

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: NOVAS PRÁTICAS,
NOVAS METODOLOGIAS**

Sandra Faé Praxedes*

Este artigo tem como objetivo oferecer ao leitor um breve balanço acerca do momento atual, das trajetórias e perspectivas das políticas públicas de economia solidária no país. Sem dúvida, o lugar que o tema tem merecido no âmbito desta publicação dá notícia da importância que a economia solidária vem assumindo no campo da busca de alternativas para a reorganização do mercado de trabalho, bem como para o enfrentamento da pobreza.

O artigo está estruturado da seguinte forma: primeiramente um pequeno histórico da construção das políticas públicas voltadas para a economia solidária; na sequência destacamos alguns avanços alcançados e, nos comentários finais, procuramos apontar alguns dos entraves e desafios a serem enfrentados por essas políticas.

As reflexões aqui apresentadas expressam a soma das discussões desencadeadas pela Rede de Gestores de Políticas Públicas em Economia Solidária, por estudiosos e por militantes que também estão, no seu cotidiano, envolvidos com essa temática.

A economia solidária tem se constituído em objeto de análise de muitos pesquisadores do Brasil e de outros países, tendo em vista a sua erupção social nos últimos 20 anos como expressão da ação pública de diferentes segmentos sociais. As iniciativas de apoio à economia solidária se apresentam desde os anos 1980, e as primeiras experiências de ações governamentais foram dadas pelos municípios de Porto Alegre – RS, Belém – PA, Santo André – SP e, posteriormente, Recife – PE e São Paulo – SP, que podem ser consideradas as mais emblemáticas, sendo o Governo do Estado do Rio Grande do Sul o pioneiro, em duas gestões consecutivas nos anos 1990, na implementação de políticas estaduais (ver SCHIOCHET, 2008).

Por ser política de desenvolvimento e voltar-se para um público historicamente excluído ou que progressivamente vem tendo ampliadas sua pobreza e exclusão social, a economia solidária demanda não só ações setoriais específicas, mas também ações transversais que articulem instrumentos das várias áreas do governo e do Estado (educação, saúde, meio ambiente, trabalho, habitação, desenvolvimento econômico, saúde, tecnologia, crédito e financiamento, entre outras), para criar um contexto efetivamente propulsor da emancipação e da sustentabilidade. Portanto, é necessário que esteja presente no cotidiano das ações de planejamento, execução e avaliação dessas diferentes áreas.

Compreender a economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento solidário pressupõe concebê-la com instrumentos e ferramentas instituídos como direitos perenes dos trabalhadores e trabalhadoras e dever de um Estado republicano e democrático. Para a Rede de Gestores, a economia solidária compor a agenda pública nessa perspectiva significa o reconhecimento de novos sujeitos sociais e novos direitos de cidadania, o reconhecimento

* Da Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária e Coordenadora do Programa Osasco Solidária, Prefeitura Municipal de Osasco – SP/SDTI.

de novas formas de produção, reprodução e distribuição social, propiciando acesso aos bens e recursos públicos.

A relativa expansão, nos municípios e estados, de ações e programas de economia solidária desde as eleições de 2000 favoreceu a criação da Rede de Gestores, formada por gestores e gestoras municipais e estaduais do país. Os objetivos são proporcionar intercâmbio, interlocução, interação, sistematização, proposição de políticas públicas governamentais e realização de projetos comuns para o fomento e desenvolvimento da economia solidária, buscando qualificar a proposição de ações desenvolvidas a partir dos órgãos de governo para este segmento.

É necessário compreender que as políticas públicas para o segmento fazem parte de um cenário recente em construção no país. Ao contrário do movimento social de luta pela terra que tem décadas de organização, o movimento de economia solidária é bastante recente e começa a sua articulação durante o Fórum Social Mundial – no final da década de 1990. O movimento social é fundamental na consolidação de uma política de caráter democrático e amplia a cidadania da população. Este esclarecimento é necessário em razão da dificuldade que existe na institucionalização de uma política pública de caráter popular. Esta se consolida a partir de articulações em diversos campos institucionais e do acúmulo de forças em diversos campos de luta, como o Poder Legislativo, o Executivo e os movimentos sociais, sendo que estes exercem a função fundamental de pressionar os diversos segmentos e dar legitimidade às demandas.

As gestões que iniciam a construção de políticas públicas nos municípios, estados ou no nível federal têm este cenário marcando a paisagem. Estamos falando de uma política pública que não tem uma priorização nos movimentos sociais dos territórios, não tem uma priorização nos programas de governo. O que se percebe é que, até o momento, o acúmulo de forças permitiu pequenos avanços que ainda não a colocam na centralidade das Políticas Públicas. Um exemplo disso são as longas e várias tentativas para aprovação de um texto final e encaminhamento de votação de nova lei para o cooperativismo, ainda não votada – a lei do cooperativismo em vigor no Brasil é de 1971. Esta circunstância é importante por ser o Brasil uma República Federativa em que estados e municípios devem elaborar legislações estaduais e municipais que não sejam contrárias à legislação federal. Ainda no nível federal fica o desafio da aprovação de uma lei geral para a economia solidária, não tendo também se conseguido avançar na constituição de um fundo de fomento que dê apoio a essas iniciativas. O acúmulo de forças até aqui não permitiu que fossem propostas alterações na Lei nº 8.666, que não privilegia o acesso da economia de base local nas compras públicas.

Em compensação, nas esferas municipais e estaduais, merece registro o intenso aumento na aprovação de leis instituindo políticas de apoio e fomento à economia solidária, com a criação de instrumentos para efetivá-las. Na direção da institucionalização de uma política de economia solidária, diversas iniciativas legais têm surgido: Santo André – SP prevê a possibilidade de estabelecimento de convênios da prefeitura com cooperativas em processo de incubação; Diadema – SP prevê a redução gradativa do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) para cooperativas instaladas no município; em Osasco – SP, a Lei Geral prevê a criação de equipamentos públicos com Incubadora Pública, Centro Público, Centros de Comércio; Montes Claros – MG prevê a criação de um Fundo de Fomento à Economia Popular e Solidária; Recife – PE criou o Fundo Recife Solidário; João Pessoa – PB criou um fundo que possibilita a captação de recursos, em percentual sobre as compras de bens e serviços efetuadas pela prefeitura.

Um tema central para a construção de políticas é o acesso a fundos públicos que financiem a política. No âmbito federal, a economia solidária não conseguiu constituir um fundo

público desse tipo, nem ao menos acessar fundos públicos já constituídos, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Alguns avanços já refletem favoravelmente essa necessidade, como o caso do Governo do Estado da Bahia, que vem desenvolvendo ações importantes de fomento à economia solidária, devido à constituição de um fundo estadual de combate à pobreza. Este fundo vem possibilitando, entre outras iniciativas, a implantação de mais de uma dezena de incubadoras públicas de economia solidária no estado. O fundo não atende apenas às iniciativas da economia solidária, mas vem dando apoio significativo às mesmas. Outros programas ou fundos vêm apoiando as iniciativas de economia solidária, como o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), o Programa Nacional da Agricultura Familiar (Pronaf) e o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Este último vem sendo um diferencial significativo para produtores familiares rurais organizados em cooperativas e associações, que realizam através dele a comercialização de seus produtos. A transversalidade da política de economia solidária vem permitindo o avanço das iniciativas de maneira indireta através de outros ministérios e projetos e não apenas através da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes/MTE).

Como parte da estratégia nacional temos ainda a implementação dos Centros Públicos de Economia Solidária, realizada pela Senaes em parceria com municípios e governos estaduais. Os centros se constituem em espaço de agregação das diversas iniciativas do campo da economia solidária, propiciando a participação de diversos atores presentes no território. É importante sublinhar o papel que os centros cumprem no fomento a processos de desenvolvimento local na medida em que permitem a realização de atividades de articulação, formação e capacitação, além do potencial de atender a empreendimentos que estejam iniciando suas atividades. De fato, trata-se de importante ferramenta da economia solidária, uma vez que esta deve estar voltada para a elaboração de estratégias de fortalecimento da organização socioeconômica local. Além disso, estes espaços vêm contribuindo significativamente para a construção de uma maior identidade e visibilidade da economia solidária no interior do movimento e para o conjunto da sociedade.

Na construção e implementação de uma política pública de qualquer natureza, e em particular de economia solidária, deve-se buscar uma ação integrada, complementar e descentralizada (de recursos e ações) entre os entes da federação, evitando sobreposição de iniciativas e fragmentação de recursos, cumprindo o papel de identificar, elaborar e fomentar políticas públicas de desenvolvimento de economia solidária, considerando a intersectorialidade e articulação das instâncias de governo e primando pela participação e o controle social.

Integrar e complementar as ações a partir da visão de que os recursos públicos provêm de uma única fonte – os cidadãos e cidadãs – permite potencializar o uso e os impactos; aglutinar as forças sociais em torno de políticas públicas abrangentes e que se fixam cada vez mais como políticas de Estado, como direitos, rompem com políticas de balcão e podem ser fatores de estímulo à criação de esferas públicas onde se discute de forma transparente a destinação dos recursos entre todos os sujeitos políticos que representam os diferentes interesses coletivos presentes na sociedade. Por limitações orçamentárias e, mais uma vez, pelo fato de as políticas de economia solidária não estarem na centralidade, avançamos muito pouco na implementação dos Centros Públicos. Mas cabe dizer que, onde foram implementados, vêm cumprindo papel relevante, como as experiências de Contagem – MG, do Governo do Estado da Bahia, Osasco – SP, Belo Horizonte – MG, São Carlos – SP, Londrina – PR, Recife – PE, entre outros.

Ainda muito recente no desenvolvimento das políticas, outra experiência é a implementação de Incubadoras Públicas de Economia Popular e Solidária, criadas no âmbito de prefeituras municipais, a exemplo de Paulista – PE, Santo André – SP, Osasco – SP, Mesquita – RJ e as do Estado da Bahia. A criação dessas incubadoras, suas estratégias e metodologias significaram um grande avanço no campo das políticas públicas e, também, um dos seus maiores desafios. Até então, existiam no Brasil iniciativas ligadas às universidades e ao terceiro setor, com a função de apoiar e fomentar novos modelos visando à geração de trabalho e renda de forma coletiva. Essas experiências demonstraram a necessidade de ações concretas do ponto de vista da gestão pública. O primeiro passo para a criação das incubadoras é a mobilização promovida com o objetivo de que a população entenda o seu significado para a cidade, para a região e para cada cidadão. Nestes espaços públicos são realizadas, por meio de processo de incubação, atividades voltadas ao apoio à organização, à consolidação e à sustentabilidade de empreendimentos econômicos solidários, propiciando o acesso ao conhecimento, a tecnologias sociais e à gestão de negócios solidários, ações necessárias à viabilização dos empreendimentos. A equipe de técnicos é multidisciplinar, composta por profissionais de diferentes áreas do conhecimento, que exercem o papel de mediadores entre os participantes. Na composição das equipes, os servidores públicos municipais ou estaduais contribuem de forma decisiva para a implantação da economia solidária. Fica explícita a necessidade de se garantir, para além do mandato político da ocasião, a continuidade das políticas públicas implantadas.

Outra experiência que vem se ampliando é a dos Bancos Comunitários. É previsto constitucionalmente assegurar os serviços financeiros e bancários a todos(as) os brasileiros(as), como instrumento imprescindível para o desenvolvimento territorial e superação dos mecanismos locais de geração do empobrecimento. Com base na organização comunitária, esses bancos desenvolveram uma tecnologia popular inovadora que permite, respeitando as especificidades de cada comunidade, oferecer à população local uma gama de serviços financeiros e bancários que, por sua própria dinâmica, estimula a formação de redes locais de produção e consumo (ver DEMOCRACIA, s/d.).

Diante de tantas dimensões, desafios enfrentados e identificados, as experiências, tanto da rede quanto da Senaes, detectaram a necessidade de promover atividades formativas para os gestores públicos. Para atender a essa necessidade, foi realizado o Projeto de Formação de Gestores Públicos em Economia Solidária, hoje na sua terceira fase, com os objetivos de contribuir para a qualificação e ampliação das políticas públicas de economia solidária, nos municípios e estados de todas as regiões do país, promover atividades formativas em gestão pública e economia solidária para gestores públicos desta área, em nível básico e intermediário, promover e estruturar espaços de discussão, troca e sistematização de experiências, conhecimentos, articulação de ações e elaboração de propostas para as políticas públicas de economia solidária, além de tornar públicos os conhecimentos sistematizados sobre as políticas públicas neste campo. Esta fase dá continuidade ao processo, iniciado em agosto de 2005, desenvolvido em parceria entre a Senaes/MTE, Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária e a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP)/COPPE/UFRJ – Fundação Universitária José Bonifácio (FUJB), com o apoio da Fundação Banco do Brasil.

Pretende-se avançar no debate e formulação de orientações para as ações e programas de economia solidária no âmbito dos municípios e governos estaduais, sobretudo porque partimos de um acúmulo na reflexão teórica e prática acerca da economia solidária no contexto das políticas públicas. Além disso, torna-se possível aprofundar o intercâmbio e

troca de experiências de forma mais sistemática entre os gestores de diversos municípios e estados da federação, e direcionar a formação para os instrumentos de gestão em planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas, necessidade esta que surge das fases anteriores do projeto.

A execução se dá em âmbito nacional, regional e local, por incluir gestores de vários municípios e de governos estaduais de diferentes unidades da federação (UFs), com algumas de suas atividades se desenvolvendo de forma simultânea nas diferentes regiões do país (cursos e seminários) e outras sendo desenvolvidas centralizadamente em oficinas nacionais. Em 2009 já foram realizados cinco cursos regionais, dez seminários estaduais, e em junho acontecerá a oficina nacional, no Rio de Janeiro.

O Projeto de Formação dos Gestores Públicos em Economia Solidária tem propiciado a criação de um espaço para a troca de experiências, a reflexão coletiva das ações executadas pelas mais diversas gestões, e promovido o aprofundamento do debate sobre a construção e a formulação das políticas públicas, tendo como referência uma política de direitos e como perspectiva, uma estratégia de desenvolvimento.

Reconhecer que há um importante acúmulo na identificação da agenda pública prioritária para a economia solidária, como o conseguido através da Lei Federal nº 11.445/2007, que possibilita ao Poder Público “contratar coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta de lixo, efetuadas por associações ou cooperativas (...) reconhecidas pelo Poder Público (...)”. Trata-se, sem dúvida alguma, de importante instrumento de inclusão social e de política de desenvolvimento na área de serviços e produção relacionada ao meio ambiente. Um segundo avanço foi conquistar na Lei Federal nº 11.448/2007 a inclusão das sociedades cooperativas na Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, instrumento legal que cria facilidades no acesso às compras, reguladas pela Lei nº 8.666, avanços estes que, contudo, são ainda insuficientes. O acúmulo das experiências permite elencar um rol de conquistas e, ao mesmo tempo, de desafios à construção desta política pública, dos quais destacamos:

- Cada vez mais a gestão da política pública deve ocorrer de forma a privilegiar a participação e controle social. Garantir a participação dos sujeitos sociais e políticos seja na sua formulação, no desenvolvimento, no monitoramento e na avaliação das políticas, visando a sua ampliação e aperfeiçoamento constante.
- É fundamental a criação de mecanismos mais eficientes de repasse de recursos para os municípios. Os mecanismos existentes, muitas vezes, contribuem para criar descontinuidade. Precisamos encontrar soluções mais eficientes.
- Ampliar a criação de legislações locais de fomento à Política Pública de Economia Solidária e criação da Lei Geral no nível federal. É fundamental evoluir na elaboração de uma legislação que favoreça a constituição de um sistema, próprio ou integrado a outros sistemas de fomento à economia solidária.
- Definição de marcos legais específicos que possibilitem aos empreendimentos econômicos solidários (EESs) fornecer bens e serviços ao Estado. Uma das ações inseridas nessa estratégia é a necessidade de alteração da Lei nº 8.666, a lei das licitações.
- Apoio à organização de novas cadeias produtivas e ao fortalecimento das já existentes do campo da economia solidária.
- Tecnologia social enquanto inovação em determinadas políticas setoriais, a exemplo da educação, com metodologia que aproxima os trabalhadores e trabalhadoras da escrita e

leitura e facilite a apropriação dos instrumentos básicos de gestão; nos processos de incubação, de autogestão, de formação continuada.

- Constituição e formação continuada de equipes próprias do quadro do funcionalismo público para atuar nesta área.
- Ampliar a implementação de equipamentos públicos como as incubadoras públicas, centros públicos, centros de comércio, como forma de apoio, acompanhamento e contribuição ao processo de sustentabilidade dos EESs.
- Garantia de acesso e permanência de investimento, através de fundos públicos para a economia solidária.

O crédito oficial, como já foi analisado anteriormente, não responde à realidade dos empreendimentos, sendo ainda tema de debates a questão do financiamento para a economia solidária. Enfatizamos aqui a necessidade na criação de linhas de créditos específicas e adequadas à realidade dos EESs.

Entende-se que o fomento à economia popular solidária é uma política de desenvolvimento, portanto não deve ser relegada às políticas de corte assistencial ou compensatório. Ela tem, antes, potencial também para ser uma estratégia emancipatória para os beneficiários dessas outras políticas.

Entendemos também como essencial que as políticas de fomento à economia popular solidária devem reconhecer e fortalecer a organização social dos trabalhadores e a constituição do sujeito político deste segmento, elementos fundamentais para a institucionalização dos direitos e para o fortalecimento das esferas públicas democráticas no país.

O caminho percorrido até aqui já concretiza e demonstra o avanço na construção de políticas públicas que possam contribuir para idealizarmos o modelo de desenvolvimento que desejamos. Modelo este que respeita e considera a centralidade do ser humano, a sustentabilidade ambiental, a justiça social, a cidadania e valoriza as diversidades culturais articuladas às atividades econômicas. Ou seja, o micro deve interagir com o macro, a organização social deve criar condições políticas democráticas para interagir com o Estado, institucionalizar direitos e conquistas, e implementar políticas públicas universalizadas e perenes.

REFERÊNCIAS

DEMOCRACIA Econômica: bancos comunitários - uma estratégia de economia solidária para a inclusão financeira e bancária. Piranhas, AL: Instituto Palmas; Fortaleza, CE: Rede Cearense de Bancos Comunitários, s/d. Cartilha.

SCHIOCHET, V. *Políticas públicas em economia solidária: reflexões da Rede de Gestores/Secretaria Nacional de Economia Solidária - MTE*. Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. Centro de Estudos Josué de Castro. Recife: Ed. Universidade da UFPE, 2008.