

POLÍTICAS PÚBLICAS DA SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA DO MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO

Paul Singer*

1 A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL EM 2002/2003

A Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) surgiu em 2003, num momento em que a economia solidária estava entrando numa fase de crescente reconhecimento público e incipiente institucionalização. Ela havia começado a tomar corpo na primeira metade dos anos 1990, com a multiplicação das empresas recuperadas (frutos da desindustrialização e do desemprego em massa), das cooperativas nos assentamentos de reforma agrária, das cooperativas populares nas periferias metropolitanas, formadas com o auxílio de incubadoras universitárias e dos Projetos Alternativos Comunitários (PACs) semeados pela Cáritas nos bolsões de pobreza dos quatro cantos do Brasil.

Com a mobilização da Igreja, dos sindicatos e das universidades, as iniciativas dispersas de combate à fome e à miséria começaram a se aglutinar, processo poderosamente impulsionado pelas reuniões do Fórum Social Mundial em Porto Alegre a partir de 2001. Ao mesmo tempo, no seio do Partido dos Trabalhadores (PT) amadurecia a consciência da necessidade de respostas originais efetivas à ofensiva neoliberal, que parecia ter varrido do horizonte qualquer alternativa progressista à volta ao capitalismo selvagem que abarcava o mundo. Data deste período o início dos programas de renda mínima e das políticas de fomento à economia solidária por governos municipais e estaduais, em sua maioria petistas.

Quando Lula foi eleito presidente pela primeira vez, em 2002, a economia solidária constava em seu programa. Nesta ocasião, duas importantes unidades da federação (UFs) – o Rio Grande do Sul governado por Olívio Dutra e a capital de São Paulo por Marta Suplicy – desenvolviam amplos programas de fomento à economia solidária. Nestas condições, a solicitação ao presidente eleito de criar uma Senaes no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) teve pronta acolhida. Embora a criação da Senaes tivesse de esperar todo o primeiro semestre de 2003 a aprovação pelo Congresso da legislação necessária, a perspectiva de que o governo federal oficializaria o reconhecimento da economia solidária como parte integrante do seu programa social mobilizou o movimento, que iniciou uma série de reuniões nacionais, que culminaram na fundação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e da Rede de Gestores Públicos de Economia Solidária na mesma ocasião em que a Senaes abria suas portas no 3º andar do Bloco F da Esplanada dos Ministérios.

Resultou deste amplo e relativamente demorado processo preparatório que a Senaes já nasceu decidida a desenvolver suas políticas em estreita colaboração com o movimento da sociedade civil, majoritariamente organizada no FBES. E é o que vem acontecendo desde então. Pode-se dizer que a maioria das políticas da Senaes se destina a apoiar e ampliar ações que já haviam sido tentadas ou ao menos esboçadas anteriormente por movimentos sociais ou Organizações Não Governamentais (ONGs) ligadas à economia solidária.

* Secretário da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

2 AS POLÍTICAS FEDERAIS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

A política mais importante para institucionalizar a economia solidária no governo federal é sem dúvida a de formação em economia solidária. Esta era quase inteiramente desconhecida no âmbito do governo, inclusive no MTE. Contava, não obstante, com a simpatia mesclada de curiosidade da maioria das pessoas que ocupava cargos no governo do presidente Lula, particularmente daqueles que estavam encarregados de executar programas como o Fome Zero, Bolsa Família, Reforma Agrária, Primeiro Emprego, Luz para Todos e outros que visam a combater a miséria e a exclusão social.

Praticamente desde o seu início a Senaes começou a oferecer cursos de economia solidária a servidores do governo federal, não apenas em Brasília, mas também nos órgãos situados nos estados da federação. A resposta tem sido entusiástica. Abertas as inscrições, o número de interessados quase sempre sobrepassa largamente o número de vagas previsto, o que leva normalmente à formação de novas turmas. Foram dados cursos a funcionários de praticamente todos os ministérios fim, com destaque para os do próprio MTE, inclusive os lotados nas Delegacias Regionais do Trabalho nos estados (hoje Superintendências Regionais), dos Centros de Assistência Psicossocial do Ministério da Saúde (MS), dos Educadores Populares em atividade no Fome Zero e no Luz para Todos.

O resultado tem sido que a Senaes foi convidada a fazer parcerias com 22 ministérios em programas comuns de resgate social de populações marginalizadas por meio do fomento de empreendimentos de economia solidária. Alguns dos primeiros que já tiveram duração suficiente para apresentar resultados são o de inclusão social de egressos de manicômios, com a formação de dezenas de cooperativas pelos mesmos, em parceria com o Departamento de Saúde Mental do MS. Resultados semelhantes vêm sendo obtidos por programas em parceria com a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e outros em parceria com a Secretaria da Aquicultura e Pesca.

Cursos de economia solidária também foram e continuam sendo dados a servidores de governos municipais e estaduais, que contribuem não só para que as políticas de fomento da economia solidária nestes níveis de governo ganhem em qualidade, mas que em outros estados e municípios surjam anseios de que também neles os governos institucionalizem políticas de economia solidária. O que permitiu à Senaes fazer parcerias com um número crescente de governos municipais e estaduais para a implantação de centros públicos de economia solidária.

Em parceria com a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), está sendo realizado o Plano Setorial de Qualificação Social e Profissional em Economia Solidária (Planseq Ecosol). Em 2007/2008, participaram 4.030 trabalhadores e 800 educadores em nove redes de cooperação em economia solidária, com a realização de cursos com carga horária média de 200 horas. Em 2009 o Planseq Ecosol levará a qualificação social e profissional para 5.845 trabalhadores de empreendimentos econômicos solidários. Para a capacitação de formadores foram implantados Centros (nacional e regionais) de Formação em Economia Solidária.

Outra política importante da Senaes é o mapeamento da economia solidária em todo o território nacional. Esta já era uma aspiração antiga do movimento, de ter informações sobre a realidade da economia solidária, tanto para orientar as ações de fomento como para facilitar a formação de redes e cadeias produtivas no seio da economia solidária. Houve então várias tentativas, mas a limitação de recursos limitou o seu alcance a estudos de caso qualitativos, que mobilizaram pesquisadores em universidades das diferentes regiões e propiciaram

conhecimentos teóricos e práticos que se mostraram de grande valia quando a Senaes começou a organizar o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (Sies).

Um dos resultados do Sies foi a construção consensual das definições do que se entende por economia solidária, empreendimento de economia solidária (EES), redes e complexos de empreendimentos, órgãos de fomento da economia solidária etc. Esta construção foi amplamente participativa e ela ajudou a montar uma estrutura descentralizada de comitês estaduais de gestão do mapeamento, que conta desde então (2004) com o apoio técnico e intelectual de grande número de estudiosos de todos os rincões do país.

Em 2007 foi produzido um *Atlas da Economia Solidária* que revelou no país um total de 22 mil EESs, que associavam cerca de 1,7 milhão de pessoas e movimentavam anualmente cerca de R\$ 6 bilhões. Dados como estes permitem avaliar o tamanho e o peso econômico e social da economia solidária no Brasil em 2007, o que facilita a divulgação da “outra economia” como parte integrante da realidade brasileira. O mapeamento é acompanhado por intensa campanha de divulgação do que é economia solidária e visa alertar pessoas e agrupamentos que realizam atividades em conjunto e partilham os resultados de que são parte da economia solidária e podem se juntar ao movimento (e ao mapeamento) com mútuo proveito para eles e para todos os demais integrantes da economia solidária.

O mapeamento da economia solidária brasileira também ajuda a divulgação da economia solidária em outros países. Argentina, Canadá, Alemanha e Áustria já iniciaram o mapeamento da economia solidária ainda em plano piloto e em abril último o IV Encontro Intercontinental de Economia Solidária resolveu que a economia social e solidária deveria ser mapeada no mundo inteiro.

Outra política importante da Senaes é o Brasil Local, que visa o desenvolvimento endógeno de comunidades pobres mediante a ação de agentes de desenvolvimento solidário, que são membros das comunidades, escolhidos por elas para se dedicarem integralmente à organização de EESs visando a melhora, a diversificação e a ampliação da economia local.

O programa começou em plano piloto em 2005 em 155 quilombos e no ano seguinte foi estendido ao país inteiro. As comunidades beneficiadas são apresentadas ao programa por movimentos sociais, ONGs e outras entidades da sociedade civil envolvidas na economia solidária e no desenvolvimento local. Os agentes de desenvolvimento recebem capacitação pela Senaes e trabalham em conexão com um coordenador estadual, ao qual enviam mensalmente um relatório sobre as atividades em desenvolvimento. A coordenação nacional do Brasil Local é feita em convênio com a Universidade de Brasília (UnB), onde um grupo de dirigentes acompanha as atividades em todo o país.

Infelizmente, diante da contínua reformulação do relacionamento do governo federal com entidades da sociedade civil sem fins lucrativos, este programa (além de outros) sofreu por duas vezes interrupção do fluxo de recursos que remuneram seus participantes profissionalizados. Mesmo assim, devido ao entusiasmo e à dedicação dos prejudicados, as atividades não foram inteiramente paralisadas, o que permitiu a retomada do trabalho e a sobrevivência do programa.

Neste momento, o Brasil Local conta com 510 agentes em todas as UFs. Eles têm por tarefa identificar potencialidades e dificuldades dos empreendimentos e assisti-los, mobilizando políticas federais, estaduais e municipais de desenvolvimento local, que frequentemente são desconhecidas e, por isso, inacessíveis às comunidades que mais precisam delas. De 2005 a 2008

os agentes comunitários acompanharam aproximadamente 700 empreendimentos solidários dos quais participam 45 mil trabalhadores nos 27 estados da federação.

Uma política importante para a economia solidária é o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc). Esta política foi originada em 1998, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a partir da experiência da primeira Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP), criada na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em meados dos anos 1990. A ITCP é uma invenção brasileira, adaptada das incubadoras que abrigam empreendimentos, de professores e alunos, formados para explorar alguma inovação tecnológica descoberta por eles em pesquisas na própria universidade.

A ITCP também é um empreendimento de professores e alunos, mas que se destina a incubar gente pobre que se associa para criar em conjunto fontes de trabalho e renda, seguindo os princípios da economia solidária. A primeira incubadora trabalhou com moradores das favelas do Rio e teve êxito em ajudá-los a fundar cooperativas que fortaleciam as comunidades e melhoravam os ganhos dos sócios. O Proninc surgiu em 1998, formado pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), Banco do Brasil, Fundação Banco do Brasil e Centro de Orientação e Encaminhamento Profissional (Coepe), e ofereceu ajuda financeira para que mais cinco universidades criassem ITCPs, o que deu certo. Como mais universidades estavam interessadas, outras ITCPs surgiram em seguida, mas, no entanto, o Proninc não as apoiou, talvez por falta de fundos. Dessa maneira, o Proninc praticamente encerrou suas atividades, limitadas às cinco ITCPs originais.

Em 2003, com o presidente Lula formando um novo governo e criando a Senaes, as condições se tornaram propícias para que o Proninc fosse revivido. A iniciativa foi da Finep, que convocou os outros associados e ofereceu à Senaes a coordenação do programa. O novo Proninc já funciona há mais de cinco anos e conseguiu ampliar consideravelmente o quadro de parceiros, com a entrada dos ministérios de Desenvolvimento Social, Saúde, Educação, Justiça, Turismo, Pesca aos quais se somam os de Ciência e Tecnologia (representado pela Finep) e do Trabalho e Emprego (representado pela Senaes). Esta ampliação se explica pela importância que as ITCPs e a economia solidária ganharam para a realização de políticas sociais do governo federal.

O número de ITCPs também cresceu. Em 2003, quando o Proninc ressurgiu já havia mais de 20 incubadoras e o programa se dispôs a apoiar todas que apresentassem projetos aceitáveis. Com a ampliação do Proninc aumentou também o número de universidades dispostas a criar, cada uma, sua ITCP. Atualmente seu número ultrapassa 80 e elas se mostraram importantes para fortalecer as atividades de cultura e extensão das universidades, a tal ponto que o Fórum de Pró-Reitores de Cultura e Extensão também passou a integrar o Comitê Gestor do Proninc. O êxito das ITCPs permite integrar a economia solidária não só à extensão, mas também ao ensino e à pesquisa universitária. É notável o aumento do volume e da qualidade das dissertações de mestrado e teses de doutoramento que têm por objeto a economia solidária.

Outras políticas de fomento da Senaes são:

a) o apoio e o acompanhamento de empresas recuperadas mediante convênios com a Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão (Anteag) e a União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social do Brasil (Unisol Brasil), que agrupam um grande número destas empresas e as vêm organizando há bastante tempo, tendo acumulado considerável perícia e conhecimento no trato da problemática;

b) apoio a redes e cadeias produtivas formadas por EESs, que são essenciais à sobrevivência e ao progresso de tais empreendimentos. Isolados, os pequenos empreendimentos, como é o caso da maioria dos EESs, que além disso são carentes de capital e capacitação empresarial e tecnológica, têm poucas chances de se desenvolver. A união em redes e/ou cadeias os fortalece e facilita a superação de suas deficiências;

c) apoio a atividades comerciais dos EESs, que em geral têm muita dificuldade em acessar mercados para os seus produtos. A Senaes apoia com recursos, feiras locais, regionais, nacionais e internacionais de economia solidária, que se realizam pelo Brasil afora. Além disso, a Senaes atua em conjunto com entidades da sociedade civil na luta por um Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS);

d) apoio às finanças solidárias e em particular às que atendem produtores de baixa renda com fornecimento de microcrédito. A Senaes vem priorizando nos últimos anos a difusão de bancos comunitários, que combinam a emissão de moeda social com o microcrédito, tendo em vista o desenvolvimento local. A Senaes apoia, mediante acordo com o Banco do Nordeste (BNB), fundos rotativos solidários que recolhem poupanças e oferecem créditos a microempreendedores de comunidades, que soem ser das mais pobres do semiárido e de outras áreas do Nordeste. No apoio ao microcrédito em geral, a Senaes atua em parceria com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares (ABCRED) para a ampliação da oferta de microcrédito com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e de uma parte dos depósitos à vista nos bancos comerciais. Nesse sentido, a Senaes tem sido parceira do Banco Central do Brasil (BCB) para facilitar e agilizar a formação de cooperativas de crédito e regularizar o crescente uso de moedas sociais por parte de comunidades carentes;

e) criação de Centros Públicos de Economia Solidária, que podem ser estratégicos para a difusão da economia solidária em aglomerações urbanas. Os centros são em geral parcerias entre a Senaes, pelo governo federal, e governos municipais e estaduais, em que se assegura espaço público para a realização de cursos, seminários, reuniões, espetáculos artísticos e exposição para a venda de artigos comercializados por EESs. Os centros públicos funcionam como endereço comum da economia solidária, onde interessados podem obter informações e orientação a respeito de como aprender sobre a economia solidária e eventualmente se integrar nela.

3 POLÍTICAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO LEGAL DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

O mapeamento mostrou a grande proporção de EESs que está na informalidade. Estão nesta condição, em geral, empreendimentos de gente muito pobre, que não têm os recursos exigidos para se registrarem como firmas regulares, quase sempre na forma de cooperativas. A formalização de qualquer tipo de empresa é dispendiosa em dinheiro e exaustiva em esforço e paciência por causa das inúmeras exigências burocráticas das Juntas Comerciais, em que o registro tem de ser feito. Ela se torna ainda mais dispendiosa e exaustiva para as cooperativas, que têm de satisfazer exigências adicionais da Organização das Cooperativas do Brasil, que se arroga o direito de exigir o registro obrigatório nela de qualquer nova cooperativa formada no país.

Empreendimentos informais ficam condenados a se relacionar comercialmente apenas com outros negócios também informais, o que impede o acesso a mercados que servem a públicos mais afortunados. A informalidade torna-se um gueto de pobres sem chance

de escapar à sua condição. Além disso, a lei vigente que rege o cooperativismo, apesar de obsoleta, não foi ainda substituída, perpetuando exigências como a de que qualquer cooperativa tem de ter no mínimo 20 membros, o que constitui outro obstáculo ao registro de cooperativas populares.

A institucionalização das cooperativas de trabalho é outra frente de batalha, em que EESs são frequentemente autuadas pela fiscalização do MTE ou pela Procuradoria Pública do Trabalho como “falsas cooperativas”, que abrigam negócios privados que usam esta cobertura legal para negar aos seus empregados de fato os benefícios da legislação do trabalho. Não há como negar que são muitas as falsas cooperativas, que espoliam seus trabalhos ou que servem de fachada para que terceiros possam fazê-lo.

Para ajudar a resolver esses problemas, a Senaes vem se empenhando para que o Congresso aprove novas leis que regulem o cooperativismo no país, garantindo o acesso ao mesmo aos mais pobres, e uma lei específica que regule as cooperativas de trabalho. O projeto de lei a respeito das últimas foi uma iniciativa do MTE, a partir de discussões suscitadas pela Senaes. Hoje, um substitutivo do deputado Tarcisio Zimmermann, de cuja elaboração a Senaes participou ativamente, já foi aprovado pela Câmara dos Deputados e está pronto para ser aprovado pelo Senado. A inovação deste projeto de lei é que as cooperativas de trabalho ficam obrigadas a garantir a seus sócios trabalhadores direitos fundamentais, como salário mínimo, limitação da jornada, férias e outros, o que deve impedir que cooperativas possam praticar competição predatória contra empresas que cumprem a legislação do trabalho.

No *front* da legislação geral do cooperativismo, a Senaes participou ativamente das discussões que produziram consensos no Executivo, consignados em projetos de lei e sugestões ao Legislativo, que garantem, sobretudo, o direito à representação democrática de todas as correntes de cooperativas junto ao Estado.

Nessas lutas, o Conselho Nacional de Economia Solidária tem sido um importante espaço de interlocução com o FBES, com os outros ministérios e secretarias do governo federal que fomentam a economia solidária e com entidades da sociedade civil representativas dos grandes movimentos sociais.