao tentar, dentre outros objetivos, formalizar o emprego informal no país, isto é,

possibilitar que as atividades informais sejam devidamente regularizadas, criando assim postos de trabalho formais no país. Estas atividades informais têm recebido atenção do governo federal no âmbito das políticas de geração de emprego e renda. Entretanto, esta “atenção” é alvo também de críticas sobre seu real papel no combate ao desemprego e à pobreza. Nesta direção, Alencar (2007, p. 104) afirma:

As políticas de emprego e renda que, no Brasil, vêm articulando programas centrados na geração de emprego e renda em nome do combate ao desemprego, tentam na verdade transferir os riscos e as responsabilidades que significam a abertura dos pequenos negócios para os trabalhadores. Têm como base, portanto, um arcabouço ideológico que tende a responsabilizar os trabalhadores pelo desemprego e pela possibilidade de inserção no mercado na clara tentativa de individualização da questão social [...].

Nesta direção, estudo elaborado pelo SEBRAE (2007) aponta que a principal barreira para o pleno desenvolvimento dos micro e pequenos negócios no país está na incapacidade empreendedora do trabalhador, na sua baixa qualificação para o empreendedorismo. Isto explicaria o alto índice de mortalidade destes negócios no país.

A fase atual do capitalismo contemporâneo pode ser vista como um período em que se intensificam os processos de reestruturação produtiva e de surgimento de novas formas de relações trabalhistas, caracterizadas pela precarização do trabalho, através da flexibilização de direitos historicamente consagrados à classe trabalhadora, como reconstrói brilhantemente J. P. de Gaudemar em sua obra intitulada *Mobilidade do Trabalho e Acumulação de Capital* (1977). O capitalismo “surgido” a partir da crise dos anos 1970 reveste-se de um novo padrão produtivo, tecnológico e organizacional que “aumenta a intensificação da exploração do trabalho” (LIRA, 2005). Parece ocorrer mais explicitamente o fenômeno descrito por Gaudemar (1977) da mobilidade do trabalho como elemento recorrente do capitalismo na busca da reversão da tendência da queda na taxa de lucro descrita por Marx. A informalização, percebida anteriormente como uma etapa temporária entre a saída e a reentrada do trabalhador no mercado formal de trabalho não pode ser mais considerada como tal. Hodiernamente, a informalidade tornou-se um problema estrutural, o desemprego tornou-se “resposta” a uma situação permanente, inserida na própria lógica de reprodução/acumulação de capital.

No ímpeto de reduzir os seus custos de produção, as empresas capitalistas formais acabam por se utilizarem da informalidade, refletida na flexibilização do trabalho, como um mecanismo apropriado para tal empreitada. A produção informal no capitalismo contemporâneo torna-se assim, amplamente relacionada com a formal, constituindo-se numa ferramenta importante na lógica da reprodução e acumulação do capital. Com as transformações ocorridas no padrão industrial da economia mundial dos últimos trinta anos, observa-se, sobretudo naqueles países menos desenvolvidos, uma expansão das atividades informais², mas ainda assim atuantes na lógica da acumulação capitalista. Nunca é demais mencionar que as empresas utilizam-se largamente deste expediente – a flexibilização do trabalho – como componente importante na suas matrizes de redução de custos, amplamente subsidiadas no discurso neoliberal homogeneizador.

2 A EMERGÊNCIA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

A emergência da economia solidária no Brasil só pode ser percebida a partir da compreensão da crise econômica que se estabelece no país a partir da década de 1980, com o crescimento vertiginoso das taxas de desemprego no país. A partir desta década, ocorrem transformações profundas na organização do trabalho, em que pese a redução da mão-de-obra no interior das empresas capitalistas e a subcontratação de serviços autônomos (informais) e cooperativos. Os anos 1980 apresentam ainda um baixo dinamismo econômico, com reduzidas taxas de crescimento econômico e forte descompasso no balanço de pagamentos, além de elevadas taxas de inflação. Este quadro é composto ainda por um crescimento exponencial das taxas de desemprego e o aviltamento dos salários. Os planos econômicos levados a cabo durante a década não modificaram substancialmente este quadro. Os anos 1990 apresentam, a par da derrubada da inflação, a continuidade do baixo desempenho da economia brasileira no quesito crescimento e, conseqüentemente, na geração de postos de trabalhos formais. Além do cenário das altas taxas de desemprego, observa-se a diversificação das relações de trabalho, “incrementando, além do trabalho assalariado formal, o trabalho por conta própria, o individual, o coletivo/solidário (cooperativas e associações), o assalariamento informal [...]” (ARROYO; SCHUCH, 2006, p.34).

Nessa conjuntura econômica dá-se início a uma série de expressões da economia popular e solidária no país, abrindo caminho para uma nova institucionalização econômica forjada pelos diferentes movimentos sociais e organizações de trabalhadores, sejam eles urbanos ou rurais. Surgem entidades como a Agência de

Desenvolvimento Solidário (ADS), incentivada pela CUT, e a Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (Anteag). Organizações como a FASE e a Cáritas Brasileira que, no interior de seus projetos junto a comunidades carentes, abraçam a idéia da economia solidária, incluindo esta dimensão em programas desenvolvidos por elas.

No campo das políticas públicas, a economia solidária ganha forte impulso com a criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, através da Lei n. 10.683 e do Decreto n. 4.764. Neste mesmo ano ocorreu a 3ª Plenária Brasileira de Economia Solidária, convocada pelo GT Brasileiro de Economia Solidária (instituído durante o I FSM em 2001)³. A plenária, constituída por 800 delegados de todo o país, deu origem ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), órgão máximo da organização da sociedade civil na área de economia solidária. A partir da agenda de reivindicações do Fórum, desenhou-se o formato das políticas públicas para o setor no âmbito da SNAES.

A concepção da economia solidária traz no seu bojo a idéia de coletividade, da busca pelo associativismo/cooperativismo. As atividades econômicas descritas como solidárias se caracterizam por práticas fora do assalariamento formal, envolvendo ações de atores individuais ou onde o sentido da coletividade se torna preponderante, isto é, em que ocorrem a produção/distribuição coletiva dos bens e serviços produzidos. Dito de outra forma, a economia solidária engloba atores individuais e coletivos que, através das mais diferentes atividades não assalariadas exercem algum tipo de atividade econômica.

Como boa parte das atividades ditas solidárias encontram-se largamente inseridas no mundo da informalidade, torna-se imperioso o entendimento das políticas públicas voltadas a este “setor” à luz das reflexões que nos trazem autores como Alencar (2007), Lira (2006) e Barbosa (2006).

É importante frisar que, ainda que o termo economia solidária sirva para designar práticas econômicas populares à margem do assalariamento formal, tanto de caráter individual como coletivo, o discurso proferido dentro dos segmentos sociais envolvidos diretamente na organização estruturada das grandes entidades solidárias (como o FBES) e da própria Secretaria Nacional de Economia Solidária vai ao encontro do ideário da coletividade, priorizando as ações coletivas autogestionárias. Aí reside, segundo Barbosa (2006), o sentido da solidariedade. Entretanto, não obstante a compreensão de tal segmento como orientado para a produção coletiva e das propostas levantadas e elencadas no interior do Fórum e SENAES, observa-se, na prática, que atividades individualizadas inserem-se nas demandas da economia solidária. Existe uma dificuldade, na prática, em separar estas atividades daquelas ditas solidárias.

Em geral as atividades econômicas desenvolvidas no interior da chamada economia solidária caracterizam-se por uma baixa rigidez organizacional, em condições precárias de funcionamento e até mesmo em situação de alta insalubridade. Ocorrem também a partir de empreendimentos de pequeno porte com baixa geração de postos de trabalho e renda. Possuem pouca complexidade estrutural e quase não ocorre uma divisão do trabalho, haja vista serem, em boa parte dos casos, atividades individualizadas autogestionadas, amplamente caracterizadas por relações familiares trabalhistas, sem clara divisão entre trabalho e gestão e, raramente apresentam formas assalariadas de trabalho. Não por acaso estas características assemelham-se àquelas encontradas no que costumamos chamar de economia informal.

O debate acerca da importância da economia solidária (e informal) na atual crise do capitalismo contemporâneo reveste-se de uma polaridade bastante expressiva. De um lado, tendo em vista a realidade de países de capitalismo tardio – como nos diria J.M. Cardoso de Melo – como o Brasil, a informalidade sempre esteve presente como alternativa ao desemprego e, portanto, merece atenção por parte dos governos, particularmente no que tange o campo das políticas públicas. O trabalho informal é visto como uma resposta positiva à falta de emprego formal e, assim sendo, cabe ao Estado, definir e implementar políticas direcionadas a este segmento de trabalhadores⁴. Destarte, é de fundamental importância a criação de programas voltados às atividades informais e, particularmente, ao ramo da economia solidária. A economia solidária torna-se o vetor de transformação para uma sociedade mais justa e socialmente equilibrada, em direção a um novo modelo de desenvolvimento (sustentável). As idéias e atividades solidárias são extremamente legítimas e historicamente construídas e constituídas ao longo dos últimos séculos. Ao fazerem uma reconstituição histórica da economia solidária, Arroyo e Schuch (2006) cravam no século XIX o marco zero do "pensamento solidário", com as idéias de Claude Saint-Simon (1760-1825), Charles Fourier (1772-1873) e Pierre Proudhon (1809-1865) na França e, na Inglaterra com Robert Owen (1773-1858). Pensadores que, segundo os autores, "apesar de não demonstrarem claramente os meios para alcançar a sociedade que foi por eles idealizada, [...] foram eles os precursores e idealizadores de processos econômicos como resultados de articulação solidária" (ARROYO; SCHUCH, 2006, p.25). Singer, em análise feita por Grade (2007), acredita ser a economia solidária não um processo de transição, mas de superação ao modo de produção capitalista, um modo de produção alternativo, superior ao regime capitalista de produção. Nas palavras de Grade (2007, p.16):

Então, evidencia-se para ele (Singer) que a Economia Solidária só se universalizará pela crise do próprio capital, ou pela "conscientização" de todos que este "novo modo de produção" é superior ao capitalista. Como não são formas transitórias, para Singer, mas pontos de chegada, o ideal a ser atingido, é preciso ocorrer uma conscientização nos homens produtores diretos para então aderirem "livremente" à Economia Solidária, ou serão jogados a ela pela crise do modo de produção capitalista.

Neste sentido, para Singer, conforme Grade (2007, p.16), as cooperativas são o ponto final, "o ideal a ser atingido" nesse processo de superação do regime de produção capitalista, na busca por esse novo modelo produtivo.

De outra parte, existem severas restrições à economia solidária e à pertinência da adoção de políticas públicas e da própria criação de uma Secretaria Nacional voltada ao atendimento a este setor.

Todo este movimento de "precarização do trabalho", largamente trabalhado por Márcio Pochmann⁵ põe em cheque a capacidade do Estado em dar continuidade às garantias e conquistas trabalhistas alcançadas pela classe trabalhadora ao longo de todo o decurso do desenvolvimento do regime de produção capitalista, sobretudo no século XX, período em que apresentou sua "época de ouro". Como sabemos, é principalmente no pós-Segunda Guerra Mundial que uma série de medidas são adotadas no interior do chamado Welfare State, e a crise da década de 1970 acaba por ruir este Welfare, acarretando a adoção de medidas contrárias àquilo que fora construído ao longo das décadas anteriores. A flexibilização do trabalho torna-se a resposta à crise econômica, mostrando a face mais cruel desta crise, a qual podemos chamar de "crise do trabalho". Com a chegada da nova turbulência econômica internacional neste final de primeira década de século XXI, inaugura-se um novo momento de crise do trabalho, não só pelo crescimento das taxas de desemprego ao redor do planeta, mas também da eminência de novos contornos relacionados às garantias trabalhistas remanescentes. Ainda que alguns governos possam resgatar ou até mesmo ampliar essas garantias, isto se dá de forma pontual, conjuntural. Fica ainda a dúvida acerca de um possível novo quadro do futuro do "mundo do trabalho" contemporâneo. Nessa direção, voltam-se os olhos ao período da grande crise dos anos 1970, em que, como vimos, surge a necessidade de um novo ordenamento das políticas públicas. A discussão ressurgue no âmbito atual, entretanto, nossa interpretação do atual momento do capitalismo aponta para um horizonte menos conturbado do que aquele efetivamente alcançado nos anos 1970.

Voltemos à crise dos anos 1970. Como sugerido anteriormente, o Estado torna-se incapaz de manter os mecanismos de proteção social dos quais dispunha e acaba por aceitar a crise do trabalho, unindo-se ao coro dos neoliberais que proclamam a flexibilidade como a tábua de salvação para a profunda recessão, "desencadeada pelos disparates keynesianos". O capitalismo contemporâneo não concebe mais a presença do Estado, ele precisa ser enxuto, mínimo, "neoliberal". Desta forma, não cabe ao Estado interferir nos mercados, inclusive no mercado de trabalho. As empresas precisam reduzir seus custos, e redução de custos implica principalmente em redução dos

custos variáveis, diminuição dos custos do trabalho. O Estado necessita reduzir seus custos e, para não fugir à regra, reduzir seus custos sociais, diminuir seus “custos” com o trabalho. É nesse contexto que o Estado incorpora a “precarização do trabalho” como corolário do capitalismo atual, crendo na inexorabilidade deste processo. Destarte, acredita (e concorda) na impossibilidade da reversão do quadro, incorporando a crença na irreversibilidade do desemprego estrutural. Dito de outra forma, acredita que o desemprego é estrutural e irreversível e, portanto, parcelas da população nunca adentrarão ao mercado formal de trabalho.

Portanto, ao incorporar a dimensão estrutural do desemprego em sua esfera político-interpretativa, o Estado passa a introduzi-la no bojo das políticas públicas de emprego e renda, aceitando sua incapacidade em responder de maneira anticíclica e conclusiva aos problemas estruturais do país. Assim sendo, resta ao Estado desenvolver políticas públicas que possam mitigar o sofrimento dos trabalhadores desempregados e na informalidade, mas nunca eliminá-los por completo. Aí reside parte das críticas às políticas públicas que dizem respeito à economia solidária. Para os críticos, estas políticas incorporam a idéia da impossibilidade da reversão do desemprego estrutural. *Os policy makers* aceitam, portanto, que a crise do trabalho é irreversível e que o Estado apenas pode tentar mitigar os problemas, através de políticas públicas como as voltadas, por exemplo, ao “setor” da chamada Economia Solidária. Não precisamos fazer aqui o exercício de distinção entre um sistema de proteção social e políticas públicas pontuais que visem solucionar problemas conjunturais, ainda que muitas vezes se tornem, na prática, semelhantes.

Na análise de Silva e Silva e Yazbek (2006), ainda que ocorram indefinições e ambiguidades nas questões relacionadas às políticas públicas direcionadas aos segmentos da economia solidária, os articuladores do movimento (como o FES) e a própria SENAES têm a clareza e a felicidade de só conceberem tais políticas no interior de um movimento maior de transversalidade entre diferentes órgãos do governo federal, como o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério das Cidades e Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), dentre outros. As autoras chamam a atenção para a contemporaneidade desta visão de transversalidade da política pública, porém, alertam que seu êxito ainda está por vir, principalmente se considerarmos que “a estruturação do governo responde também à distribuição e ao acesso a recursos financeiros e de poder, o que pode tornar imprecisa a inserção da economia solidária na totalidade dos projetos governamentais” (SILVA E SILVA; YAZBEK, 2006, p.114). E continuam:

Além disso, a questão não é de mão única, e, por isso, a opacidade da ação do Estado [...] é pela desestruturação que o setor se mantém à luz do consentimento do Estado [...]. O subsídio público corrobora esse consentimento desde sempre afiançado pelo Estado. Nesse sentido, a regulação pública no setor é mais complexa do que se imagina e envolve interesses econômicos e políticos (legitimação) dos grandes conglomerados que tiram vantagens dessa feição da economia. E esses interesses estão representados no interior do Estado e nas práticas de governo colidindo ou transitando com a economia solidária. **A não percepção disso pode levar a uma interpretação ingênua das ações governamentais na área ou abdicar da escolha de táticas politicamente adequadas ao processo de disputa e enfrentamentos políticos** (grifo nosso).

Nesta direção percebe-se a indissociabilidade entre a economia solidária e os diversos grupos de interesses envolvidos de forma direta ou indireta nesses processos, pois a economia solidária não diz respeito apenas os desempregados, os “informais”, os excluídos, mas também ao capital que se beneficia deste lado subterrâneo da economia de mercado. Podemos afirmar que todo este movimento insere-se naquele descrito anteriormente de estratégia de redução dos custos por parte das empresas capitalistas. A flexibilização que caracteriza muitos dos empreendimentos ditos solidários serve de elemento de redução dos custos destas empresas. Portanto, não no campo do ideal, como sugere Singer, mas no plano real, muitas das cooperativas de economia solidária não se apresentam como uma superação do regime de produção capitalista, mas servem aos interesses do capital. Não superam, portanto, a dicotomia capital X trabalho. Aqui acreditamos ser muito apropriada a afirmação de Grade (2007, p.17) “[...] as cooperativas [...] são ainda um dos primeiros pontos de ruptura, transitórios na superação das cracas do capital, indicando um mundo de possibilidades abertas à luta dos homens [...]”.

Assim, torna-se fundamental a análise da concepção e formulação da(s) política(s) pública(s) que, por ora, abordamos. É imperioso compreender a elaboração de tais propostas no âmbito da Secretaria Nacional de Economia Solidária e suas respectivas diretrizes, entender a atuação dos agentes sociais envolvidos no processo de elaboração do programa, aquilo que Cohen e Franco (1993) e Aguilar e Ander-Egg (1994), citados por Silva e Silva (2005), denominam por avaliação *ex ante*. Nunca é demais recordar que o processo de elaboração de políticas públicas envolve uma gama

de sujeitos, como grupos de pressão, movimentos sociais, ONGs, partidos políticos, políticos individuais, administradores, burocratas, técnicos, dentre outros. Cada um agindo conforme sua própria racionalidade, “fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear” (SILVA E SILVA, 2005, p.41).

3 CONCLUSÃO

A crise do capitalismo contemporâneo ocorrida na década de 1970 resultou numa série de transformações no mundo do trabalho, em que o desemprego e a informalidade tornaram-se elementos constantemente presentes, particularmente nas economias periféricas como o Brasil. Neste contexto, desponta a economia solidária como um possível caminho alternativo para um novo modelo de desenvolvimento econômico pautado na equidade social e também ambiental. Este “setor” da economia ganha maior notoriedade com a criação, no primeiro governo Lula, da Secretaria Nacional de Economia Solidária.

Mais hodiernamente, a crise que se desenrola mundialmente a partir de 2008, reporta-nos àquela crise anterior em que surge a necessidade de uma nova “padronização” das políticas públicas. O contexto atual demanda reflexões nesse sentido, mesmo que nossa interpretação nos leve ao entendimento de que a crise atual seja menos devastadora do que a ocorrida nos anos 1970.

Dada esta realidade concreta – a(s) crise(s) e a economia solidária – há um debate caloroso acerca da real pertinência do incentivo às atividades ditas solidárias, a partir da criação de um órgão federal direcionado exclusivamente a este segmento econômico. Por um lado, defende-se a importância destas atividades e, portanto, da criação da SNAES, tendo em vista a dimensão da crise, da “nova” cara do capitalismo mundial, em que a precarização do trabalho é o seu principal corolário – daí a necessidade de um arcabouço institucional voltado a tal segmento. Como defende Singer, a economia solidária apresenta-se como um regime de produção alternativo, superior ao sistema capitalista. Portanto, é importante a implementação de políticas públicas voltadas ao fortalecimento das práticas de economia solidária. Como o desemprego é estrutural e incontestável, cabe ao Estado mitigar os problemas, sendo impossível resolvê-los. Por outro lado, as críticas recaem justamente sobre esta aceitação por parte do Estado de sua incapacidade de solucionar o problema do desemprego e da precarização das relações de trabalho. Ao instituir um organismo dentro da própria esfera administrativa, o Estado incorpora e ratifica esta sua incapacidade e, respaldando o discurso neoliberal do capitalismo pós-moderno, o capitalismo do não-emprego.

As políticas públicas voltadas ao segmento da economia solidária tornam-se, desta forma,

instrumentos de reflexão, suscitando um debate instigante e profícuo, no intuito de revelar a importância e pertinência destas políticas no âmbito do capitalismo contemporâneo atual e sua real condição de superação ao sistema econômico capitalista.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Mônica Maria Torres de. As políticas públicas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao “nacional-empresendedorismo”. In: BEHRING, Elaine Rosseti; ALMEIDA, Maria Helena Tenório de. **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. São Paulo/Rio de Janeiro: Cortez/FSS-UERJ, 2008.

_____. O apoio às pequenas unidades produtivas no Brasil: alternativa ao desemprego ou (des)construção do trabalho assalariado no Brasil. In: FRANCISCO, Elaine Marlova Venzon; ALMEIDA, Carla Cristina Lima de. **Trabalho, território, cultura: novos prismas para o debate das políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2007.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ARROYO, João Cláudio Tupinambá; SCHUCH, Flávio Camargo. **Economia popular e solidária: a alavanca para um desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2006. Coleção Brasil Urgente

AZEREDO, Beatriz; Ramos, Carlos A. Políticas Públicas de Emprego: experiências e desafios. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 12. jun/dez. 1995, 1996.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. Economia Solidária: estratégias do governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira; YAZBEK (org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luis: FAPEMA, 2006.

CACCIAMALI, Márcia Cristina. **A Economia Informal 20 anos depois**. Porto Alegre: Indicadores FEE, 1992.

FERNANDES, Luis. Globalização e agenda neoliberal.. In: CENTRO DE ESTUDOS SINDICAIS. **Dilemas da atualidade: globalização, neoliberalismo, crise do Estado, reestruturação produtiva, questão agrária e desafios do sindicalismo**. São Paulo: CES, 1997.

FIORI, José Luis. Sobre o poder local. **Novos Estudos**, n. 73, p. 61-72, nov. 2005, Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n73/a05n73.pdf>. Acesso em: 2008.

GAUDEMAR, J.P. **Mobilidade do trabalho e acumulação de capital**. Lisboa: Estampa Editorial, 1977.

GÓMEZ, José Maria. Globalização da política. Mitos, realidades e dilemas. **Revista Praia Vermelha. Estudos de Política e Teoria Social**, Rio de Janeiro: UFRJ/PPGESS, v. 1, n. 1, 1997.

GRADE, Marlene. Solidariedade como espaço de transição: uma análise crítica da economia solidária a partir de Karl Marx. XII ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA. **Anais...** São Paulo, 2007.

LIRA, Izabel Cristina Dias. Trabalho informal como alternativa ao desemprego: desmistificando a informalidade. In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira; YAZBEK (org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luis: FAPEMA, 2006.

POCHMANN, Márcio. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. Rumos da política do trabalho no Brasil In: SILVA E SILVA, Maria Ozanira; YAZBEK (org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luis: FAPEMA, 2006.

SEBRAE. **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa: 2007**. Brasília: DIEESE, 2007.

SILVA E SILVA, Maria Ozanira. Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA E SILVA, M. O. (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Ed. Veras, 2005.

_____; YAZBEK, Maria Carmelita. Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo. In: _____. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luis: FAPEMA, 2006.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Mutações do trabalho**. Rio de Janeiro: Ed. Senac Nacional, 1999.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre: UFRGS, v. 8, n.16, jul/dez 2006, p.20-45, 2006.

THEODORO, Mário Lisboa. Os programas de apoio ao setor informal no Nordeste. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 12. jun/dez. 1995, 1996.

NOTAS

1. Azeredo e Ramos apresentam outras ferramentas, tais como o adiantamento de aposentadoria, redução da jornada de trabalho, dentre outras.
2. O setor informal pode ser grosseiramente apreendido como formas heterogêneas de produção e de trabalho não usuais às empresas tipicamente capitalistas. Tipicamente capitalistas são as atividades que compreendem nítida separação entre capital e trabalho, entre as funções de produção e administração. Para um maior detalhamento, (ver Cacciamali, 1993). Entretanto, podemos dizer que as atividades informais apresentam-se, dentre outras, das seguintes formas: ambulantes (sem e com local fixo), taxistas, feirantes, empregados domésticos, biscateiros, transportadores e o setor de vans, etc – os trabalhadores por conta própria. Um ponto é pacífico – são trabalhadores sem registro, autônomos. Pode-se considerar como informais os trabalhadores sem registro em carteira de trabalho (excetuando-se, obviamente, trabalhadores regidos por estatutos próprios – sobretudo servidores públicos) e os empreendimentos sem legalização perante a junta comercial.
3. O GT foi formado pelas seguintes entidades: Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES); Anteag; FASE; Cáritas Brasileira; IBASE; PACS; ITCPs; Unitrabalho; ADS/CUT; ABCRED; CONCRAB/MST; Secretarias de Economia do RS e da Prefeitura de Porto Alegre.
4. Mário Lisboa Theodoro, em trabalho de 1996 (intitulado “Os programas de apoio ao setor informal no Nordeste”) editado pelo IPEA, faz um breve histórico dos programas desenvolvidos até então naquela região.
5. Para maiores detalhamentos, ver Pochmann (2008).

Pedro M. Staevie

Professor Msc. do Depto. Economia da Universidade Federal de Roraima. Doutorando em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (PGDSTU/NAEA) na Universidade Federal do Pará.
E-mail: pedrostaevie@yahoo.com.br.

Universidade Federal de Roraima

Campus Cauamé: BR 174, Km 12
Bairro Monte Cristo – Boa Vista - RR
CEP: 69300-000