

## ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: NOVAS FORMAS DE RELAÇÃO DE TRABALHO?\*

Bruno Marcus F. Amorim\*\*

Herton Ellery Araújo\*\*

“O problema político da humanidade é combinar três questões: eficiência econômica, justiça social e liberdade individual.” (J. M. Keynes, 1926)

### 1 INTRODUÇÃO

O objetivo desta nota técnica é, a partir de uma análise resumida do contexto histórico internacional e nacional e também do atual estágio do movimento social da Economia Solidária no Brasil, extrair elementos para se analisar o recém-criado programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” e perceber o seu potencial de contribuição para resolver o problema do emprego e da inclusão social no país.

### 2 PEQUENA DIGRESSÃO HISTÓRICA

#### 2.1 O contexto internacional

O modo de produção capitalista, sem dúvida, proporcionou uma verdadeira revolução na produtividade econômica e na liberdade individual, com relação ao que existia na Europa pré-capitalista. A questão da justiça social, ou melhor, da distribuição equitativa do aumento da produtividade, no entanto, é controversa desde os primórdios do desenvolvimento capitalista. Cabe também qualificar melhor o conceito de liberdade: a liberdade outorgada ao indivíduo é tanto de se lançar no mercado com seu capital, inclusive o de sua força de trabalho, bem como de estabelecer contratos. Nesse sentido, a liberdade, combinada com a expropriação dos meios de produção (a terra, por exemplo), cria a possibilidade de um mercado de trabalho, onde os cidadãos desprovidos de outra forma de capital estabelecem livremente contratos de venda da sua força de trabalho aos cidadãos proprietários de capital. Aqui se encontra a centralidade do desenvolvimento capitalista, o trabalho assalariado.

Desde o início do desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo, a discussão sobre a exclusão de parcela da população dos ganhos de produtividade e as tensões provocadas pelas inserções desiguais dos cidadãos na economia de mercado vêm preocupando diversos pensadores. Procuraremos resumir o contexto no qual surge a Economia Solidária.

\* A elaboração de parte desta nota teve como base o relatório final da pesquisa “Participação Social na Política de Emprego, Trabalho e Renda: Casos de Economia Solidária e Pequenas e Médias Empresas”, elaborada pelos autores, junto com Ademar Sato, Bernardo Kijlsberg, a consultora Christiane Girard, Márcio Bortolozzo, Luzinete Nunes, Helena Corrêa e Tânia Cruz.

\*\*Da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA.

Thomas More escreve a *Utopia*, obra que critica a economia de mercado, quando os grandes proprietários de terras expulsam os camponeses da Inglaterra para proceder à criação de carneiros em maior escala (pré-industrialização). Ele evoca uma ilha utópica onde os humanos viveriam em comunidade sob um regime de propriedade coletiva. Na segunda metade do século XIX aparece uma utopia vivenciada através das concepções de Fourier, Owen e Proudhon. Eles concebem modelos de comunidades, cidades de cooperação, “Falanstere” a fim de demonstrar a superioridade dessa forma de organização econômica. Embora elas tenham fracassado, acabaram por inspirar formas mais locais e modestas de solidariedade econômica. Entre elas, é necessário mencionar as cooperativas de trabalho nascidas na França sob a impulsão de Buchez (1864), as cooperativas de Rochdale na Inglaterra (1844) e as caixas rurais de créditos de Raiffessen na Alemanha (1864).

A partir da segunda metade do século XIX parte do movimento da economia social concentrou-se na formação de uma alternativa global ao desenvolvimento do capitalismo, sendo que as vertentes comunistas e socialistas resultaram nas experiências concretas dos regimes comunistas, começando pela União Soviética. Houve, por outro lado, o desenvolvimento de vertentes cujo escopo restringiu-se a diminuir os efeitos negativos do capitalismo e responder às necessidades não contempladas por ele. Nasce a corrente socializante fundamentada na idéia de cooperação, cujo princípio é a solidariedade mútua entre os homens e a corrente social-cristã, na qual a caridade é o princípio social. Na Europa os governos encontraram formas jurídicas para permitir que as cooperativas e associações realizassem suas metas, motivo pelo qual, segundo alguns autores, as igrejas não se ocuparam do espaço social.

As duas esferas, da economia de mercado e do social, vão se reconciliar na esfera da proteção social. Quer dizer, o trabalho, que era central para se conceber a liberdade no desenvolvimento industrial, continua a ser central no século XX ao permitir a diminuição das tensões provocadas pelas inserções desiguais dos cidadãos na economia de mercado através do acesso à proteção social.

As corporações e associações do final do século XIX e começo do XX assumiam para os seus membros os riscos inerentes ao trabalho: morte, doença, invalidez etc. Com a formação do Estado-Providência esses riscos são assumidos por todos por meio do Estado Democrático redistributivo. Dessa forma, os ganhos de produtividade são, em parte, utilizados para oferecer ao trabalhador a segurança e tranqüilidade necessárias ao bom desempenho do trabalho. Durante a vigência do Estado de bem-estar social continuou existindo a ajuda a membros da comunidade local, mas o setor cooperativista mobiliza capital reduzido.

Porém, a partir da primeira crise do petróleo em 1973, o “Estado-Providência” começou a entrar em crise, com o aparecimento de dificuldades para o seu financiamento. Por conseguinte, reapareceram as fraturas sociais do início do desenvolvimento industrial. Nesse momento, as experiências solidárias ressurgiram, embora tenham permanecido subsidiárias do capitalismo, sem ganhar visibilidade.

## 2.2 O CONTEXTO NACIONAL

No caso brasileiro, assim como o de outros países subdesenvolvidos, observa-se um quadro muito diferente do descrito no subitem anterior. A formação do mercado de trabalho brasileiro, por exemplo, de acordo com a exposição de Cardoso (2000), valeu-se de uma base ampla de trabalhadores que antes eram escravos, de imigrantes e de outros despossuídos. Os processos de industrialização e de urbanização ocorridos na década de 1930 acabaram por

estruturar um mercado de trabalho no Brasil, com o crescimento do assalariamento formal, notadamente a partir da criação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) em 1943. Ao longo do período 1940/1980, observou-se uma expansão do assalariamento formal (ocupações regulares e registradas em carteira) no país, acompanhando a expansão do núcleo dinâmico do capitalismo no país, fundado basicamente na indústria.

Porém, dado o padrão do desenvolvimento brasileiro, sempre existiu uma parcela do mercado de trabalho brasileiro que era menos estruturada, com formas de relações de trabalho distintas do assalariamento. Essa heterogeneidade, de acordo com Cardoso (2000), refletia os desníveis de organização das unidades produtivas: onde o conjunto de empresas líderes nos setores, de origem transnacional, apresentava produtividade mais alta e tinha pouca concorrência, o que lhes permitia se apropriar de uma parcela maior do excedente social, enquanto as outras unidades produtivas eram mais atrasadas. Já os trabalhadores rurais que migraram para as cidades, os negros e outras parcelas da população acabaram por formar uma parcela marginalizada e pouco estruturada do mercado de trabalho no Brasil. Ao mesmo tempo, o Estado brasileiro não cumpriu a sua função distributiva, diferentemente do que ocorreu na Europa. A visão predominante no Brasil era de que o desenvolvimento das forças produtivas e a industrialização iriam trazer naturalmente uma redistribuição de renda e a incorporação dos trabalhadores brasileiros às relações de trabalho assalariadas, o que acabou não ocorrendo.

A partir da década de 1980, com o fim do ciclo de crescimento da economia brasileira, iniciou-se uma ruptura do padrão de estruturação do mercado de trabalho brasileiro. A partir daí, a tendência de aumento do assalariamento começou a se reverter, o que era evidenciado pelo aumento do peso relativo dos trabalhadores sem carteira assinada, dos pequenos empregadores e dos trabalhadores por conta própria. Em síntese, o mercado de trabalho brasileiro na década de 1980, ainda era capaz de gerar empregos em um bom ritmo, mas os empregos gerados passaram a ser mais precários. Essa tendência se manteve até os primeiros anos da década de 1990. Além disso, ainda na década de 1980, começou-se a perceber que o crescimento econômico não era garantia de redução das desigualdades sociais. Nesse contexto, a Constituição de 1988 preconizou a montagem de um complexo sistema de proteção social e participação social.

A face do mercado de trabalho brasileiro começou a mudar na segunda metade da década de 1990. A taxa de desemprego, que era relativamente baixa na década de 1980, começou a se elevar. De acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), no universo das pessoas de 16 a 59 anos, a taxa de desemprego no Brasil foi de 9,2% em 2002 contra 6,2% em 1995, enquanto a taxa de participação foi de 73,3% em 2002 contra 73,2% em 1995. Portanto, a taxa de participação não parece ser um elemento que esteja pressionando a taxa de desemprego geral. Na verdade, o crescimento da ocupação passou a ocorrer em um nível inferior ao necessário para absorver o aumento decorrente do crescimento demográfico. O aumento do desemprego é causado principalmente pelo desempenho da economia, que não conseguiu estabelecer períodos de crescimento sustentado ao longo dos últimos 20 anos. Outro fenômeno importante por trás do problema do desemprego é a destruição de postos de trabalho ocasionada pela reestruturação produtiva das empresas brasileiras (fenômeno observado notadamente na indústria), um processo desencadeado, em grande parte, como reação à abertura comercial iniciada no início da década de 1990.

Além disso, nessa mesma década, observou-se uma continuidade no processo de precarização do emprego e do aumento da proporção de ocupações não-assalariadas. In-

cluimos nesse grupo os trabalhadores sem carteira, os ocupados por conta própria,<sup>1</sup> os não-remunerados, os trabalhadores na construção para o próprio uso e os trabalhadores para o autoconsumo. A proporção desse grupo em 2002, de acordo com a PNAD, era de 58% do total de ocupados. Isso quer dizer que cada vez mais trabalhadores estão ficando sem acesso a direitos trabalhistas e a diversos direitos previdenciários.

Outra dimensão essencial para se entender a situação do mercado de trabalho brasileiro é a da remuneração média real do trabalhador. Os dados revelam uma queda contínua do rendimento médio dos trabalhadores desde 1997. Em 2002, a remuneração média, em valores constantes, era de cerca de R\$ 557 enquanto em 1996 ela tinha alcançado o patamar de R\$ 615. A remuneração do trabalhador brasileiro é bastante variável entre regiões, com os trabalhadores da região Nordeste ganhando menos do que os do Sudeste e do Sul, e também entre grupos, com os trabalhadores negros, os com menos anos de estudo, entre outros grupos, ganhando uma remuneração significativamente mais baixa.

Portanto, o atual quadro do mercado de trabalho brasileiro pode ser caracterizado pela precarização do emprego, pela dificuldade de se gerar empregos para todas as pessoas que entram no mercado de trabalho e pela situação mais vulnerável enfrentada por grupos sociais como os negros, os menos instruídos, entre outros. Quanto ao sistema de proteção social preconizado pela Constituição de 1988, constatou-se que, mesmo considerados os avanços, as dificuldades foram maiores que a capacidade do Estado em promover tanto desenvolvimento quanto distribuição de renda.

### **3 O MOVIMENTO DA SOCIEDADE CIVIL PELA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL**

Nosso objetivo nessa seção é mostrar a organização do movimento social da Economia Solidária no Brasil. Quem são os atores desse movimento? Como se organizam para fortalecer as iniciativas da Economia Solidária? Que princípios propugnam?

No I Fórum Social Mundial (FSM), realizado em janeiro de 2001, o tema da Economia Popular Solidária foi discutido durante dois dias, numa oficina acompanhada por mais de 700 pessoas. A grande novidade no fórum foi a constatação de que começam a surgir políticas públicas para apoiar essas demandas sociais. O secretário de Economia Solidária do Ministério do Trabalho da França, Guy Hascoët, trouxe para o debate a experiência de seu governo. Um grande seminário foi organizado para discutir as reflexões sobre a economia solidária feitas por alguns estudiosos, dentre os quais o economista Paul Singer. Houve também relatos de experiências de instituições que desenvolvem projetos na área, como a Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão (Anteag), a Cáritas e a Central Única de Trabalhadores (CUT). Ou, ainda, a experiência dos trabalhadores da Cooperminas de Criciúma, em Santa Catarina, onde mais de 400 pessoas repartem coletivamente o trabalho nas minas de carvão e mantêm uma farmácia solidária que atende às famílias dos mineiros. Depois das discussões, foi criado um grupo de trabalho com o objetivo de garantir, junto aos organizadores do FSM, que o movimento e experiências de economia solidária fossem reconhecidos como contribuição para o “outro mundo possível”. Estabeleceu-se então uma tradição de mesclar as reflexões teóricas com relatos de experiências concretas.

1. Obviamente, nem todos os trabalhadores por conta própria deveriam ser incluídos em um grupo pouco estruturado do mercado de trabalho, já que parcela significativa deles apresenta alto rendimento e até contribui para a Previdência Social. De qualquer forma, a idéia básica de que o grupo que não faz parte do núcleo assalariado do mercado de trabalho compõe a maioria do mercado de trabalho não se altera.

Já no II Fórum Social Mundial, em 2002, foi realizada uma Conferência de Economia Solidária que foi considerada o segundo maior evento do FSM. Organizou-se, a partir desse fórum, uma equipe encarregada de montar uma estratégia para se estruturar um fórum brasileiro de economia solidária, cujas diretrizes seriam a da participação efetiva dos setores produtivos, dos grupos de fomento e de assessoria, além dos gestores municipais ligados a economia solidária. Como base dessa estratégia, o grupo lançou um documento de “Princípios da Economia Solidária” para orientar as movimentações organizadas pelos diversos estados brasileiros no intuito de criar um fórum brasileiro de economia solidária mais participativo e democrático. A lista de princípios é reveladora do campo no qual os atores pretendem se movimentar:

- A valorização social do trabalho humano.
- A satisfação plena das necessidades de todos como eixo da criatividade tecnológica e da atividade econômica.
- O reconhecimento do lugar fundamental da mulher e do feminino numa economia fundada na solidariedade.
- A busca de uma relação de intercâmbio respeitoso com a natureza.
- *Os valores da cooperação e da solidariedade.*

A Economia Solidária constitui o fundamento de uma globalização humanizadora, de um desenvolvimento sustentável socialmente justo e voltado para a satisfação racional das necessidades de cada um e de todos os cidadãos da Terra, seguindo um caminho intergeracional de desenvolvimento sustentável na qualidade de sua vida.
--

- O valor central da Economia Solidária é o trabalho, o saber e a criatividade humanos e não o capital-dinheiro e sua propriedade sob quaisquer de suas formas.
- A Economia Solidária busca a unidade entre produção e reprodução, evitando a contradição fundamental do sistema capitalista, que desenvolve a produtividade, mas exclui crescentes setores de trabalhadores do acesso aos seus benefícios.
- A Economia Solidária busca outra qualidade de vida e de consumo, e isso requer a solidariedade entre os cidadãos do centro e os da periferia do sistema mundial.
- A Economia Solidária busca outra qualidade de vida e de consumo, e isso requer a solidariedade entre os povos do Hemisfério Norte e do Sul.
- A Economia Solidária representa práticas fundadas em relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, em vez da acumulação privada de riqueza, em geral, e de capital, em particular.
- Para a Economia Solidária a eficiência não pode limitar-se aos benefícios materiais de um empreendimento, mas se define também como eficiência social, em função da qualidade de vida e da felicidade de seus membros e, ao mesmo tempo, de todo o ecossistema.
- A Economia Solidária é um poderoso instrumento de combate à exclusão social, pois apresenta alternativa viável para a geração de trabalho e renda e para a satisfação direta das necessidades de todos, provando que é possível organizar a produção e a reprodução da sociedade de modo a eliminar as desigualdades materiais e difundir os valores da solidariedade humana.

Durante um e ano meio, a partir do II FSM, houve um processo de mobilização no qual se desenvolveram plenárias preparatórias em diversos estados, que culminaram na III Plenária Brasileira de Economia Solidária, realizada em Brasília nos dias 27 e 28 de junho de 2003.

Na ocasião do III Fórum Social Mundial, em 2003, o então candidato Lula já havia sido eleito presidente do Brasil, garantindo nessa ocasião um espaço para a Economia Solidária dentro da estrutura do governo, com o objetivo de potencializar, fomentar e garantir um ambiente que fosse mais favorável aos empreendimentos, em termos de políticas públicas. Foi então escrito o documento que ficou conhecido como “Carta ao Lula”, no qual os autores propunham o nome do professor Paul Singer para uma Secretaria de Economia Solidária que poderia ser criada.

A III Plenária de Economia Solidária teve início no dia 27 de junho de 2003, um dia depois da formalização da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego. Nessa mesma plenária foi instituído o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).

#### **4 A CRIAÇÃO DA SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E O SEU PROGRAMA DE AÇÃO**

No item anterior, foi descrito o nascimento do FBES e o processo de articulação nacional desencadeado no Fórum Social Mundial do movimento nacional da Economia Solidária. Esses fatos acabaram resultando na criação da Senaes, dentro do Ministério do Trabalho e Emprego. A Senaes então criou o programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” e o colocou no Plano Plurianual (PPA). O programa se propõe a:<sup>2</sup> *a*) dimensionar e dar visibilidade ao universo dos empreendimentos de autogestão e economia solidária no Brasil; *b*) qualificar os atores envolvidos com a implementação das políticas públicas direcionadas à economia solidária e à autogestão; *c*) promover a economia solidária junto aos empreendimentos de autogestão; *d*) facilitar o intercâmbio de experiências e reflexões sobre temas afins entre os empreendimentos; e *e*) contribuir para a organização da autogestão na geração de trabalho e renda dos trabalhadores. Seu público-alvo inclui: *a*) os trabalhadores em risco de desemprego, desempregados ou autônomos; *b*) cooperativas, empresas autogestionárias, associações, agências de fomento da economia solidária; e *c*) fóruns municipais e regionais de desenvolvimento.

Em 2003, a Senaes se estruturou e, em 2004, o objetivo é criar condições para a efetiva implementação do programa. A estratégia de implementação, de acordo com a Senaes, ocorrerá mediante as seguintes ações:

- Articulação de políticas de fortalecimento da economia solidária e estímulo à participação da sociedade civil na elaboração e avaliação dessas políticas, por meio, principalmente, do Conselho Nacional da Economia Solidária.

- Articulação e integração de políticas públicas de economia solidária com estados e municípios.

- Integração da Economia Solidária com os processos estratégicos de desenvolvimento (local, regional e urbano), priorizando a organização de cadeias produtivas, envolvendo setores como: material reciclável, confecção, artesanato e outros.

2. A exposição do programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” baseou-se em MTE-Senaes (2004). “Plano de Ação – 2004”.

- Fomento e constituição de empreendimentos e de cadeias produtivas solidárias a partir das oportunidades e recursos existentes em outras políticas sociais e setoriais do governo federal (segurança alimentar, habitação, saneamento, reforma agrária, educação de jovens e adultos, e outros).

- Fomento à constituição de redes a partir dos empreendimentos autogestionários, feiras, redes de distribuição e comércio justo.

- Articulação das políticas de finanças solidárias.

- Proposição de uma nova institucionalidade que crie mecanismos de proteção e garantia do direito ao trabalho associado.

- Promoção do debate público da economia solidária (seminários, encontros, eventos e cursos).

- Elaboração de metodologias, diagnósticos e outros instrumentos de acompanhamento e avaliação da economia solidária.

A execução de todos esses objetivos exigirá, como se pode ver, um trabalho de médio prazo. A má notícia, porém, é que a execução do programa até o momento tem sido muito baixa.<sup>3</sup> Isso prejudica o programa, que, dado o seu caráter inovador, ainda precisa fazer um grande trabalho em termos de mapeamento das experiências existentes para orientar a sua própria ação.

A partir dos objetivos mencionados, percebe-se que a Senaes, obviamente, não terá o papel de implementar os empreendimentos solidários, pois eles são resultados da mobilização das pessoas em nível local. O principal papel da Senaes será utilizar os instrumentos ao alcance do governo federal para articular as diversas iniciativas já existentes, viabilizar o funcionamento e a promoção da Economia Solidária e também a participação popular na formulação e avaliação da política. Nesse sentido, o governo federal conta com um poderoso parceiro, o Fórum de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, que participou ativamente do movimento da sociedade civil descrito na Seção 3 e desenvolve as políticas públicas em nível municipal no Brasil.

No tocante ao tema da geração de emprego, que é um dos objetivos do programa “Economia Solidária em Desenvolvimento”, uma questão que se coloca é como o programa se diferenciaria de outros que buscam gerar emprego através da concessão de crédito, como o Proger. A idéia é que o programa, mais do que tudo, busca estimular o trabalho associativo e cooperativo, pretendendo implementar, em termos gerais, uma cultura de cooperação, em contraposição a uma cultura de subordinação — uma filosofia mais solidária, portanto, como colocada na Seção 3 desta nota —, inclusive com a ambição de integrar nessa cultura os trabalhadores já ocupados. Na prática, talvez o grande mérito do programa no que diz respeito à geração de emprego poderá ser o de explorar todo o potencial existente no associativismo e no cooperativismo para se integrar as pessoas ao mundo do trabalho. Essas atividades associativas são articuladas de forma mais viável em nível municipal, e, nesse caso, já existem diversas experiências espalhadas pelo país tais como a dos catadores de lixo, artesanato, entre outras. Além disso, grande parte dos participantes dessas experiências, em geral, são pessoas que não cumprem condições para ter acesso aos programas de crédito

3. O acompanhamento da execução orçamentária da União mostra que até o dia 9 de julho de 2004 o programa “Economia Solidária em Desenvolvimento” tinha pago R\$ 598.269, ou seja, cerca de 2% do valor autorizado de R\$ 29.110.456 (fonte: Siafi/STN). Considerando o contingenciamento de R\$ 14.225.925, esse percentual chega a 4% do valor efetivamente disponibilizado para o programa.

existentes, inclusive o Proger: portanto, o programa pode ter potencial para agir de forma mais eficaz nos grupos sociais que não são beneficiados por outros programas existentes.

## 5 CONCLUSÃO

Como se pode depreender do texto, os desafios propostos pela Economia Solidária não se restringem a mudanças nos índices de emprego e nem naqueles macroeconômicos, mas sim, envolve uma mudança na própria relação contratual dentro do mundo do trabalho. Desde o começo da atual década, vem-se montando um aparato institucional e social na busca dessa mudança. Para isso, são necessárias mudanças tanto culturais quanto uma nova institucionalidade para o mundo do trabalho. Espera-se que a criação da Senaes possa contribuir para o alcance desses objetivos.

## 6 BIBLIOGRAFIA

CARDOSO, J. C. *Desestruturação do mercado de trabalho brasileiro e limites do seu sistema público de emprego*. Brasília: IPEA, 2000 (Texto para Discussão, 751).

MTE-SENAES (2004). “Plano de Ação – 2004”.

RELATÓRIO FINAL DE PESQUISA. *Participação social na política de emprego, trabalho e renda: casos de economia solidária e pequenas e médias empresas*. IPEA, 2003, mimeo.