

A ECONOMIA SOLIDÁRIA NA ESTRATÉGIA DE ERRADICAÇÃO DA POBREZA EXTREMA NO BRASIL: UMA CONTRIBUIÇÃO PARA O DEBATE*

Sandro Pereira Silva**

1 INTRODUÇÃO

O termo economia solidária, enquanto “marca política”, começou a ganhar espaço em programas de governo, nas esferas estaduais e municipais, nos anos finais da década de 1990 e no início dos anos 2000. Na esfera do governo federal, a economia solidária passou a ter corpo institucional e orçamento próprio a partir de 2003, já no primeiro ano de mandato do presidente Lula, primeiramente com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), na estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e depois com a inclusão do *Programa Economia Solidária em Desenvolvimento* no Plano Plurianual 2004-2007 (SILVA, 2010).

Este texto tem como objetivo debater a importância da economia solidária, enquanto campo de atuação governamental, no combate à pobreza no país, além de realizar uma reflexão sobre seus principais desafios estruturais e políticos. Em particular, trataremos da estratégia de erradicação da pobreza extrema, anunciada como uma das principais prioridades do governo federal recém-empossado.

2 O GOVERNO FEDERAL E A ERRADICAÇÃO DA POBREZA EXTREMA

O início da gestão da presidenta Dilma Rousseff vem demonstrando que a adoção da “erradicação da pobreza extrema” será um de seus principais focos de atuação governamental. Ao que parece, todos os ministérios estão buscando enquadrar suas ações dentro dessa nova orientação, o que demonstra certo alinhamento na estrutura central de governo.

Em geral, pode-se caracterizar a pobreza como uma situação de fragilidade social e privação material em que o indivíduo se encontra frente às demandas básicas de sobrevivência e cidadania. Essa situação gera no indivíduo uma série de incertezas das mais variadas, as quais obedecem a uma escala de necessidades. Assim, combater a pobreza significa combater as principais incertezas que a caracterizam, nas quais se encontram: a insuficiência de renda, a precariedade de serviços públicos e a falta de oportunidades de trabalho decente.

Ainda não foi divulgado um plano de intervenção do governo federal para a erradicação da pobreza extrema no Brasil. Mas, tomando como base os três eixos que o programa deve

* O autor agradece às contribuições de Fernanda Abreu Nagem, pesquisadora em Economia Solidária, para a revisão final deste texto.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

ter, de acordo com a ministra do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Teresa Campelo, pode-se notar que a estratégia pensada visa combater esses três grandes grupos de incertezas que caracterizam a situação de pobreza de um indivíduo ou uma família. Os eixos apresentados são: *i*) transferência de renda; *ii*) ampliação e qualificação dos serviços públicos; e *iii*) ações de inclusão produtiva (CAMPELO, 2011).

Seguindo os eixos propostos pelo governo federal, o acesso a uma renda mínima é a mais urgente das necessidades, pois com ela garante-se a subsistência imediata do indivíduo que não possui nem o mínimo necessário para tanto, ou seja, encontra-se em estado de indigência. Portanto, é natural que uma estratégia de erradicação da pobreza extrema esteja focada, sobretudo, em programas de distribuição de renda e garantia da segurança alimentar, que visam combater as incertezas mais urgentes. O acesso a serviços públicos vem em seguida, pois garante ao indivíduo e sua família serviços básicos de proteção (saúde, saneamento, habitação, transporte) e inserção sociocultural (educação, lazer, cultura) para melhoria da qualidade de vida das famílias. Já a inclusão produtiva permite ao indivíduo o acesso ao trabalho e, com isso, ele afasta de si e de sua família, de uma maneira autônoma, as incertezas quanto aos recursos necessários para sua sobrevivência.

Neste texto, nos ocuparemos do terceiro eixo, justamente por ser o que mais dialoga com uma estratégia de economia solidária, pois está relacionado à incerteza do trabalho que assola o indivíduo. Essa incerteza somente é superada quando existe um contínuo processo de geração de oportunidades laborativas que contemplem toda a população. Mas então surge um questionamento: quais as condições que possibilitam o acesso ao trabalho a toda a população em idade ativa (PIA)?

Um dos principais fatores para o crescimento das oportunidades de trabalho é o crescimento econômico. Em 2003, ano da criação da Senaes, o Brasil vinha de um período de baixíssimas taxas de crescimento econômico – com uma média de crescimento do produto Interno Bruto (PIB) de 2,2% ao ano (a.a.) ao longo dos oito anos da chamada “era FHC” –, aliado a uma desigualdade social exorbitante. Já ao longo dos oito anos da “era Lula”, o crescimento da economia brasileira manteve-se em um ritmo superior, com uma média em torno de 4% a.a.

Como consequência do crescimento econômico, o mercado de trabalho apresentou uma forte inflexão, com a taxa de desemprego aberto caindo de 13% em 2003 para menos de 7% em 2010, segundo números da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). E esse crescimento da ocupação no país resultou também em uma queda relativa da informalidade no mercado de trabalho, dado que a contratação de trabalhadores com registro – seja via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), seja Lei nº 8.112 – foi responsável por grande parte dessa elevação da ocupação. A queda da informalidade é um indicador positivo sobre a criação de trabalho decente no país, pois ao trabalhador registrado está assegurada uma série de benefícios trabalhistas e previdenciários, garantidos por lei, frutos de lutas históricas da classe trabalhadora brasileira.

Além disso, a política de valorização do salário mínimo (SM) e a consolidação de um programa nacional de transferência de renda, o Programa Bolsa Família (PBF), permitiram uma queda, embora ainda tímida, dada a enorme concentração de renda no país da desigualdade da renda.

No entanto, é difícil prever se a queda do desemprego no país perdurará e por quanto tempo, principalmente pelo fato de ainda vivermos um período de fragilidades pós-crise econômica internacional. Isso pode gerar certa preocupação por ainda existir uma parcela muito grande de indivíduos que permanecem afetados pela incerteza frente ao trabalho, seja por estar desempregado (ou inativo) seja por estar sob situações contratuais de trabalho precárias.

A título de exemplo, dos 50 milhões de pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) – 32,7 milhões no PBF –, apenas 6 milhões conseguiram ter alguma experiência no mercado formal de trabalho entre 2004 e 2008, ou seja, 12% do contingente total. Isto é, mesmo com todo o avanço das oportunidades de emprego assalariado no país, a maioria dos cadastrados permanece excluída do mercado formal de trabalho. Podemos então tirar duas lições desses dados: a primeira é que não será apenas pelo ingresso no mercado de trabalho assalariado que os indivíduos que se encontram em fragilidade social, sobretudo os inscritos no CadÚnico, serão incluídos produtivamente; segundo, somente o crescimento econômico não é capaz de fazer cumprir o direito ao trabalho,¹ e mesmo quando o faz é com base em empregos de baixos salários com pouco tempo de permanência (CAMPOS *et al.*, 2010).

Nesse sentido, falar em inclusão produtiva implica ir além do mercado de trabalho convencional. Se o Estado pretende atuar de alguma maneira para garantir o acesso ao trabalho a toda a população, é necessária uma estratégia diferenciada que articule uma série de mecanismos que estão ao seu alcance. E o estímulo ao trabalho associado, sob a perspectiva da economia solidária, pode ser um mecanismo viável para se chegar a esse objetivo.

Para uma estratégia dessa natureza, há de se pensar anteriormente qual é o perfil desse público em situação de pobreza que se encontra sem trabalho ou submetido a relações de subemprego. De maneira geral, são pessoas com baixa escolaridade, poucas habilidades profissionais consolidadas, que não residem próximo a centros dinâmicos e possuem capacidade praticamente nula de investimento em alguma atividade produtiva própria. Portanto, a inclusão desse público no mundo do trabalho requer uma ação coordenada sob múltiplas dimensões, visando criar as possibilidades necessárias para sua real inclusão produtiva de maneira duradoura e emancipatória.

3 A PERSPECTIVA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

De maneira mais geral, o termo economia solidária caracteriza um conjunto de iniciativas autogestionárias cujos princípios básicos são: posse coletiva dos meios de produção pelas pessoas que as utilizam para produzir; gestão democrática do empreendimento; repartição da receita líquida entre os cooperados; destinação do excedente anual por critérios acertados entre todos os cooperadores (SINGER, 2002).

Os empreendimentos de economia solidária (EES) constituem a célula básica da economia solidária. Uma de suas características é a preexistência de alguma relação social entre seus trabalhadores, ou pelo menos entre uma boa parte deles, seja por já dividirem outros ambientes de trabalho seja por serem camponeses de uma mesma localidade, ou vizinhos, familiares, ou até mesmo por pertencerem a grupos étnicos afins. No caso brasileiro, os EES se organizam das mais variadas formas, como empresas recuperadas e administradas pelos próprios trabalhadores, cooperativas, associações ou grupos informais de produção,² de caráter suprafamiliar e comunitário, caracterizando um verdadeiro “polimorfismo” que não necessariamente está relegado à parcela mais pobre da população (GAIGER, 2003).

1. A Constituição brasileira reconhece, no Artigo 6º, o trabalho como direito social. Contudo, todos os incisos do Artigo 7º são dedicados aos direitos do trabalhador assalariado, não prevendo formas outras para o exercício do trabalho produtivo que não sob o contrato de compra e venda de força de trabalho. O seu *caput* deixa aberta, porém, a possibilidade de se ir além da proteção ao trabalho assalariado quando dispõe que “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social” (CAMPOS *et al.*, 2010. Grifo no original).

2. Além de grupos produtivos, existem também grupos voltados para os ramos de serviços em geral, consumo e crédito, além de clubes de troca, fundos rotativos e outras experiências que abrangem a economia solidária.

Além dos EES, existem no país diversas organizações que atuam no plano do fomento e fortalecimento das formas de expressão da economia solidária, tais como: Organizações Não Governamentais (ONG's), movimentos sociais, fóruns nacionais e estaduais, entre outros, tanto no meio urbano como no meio rural (SILVA, 2010).

E como o trabalho assalariado formal não vem demonstrando capacidade de abranger todo o contingente em idade ativa que se encontra excluído dele (como visto no tópico anterior), a economia solidária, sob suas múltiplas formas organizativas, pode ser uma das alternativas para desenvolver a estratégia de inclusão produtiva proposta pelo governo federal. No entanto, para considerar essa possibilidade, é necessário analisarmos os desafios estruturais e políticos que uma estratégia dessa natureza enfrentaria para se consolidar.

3.1 Desafios estruturais

Como dito anteriormente, as células básicas da economia solidária são seus empreendimentos, por isso, é importante avaliarmos quais as principais dificuldades que eles encontram para sua viabilidade. Como fonte de informações, usaremos os dados coletados no Mapeamento Nacional de Economia Solidária, realizado pela Senaes/MTE, entre 2005 e 2007. O objetivo do Mapeamento foi formar um sistema nacional de informações para um maior entendimento da realidade da economia solidária no Brasil. A pesquisa foi realizada em 2.934 municípios (52% dos municípios brasileiros), e foram identificados 21.859 EES. Esses EES envolvem cerca de 1.687.035 trabalhadores. Desse total, 63% são homens e 37% são mulheres.

O mapeamento apontou uma série de dificuldades estruturais que os EES enfrentam. Entre os problemas econômicos, a dificuldade de comercialização dos produtos foi tida como o principal, apontado por 61% dos EES. A grande maioria dos EES tem seus produtos restritos ao mercado local, sendo que apenas 7% deles afirmaram que conseguem comercializar em outros estados, e 2% conseguem exportar seus produtos ao mercado internacional. Além da comercialização, as outras principais dificuldades enfrentadas pelos EES são: acesso ao crédito (apontado por cerca de 50%) e acesso à assistência técnica (cerca de 30%).

Em termos de faturamento, apenas 38% deles afirmaram ter auferido sobras monetárias em suas atividades, descontadas todas as despesas. O faturamento médio mensal apurado entre os sócios dos EES é baixo: cerca de 75% conseguem uma remuneração de até 1 SM, enquanto somente 10% declararam auferir remuneração mensal superior a 2 SMs.

Outra questão importante refere-se à informalidade entre os EES. Apenas 10% dos mapeados conseguiram se formalizar como cooperativas, enquanto outros 52% são associações e 36% funcionam como grupos informais. Mesmo assim, uma parte dos grupos que declararam ser “associações” provavelmente não são formalizados como tal, já que 22% deles não declararam o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) do empreendimento. Esse é um fato que demonstra a existência de dificuldades por parte dos grupos populares em se constituírem enquanto cooperativas, o que aponta para a necessidade de uma revisão na legislação cooperativista brasileira, para que a formação de cooperativas seja uma estratégia cada vez mais próxima para um grupo maior de trabalhadores, seja no meio urbano ou rural. Mesmo porque, após a promulgação do Novo Código Civil brasileiro, a figura jurídica da associação sofreu muitas limitações em termos de atuar em atividades econômicas, o que torna a cooperativa a personalidade jurídica formalmente mais adequada para essa natureza de coletividade.

3.2 Desafios políticos

O Brasil encontra-se atualmente em uma situação econômica bem diversa daquela de 2003, ano de constituição da Senaes, inaugurando assim a entrada da economia solidária no rol das políticas sociais no país. Os indicadores já citados apontam isso: aumento do nível médio de crescimento anual do PIB; queda do desemprego, com destaque para a criação de postos de trabalho formais; consolidação de programas sociais de transferência de renda e valorização do SM, que tiveram um forte impacto na redução da pobreza; entre outros pontos. Dado esse novo cenário brasileiro, é natural que haja um reordenamento da política de apoio à economia solidária no Brasil. Para isso, é preciso problematizar algumas questões.

O trabalho associativo requer uma série de capacidades que não necessariamente estão inseridas na dinâmica capitalista de produção. Portanto, o estímulo a esse tipo de organização do trabalho deveria passar pela criação de uma “cultura cooperativa” para o trabalho, e isso não é uma tarefa simples. Exige leis, instituições, apelo popular e políticas públicas coordenadas.

Um exemplo é a Legislação Cooperativista em vigor no Brasil (Lei nº 5.764/1971). Ela foi constituída em um período de autoritarismo político e organizada basicamente para utilizar o cooperativismo como instrumento de modernização da agricultura. Entre os vários artigos dessa lei, um dos mais contestados é a exigência de no mínimo 20 associados para a constituição de uma cooperativa. Esse é um fator limitante para a formalização de grupos populares em cooperativas, já que, de acordo com o Mapeamento da Senaes, 39% dos EES mapeados possuem menos de 20 participantes.

Existem atualmente no Congresso Nacional dois projetos de lei para alteração da legislação cooperativista, mas que não são votados por motivos vários, tais como interesses corporativos – sobretudo da Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), órgão único de representação do cooperativismo no Brasil segundo a Lei nº 5.764/1971 – e fiscais – referentes aos estímulos fiscais aos diferentes ramos de cooperativas. As organizações públicas e privadas que atuam na temática da economia solidária não conseguiram reunir forças políticas suficientes até o momento para garantir uma nova legislação que favorecesse os empreendimentos econômicos que já se organizam de maneira associativa.

Por outro lado, para a consolidação de uma cultura cooperativa do trabalho, é necessário que a própria temática do cooperativismo e, por conseguinte, da economia solidária, não seja vista como uma mera “concessão aos pobres e marginalizados” ou “contenção social do desemprego em massa”, ou mesmo como um instrumento “funcional à nova fase do capitalismo” (NOVAES, 2008). O cooperativismo deve ser incentivado como possibilidade viável de organização econômica, independentemente da situação econômica dos trabalhadores envolvidos.

Analisando as ações da Senaes, pode-se ver que muitas delas vão ao encontro dessa ideia. Entre elas podemos citar: o incentivo e o fortalecimento das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, sobretudo nas universidades; o apoio à formação de uma rede de gestores para o fomento de políticas estaduais e municipais de economia solidária; o apoio a bancos comunitários e empresas recuperadas por trabalhadores; a construção e o apoio a centros de comercialização de produtos e formação de trabalhadores de empreendimentos econômicos solidários, entre outras.

No entanto, muitas dessas ações esbarram na própria fragilidade das políticas sociais como um todo, e da política de economia solidária em particular. Além das dificuldades

de execução, dadas as questões burocráticas e a pouca estrutura física e de pessoal que os órgãos detêm, essas políticas são geralmente o primeiro alvo para cortes ou contingenciamento orçamentário no interior de cada ministério. Nessa hora, vale muito o peso político de cada tema para garantir o maior volume de recursos e a maior estrutura possível para sua operacionalização. Como resultado de todos esses fatores, em 2010 a Senaes conseguiu executar apenas 25,3% de seu orçamento destinado originalmente pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Essa informação demonstra uma importância marginal das ações de economia solidária no conjunto das políticas de trabalho e emprego do MTE.

Por fim, o Projeto de Lei nº 865/2011, enviado ao Congresso Nacional pelo governo federal, que trata da criação da Secretaria Especial das Micro e Pequenas Empresas, prevê a condução das ações governamentais de economia solidária (inclusive com a transferência da estrutura da Senaes e do Conselho Nacional de Economia Solidária) para essa nova secretaria, que pelo projeto terá *status* de ministério. Essa ação contrariou uma grande parte das organizações sociais que defendem a economia solidária na estrutura de governo, dada a falta de diálogo e de consulta do governo com a sociedade e também por alegarem que as iniciativas econômicas solidárias possuem um caráter diverso com relação a uma micro ou pequena empresa comum.

4 ALGUMAS CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto procurou problematizar a inserção da temática referente à economia solidária no grande marco inicial do governo federal que é a busca pela erradicação da pobreza extrema. No nosso entendimento, a economia solidária se encaixa no terceiro eixo estabelecido para esse programa, que versa sobre a inclusão produtiva. No entanto, a consolidação da economia solidária nessa estratégia requer o enfrentamento de alguns desafios importantes, debatidos rapidamente neste texto.

Entre os desafios citados, pode-se dizer que os principais são: criar um ambiente institucional propício para a formalização desses empreendimentos em cooperativas; estabelecer canais de financiamento adequados para sua realidade – a exemplo do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) na agricultura familiar –; propiciar uma assistência técnica que dê suporte aos empreendimentos nos mais diversos setores e nos vários estágios organizativos em que se encontram; ter acesso a mercados institucionais, via compras públicas, que possam garantir a viabilidade inicial e o desenvolvimento desses empreendimentos; gerar abertura para a atuação de empreendimentos solidários nos grandes projetos de investimento do governo, suprindo a necessidade de serviços e produtos que são demandados nos locais de intervenção; ter uma atuação conjunta entre Senaes e órgãos de outros ministérios de forma a valorizar a “marca política” da economia solidária internamente no governo federal.

Tais desafios listados acima podem ser divididos em ações de curto e longo prazo, que vão desde o apoio direto aos empreendimentos até a construção e a valorização de uma cultura cooperativista para o trabalho no Brasil, de maneira que o trabalho associado seja incentivado e valorizado cada vez mais como uma dimensão importante do mundo do trabalho.

REFERÊNCIAS

- CAMPELO, T. País rico é país sem pobreza. **Folha de São Paulo**, 14 mar. 2011.
- CAMPOS, A. G. *et al.* **O Direito ao trabalho e a inclusão produtiva**. 2010. Mimeo.
- GAIGER, L. I. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.
- NOVAES, H. Uma pedra proto-socialista num colar pró-capital financeiro: notas sobre a política pública de economia solidária no governo Lula. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 6., 2008. **Anais...** São Paulo, 2008.
- SILVA, S. P. A economia solidária e os desafios da gestão pública: uma análise do programa oportunidade solidária no município de São Paulo. **Revista Otra Economia**, Buenos Aires, v. IV, n. 7, 2010.
- SINGER, P. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Perseu Abramo, 2002.