

# COMÉRCIO JUSTO E ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL E O PAPEL DA POLÍTICA PÚBLICA NA SUA PROMOÇÃO

Haroldo Mendonça\*

## 1 APRESENTAÇÃO

Este artigo tem como objetivo apresentar a importância do comércio justo no Brasil para as estratégias do movimento da economia solidária e do comércio justo internacional e seu impacto para a política federal de economia solidária.

Inicialmente será discutido o processo de construção do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS), por meio da instituição do Decreto Presidencial nº 7.358, bem como a realidade dos empreendimentos solidários no que diz respeito às dificuldades encontradas no âmbito da comercialização de produtos de origem da economia solidária e do comércio justo.

Em seguida, além das ações nacionais que a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) vem elaborando na promoção e desenvolvimento do comércio justo e solidário, são apresentados, de forma sucinta, os elementos centrais para entender o estágio atual em que se encontra o comércio justo no Brasil.

Do ponto de vista metodológico, o artigo está definido em dois tópicos, além desta introdução. O primeiro se refere ao papel dos movimentos sociais e à importância da economia solidária no comércio justo; o segundo se concentra no desenvolvimento das ações no âmbito do governo federal que levaram o comércio justo no Brasil à condição de instrumento de política pública, com a instituição do SCJS.

## 2 MOVIMENTOS SOCIAIS E COMÉRCIO JUSTO E A IMPORTÂNCIA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

Atualmente o comércio justo é uma iniciativa desenvolvida mundialmente e sua origem está em experiências iniciadas há pelo menos cinco décadas. Sua organização e articulação vêm se desenvolvendo ao longo desse período e têm como destaque as denominadas *National Initiatives* (NI),<sup>1</sup> reconhecidas em diversos países, em especial alguns do continente europeu, como Alemanha, Reino Unido, Holanda, França e Itália; além de Estados Unidos, Canadá, e Japão, entre outros. Em nível internacional, destacam-se instituições como Fairtrade Labelling Organizations International (FLO) e a World Fair Trade Organization (WFTO), conhecida anteriormente por International Federation of Alternative Trade (IFAT); European Fair Trade Association (EFTA) e Red European World Shops (NEWS).

\* Coordenador-geral do Comércio Justo e Crédito da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) e presidente da Comissão Gestora Nacional do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS).

1. Pesquisa mundial de comércio justo/Johann Wolfgang.

Essas organizações, em especial, formaram a partir de 1996 um grupo de trabalho denominado FINE (composto pelas iniciais das entidades), que propôs um conceito comum sobre o comércio justo expresso pela definição:

(...) relação de troca, baseada no diálogo, na transparência e no respeito, que busca maior igualdade no comércio internacional. Contribui ao desenvolvimento sustentável oferecendo melhores condições comerciais e assegurando o direito dos pequenos produtores e trabalhadores marginalizados, especialmente do Sul.

No Brasil, diferentemente da maioria dos países que estruturaram o comércio justo sob orientação da relação histórica de exportação de produtos do Sul para o Norte ou o chamado modelo internacional, o comércio justo, aqui, surgiu e se desenvolveu num contexto de singularidades, cuja principal diferença está baseada na aprovação, em 2010, do Decreto Presidencial nº 7.358, que instituiu, no âmbito do governo federal, o SCJS, projetando assim a iniciativa a um patamar de política pública e ampliando a visão do comércio justo para além de um único tipo específico de comércio.

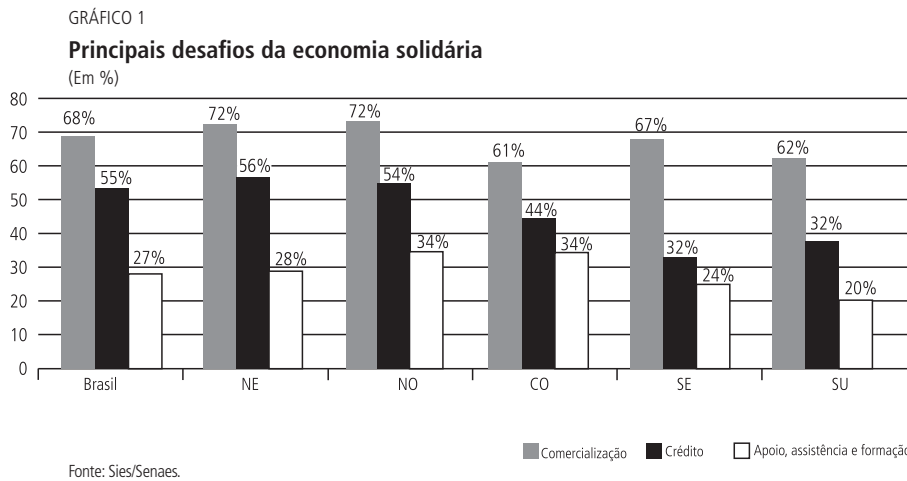
A realização de um conjunto de iniciativas desenvolvidas pelo governo federal em parceria com as principais organizações da economia solidária e do comércio justo, sob a coordenação da Senaes, levou em consideração principalmente a centralidade política de garantir por parte do Estado brasileiro o reconhecimento das práticas de comercialização com base nos princípios da solidariedade e da justiça social, além de garantir, por meio de seus instrumentos de política pública, a sua promoção. Essa diretriz pode ser atestada, na leitura do Artigo 1º do Decreto Presidencial nº 7.358, de 17 de novembro de 2010, que definiu assim o seu papel institucional:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário - SCJS, para coordenar as ações do Governo Federal voltadas ao reconhecimento de práticas de comércio justo e solidário e à sua promoção.

Para compreender melhor essa construção é necessário considerar inicialmente as razões pelas quais organizações sociais e governos, historicamente inseridos e compromissados com a promoção de mercados alternativos, foram levados à decisão de aprofundar o seu engajamento por um tipo de troca comercial vinculada cada vez mais aos signos da justiça social, da sustentabilidade ambiental, da urgência da afirmação do princípio da solidariedade e da cooperação entre seus pares e parceiros. Essa busca por uma relação comercial que reconheça essas organizações socioeconômicas como portadoras de direitos e principais beneficiários dos resultados alcançados está baseada na imperativa necessidade dos produtores e seus empreendimentos de superarem, na cadeia produtiva, a histórica posição de subordinação e subalternidade.

Para ilustrar essa realidade é importante observar, a partir dos dados coletados pelo Sistema Nacional de Informação em Economia Solidária (Sies) – que identificou nas cinco regiões do Brasil 21,859 Empreendimentos Econômicos Solidários (EESs), representando um universo de aproximadamente 1,8 milhão de trabalhadores –, elementos importantes que apontam a comercialização como o principal desafio a ser superado pela economia solidária, conforme o gráfico 1.

Como é de conhecimento público, a comercialização, com a produção e o beneficiamento são definidos como as três etapas básicas que caracterizam, de forma geral, uma cadeia produtiva. Porém, a comercialização, no contexto da economia solidária, tem se afirmado diferentemente das outras duas etapas. A comercialização é o desafio maior a ser superado para garantir a viabilidade econômica dos empreendimentos solidários.



De forma detalhada, as dificuldades dos EESs na comercialização podem ser notadas a partir da tabela 1, que retrata a situação da comercialização, ou melhor, da ausência de uma logística adequada a essa forma de organização, no sentido de garantir o acesso dos produtos de origem da economia solidária e do comércio justo aos mercados existentes, ou ainda, que propicie as estruturas de ambientes para a troca comercial entre os próprios EESs.

TABELA 1

Principais dificuldades na comercialização	%
Falta de capital de giro	33
Logística: estradas, armazéns etc.	29
Quantidade suficiente de clientes	24
Manutenção irregular do fornecimento (escala e regularidade)	18
Preço do produto inadequado (baixo)	15
Falta de registro legal para comercialização	14
Dificuldade em realizar vendas a prazo	14

Fonte: Sies/Senaes.

A tabela 1 revela, de forma abrangente, as várias situações de adversidade que há muito tempo vêm enfrentando os empreendimentos econômicos solidários e que vêm sendo apresentadas nos registros de centenas de encontros, seminários, reuniões, oficinas e estudos que trataram e tratam do tema.

Concomitantemente, o conjunto das organizações da economia solidária e do comércio justo vem considerando, no momento de organizar suas estratégias de atuação comercial e de sua incidência nas políticas públicas, no mínimo duas premissas. A primeira, que mobiliza principalmente as organizações do campo religioso – de uma parte importante do campesinato e de organizações não governamentais (ONGs) reconhecidas por sua atuação nas lutas pela democratização política e social – é a ideia de ressignificação do mercado, um mercado que estabelece relações de troca com base na justiça social e na solidariedade, um mercado solidário, cooperativo que se identifica historicamente com a expressão de mercados alternativos.

A outra tem no movimento sindical progressista dos anos 1980 a sua força mobilizadora, esse campo político e organizacional parte da ideia de que os empreendimentos coletivos e solidários devem convergir suas estratégias comerciais principalmente na garantia ao acesso aos mercados já existentes, como forma de viabilizar o crescimento econômico dos seus empreendimentos.

Essas visões não necessariamente estabelecem diferenças fundamentais entre si, ao contrário, se consideramos como perspectiva as projeções feitas pela FLO em seus informativos espera-se que “(...) nos próximos 25 anos o conceito do comércio justo deixará de ser uma prática alternativa de nicho de mercado, passando a ser um conceito praticado globalmente, onde a aplicação dos seus princípios pelas empresas convencionais modifique toda a esfera produtiva e comercial internacional”.

Percebe-se, portanto, que a tendência é o entrelaçamento daquelas duas premissas, pois, afinal, ambas são complementares na busca por uma melhor sustentabilidade socioeconômica e cultural dos empreendimentos.

Portanto, para os atores do campo da economia solidária e do comércio justo, o desafio é não cair na frenética dicotomia de se afirmarem seja pelo endeusamento, seja pela demonização do mercado.<sup>2</sup> A necessidade de organizar arranjos inovadores de comercialização, com vistas a promoção, difusão e organização de ambientes propícios à existência de relações comerciais mais justas, solidárias, duradouras e transparentes é desafio comum para todos os envolvidos, e o trabalho só está começando, tornando fundamental a busca por estratégias que considerem a máxima da unidade na diversidade.

### 3 O PAPEL DA SENAES NA PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO COMÉRCIO JUSTO E SOLIDÁRIO

Em um contexto de afirmação das políticas de economia solidária, a ação de apoio à organização e à difusão dos produtos e serviços oriundos das iniciativas de economia solidária caracterizou-se por desenvolver políticas voltadas a contribuir com a busca da sustentabilidade socioeconômica e cultural dos empreendimentos econômicos solidários. Essas políticas se consolidaram com a realização da Segunda Conferência Nacional de Economia Solidária cujo processo incluiu a realização da primeira conferência temática de comercialização solidária cujos pressupostos fundamentais indicam, entre outros, o seguinte:

É através da comercialização, da transformação dos produtos em renda aos produtores, que se completa o circuito de dinamização econômica de qualquer economia. Portanto para que a comercialização possa de fato permitir aos produtores a apropriação do valor por eles gerado, é fundamental que se faça uma nova abordagem de geração de trabalho e renda, sob uma ótica não exploratória nas relações de produção, consumo, comercialização.

Dá a urgência de se constituírem, no âmbito da política pública, ações estruturantes que possibilitem aos empreendimentos coletivos e solidários acesso aos mercados e às compras públicas, além de fortalecer os intercâmbios comerciais entre os próprios empreendimentos. Tais ações estão alicerçadas, sob o ponto de vista da Senaes, em três eixos programáticos: *i*) promoção e difusão de produtos e serviços das organizações solidárias, em especial, nos espaços de venda direta ao consumidor; *ii*) apoio a projetos socioeconômicos voltados ao fortalecimento e à constituição de redes de cooperação econômica e de colaboração solidária nas cadeias produtivas; e *iii*) desenvolvimento político-institucional de um sistema de reconhecimento e de promoção, em âmbito nacional, das práticas de comercialização de base justa e solidária.

Nos dois ciclos de gestão, a Senaes, por meio do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, vinculado às duas edições do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 e 2008-2011, desenvolveu aqueles três eixos programáticos de apoio à comercialização solidária, com

2. Sobre isso, ver o interessante artigo de ABRAMOVAY, R. Entre Deus e o Diabo – mercados e interação humana nas ciências sociais. **Tempo Social** – Revista de Sociologia da USP, São Paulo, 2004.

os seguintes projetos nacionais: *i*) Programa Trabalho e Cidadania – Iniciativas Inovadoras de Políticas de Geração de Trabalho, Emprego e Renda, que apoiou centenas de empreendimentos solidários por meio de projetos voltados a organização e consolidação de redes de cooperação econômicas e de colaboração solidária, além de projetos de inovações de arranjos em produção e comercialização solidária; *ii*) os projetos Apoio às feiras de economia solidária; e *iii*) Promoção do Consumo Responsável e Comércio Justo, que envolveu parcerias com a Fundação Banco do Brasil (FBB) e com o Instituto Marista de Solidariedade (IMS).

No segundo PPA, a ação nacional de apoio à comercialização ampliou o seu escopo e passou a denominar-se Organização Nacional de Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos Econômicos Solidários, na qual se destacou o projeto Apoio à Comercialização Solidária no Brasil, que tem como parcerias fundamentais o IMS, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e o Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário (Faces). Entre as iniciativas anteriormente desenvolvidas, a organização tem como meta apoiar a estruturação operacional do SCJS.

Para acentuar um pouco mais a importância da singularidade da construção do comércio justo no Brasil diante das experiências internacionais, destacamos a seguir o processo participativo que envolveu a elaboração do SCJS.

O SCJS foi concebido, conforme o Decreto Presidencial nº 7.358, como “um sistema ordenado de parâmetros que visam promover relações comerciais mais justas e solidárias, articulando e integrando os EES e seus parceiros colaboradores em todo o território brasileiro”.

Teve, nessa definição, o impacto de instituir no âmbito do Estado brasileiro o reconhecimento das práticas de comércio justo e sua promoção; dito de outra forma, o Estado brasileiro não só reconheceu legalmente o comércio justo, como também delegou ao próprio Estado a responsabilidade na promoção das boas práticas comerciais, destinando recursos públicos para as iniciativas. Provavelmente é o primeiro governo no mundo que toma essa iniciativa, representando com isto uma vitória também ideológica.

O pioneirismo na coprodução de uma política pública de comércio justo, que, através de um sistema de convivência mista (público e privado), incentiva o mercado de consumo nacional a adquirir produtos originários da economia solidária de comércio justo, possibilitou ao Brasil tornar-se um país comprometido no tratamento das relações comerciais domésticas do comércio justo.

Ao mesmo tempo, esse movimento pelo comércio justo buscou estabelecer a base jurídica e política para a relação do governo com a sociedade civil organizada na condução de políticas de promoção e de desenvolvimento dessa prática comercial, e essa materialização se deu com a definição das atribuições dada à Comissão Gestora Nacional (CGN) do referido sistema, possibilitando influenciar no planejamento das políticas públicas voltadas, por exemplo, à valorização da produção local, à geração de renda, à segurança, à soberania alimentar e ao empreendedorismo.

Para aferir o impacto desse estatuto – o decreto presidencial aprovado pelo governo federal – e garantir a sustentabilidade política do processo, que continua em curso após aprovação do SCJS, dois vetores foram fundamentais.

- 1) A capacidade de mobilização e de pró-atividade das organizações de economia solidária e do comércio justo em representar as demandas do movimento diante das restrições normativas do arcabouço jurídico brasileiro. Nesse processo destacam-se, entre outros, o Faces do Brasil e o FBES.

- 2) A capacidade do governo federal – sob a coordenação da Senaes – de dialogar com as organizações sociais do campo da economia solidária e do comércio justo, orientados por dois princípios:
- a) *princípio da autonomia*, voltado a garantir a boa relação política entre os entes envolvidos na construção coletiva das bases do SCJS; e
  - b) *princípio do compartilhamento de responsabilidades* entre governo federal e as organizações sociais na defesa da construção conjunta de um sistema público de comércio justo, com a presença do Estado, de abrangência nacional, com caráter inclusivo, participação de consumidores, produtores e comerciantes, e acesso às políticas públicas.

Como demonstração dessa capacidade de diálogo e de compartilhamento das responsabilidades e de compromissos, constituiu-se no âmbito do sistema a CGN, conforme definida a seguir:

Art. 4º O SCJS contará com uma Comissão Gestora Nacional (...)

Art. 5º Comporão a Comissão Gestora Nacional um representante de cada um dos seguintes Ministérios:

I - do Trabalho e Emprego;

II - do Desenvolvimento Agrário; e

III - do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

I - dois de entidades do segmento dos empreendimentos econômicos solidários;

II - dois de entidades do segmento de apoio e fomento ao comércio justo e solidário; e

III - dois de entidades do segmento das redes da economia solidária.

A instituição do SCJS trouxe ainda outro avanço importante a ser destacado: Estado brasileiro, por meio do governo federal, reconheceu também as formas organizativas do comércio justo e da economia solidária, ao definir o que é um EES, garantindo assim a consolidação de um conceito que vem sendo construído desde o início da criação da Senaes:

**II - empreendimentos econômicos solidários:** são organizações de caráter associativo que realizam atividades econômicas, cujos participantes sejam trabalhadores do meio urbano ou rural e exerçam democraticamente a gestão das atividades e a alocação dos resultados.

Vale destacar que, para se chegar ao resultado obtido nesse processo, foi necessário um longo ciclo de diálogos que envolveu um número de lideranças e de organizações no seu processo de constituição, além de encontros e articulação de áreas do governo federal com vistas a orientar e disciplinar sua implantação, estabelecer competências e responsabilidades na sua gestão, definir as formas e os procedimentos de habilitação e permanência dos participantes e nortear a geração de credibilidade.

Por isso foi criado, em audiência pública do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) de 8 de abril de 2006, o Grupo de Trabalho – Sistema do Comércio Justo e Solidário, principal espaço de concertação política entre o governo federal e o movimento social, composto em parte por dois membros de cada uma das seguintes articulações da sociedade civil: Faces do Brasil, FBES, Organização dos Produtores Familiares do Comércio Justo e Solidário (OPFCJS) e de outra parte por representantes do governo federal através da Senaes/MTE; da Secretaria da Agricultura (SAF) e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), ambas do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae Nacional).

A importância do Grupo de Trabalho pode ser medida por ter sido ele o responsável pela elaboração do principal documento de orientação – Termo de Referência do SCJS – acordado entre governo e movimento, documento este que subsidiou a elaboração do decreto presidencial que criou o SCJS e orienta o processo atual sob a responsabilidade da CGN do SCJS na etapa de estruturação dos mecanismos operacionais para consolidação dos seguintes objetivos, definidos pelo decreto presidencial:

- I - fortalecer a identidade nacional de comércio justo e solidário, por meio da difusão do seu conceito, de seus princípios e critérios de reconhecimento de práticas de comércio justo e solidário e de seu fomento;
- II - favorecer a prática do preço justo para quem produz, comercializa e consome;
- III - divulgar os produtos, processos, serviços, bem como as experiências e organizações que respeitam as normas do SCJS;
- IV - subsidiar os empreendimentos econômicos solidários, os organismos de acreditação e de avaliação da conformidade e as entidades de apoio e fomento ao comércio justo e solidário, com base nacional de informações em economia solidária e de empreendimentos econômicos solidários com práticas de comércio justo e solidário reconhecidas pelo SCJS;
- V - contribuir com os esforços públicos e privados de promoção de ações de fomento à melhoria das condições de comercialização dos empreendimentos econômicos solidários;
- VI - incentivar a colaboração econômica entre empreendimentos econômicos solidários;
- VII - apoiar processos de educação para o consumo, com vistas à adoção de hábitos sustentáveis e à organização dos consumidores para a compra dos produtos e serviços do comércio justo e solidário.

Portanto, o desafio do comércio justo no Brasil, com sua face de política pública, somado à perspectiva internacional de se transformar de prática alternativa de nicho de mercado em um conceito praticado globalmente, coloca a experiência brasileira, ainda que iniciante, como uma referência, no mínimo atrativa, que deve ser levada em consideração por outros países. A experiência brasileira coloca à disposição desses países uma agenda de estratégias comerciais voltadas ao mercado doméstico – potencial mercado comprador de produtos oriundos do comércio justo – que se constitui em instrumento de incidência nas políticas públicas, com o envolvimento das forças sociais do campo da economia solidária e do comércio justo.

É a construção de um caminho original, ainda que complexo, o qual tem possibilitado grandes conquistas no Brasil, tanto no que diz respeito à dinamização do mercado local quanto à consolidação dos instrumentos democráticos de construção de políticas públicas.