A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO GOVERNO FEDERAL: INTERSETORIALIDADE, TRANSVERSALIDADE E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Políticas Públicas

Maurício Sardá, UFPB – mausarda@yahoo.com.br

Fábio Sanchez, UFSCAR – fjbsan@usp.br

Resumo

Neste artigo, vamos apresentar, em linhas gerais, como se deu a construção da política economia solidária no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, durante o primeiro governo Lula, e seus significados políticos. Apresentaremos as principais ações e diálogos estabelecidos pela SENAES com outras políticas públicas setoriais, ou seja, procuraremos retratar a intersetorialidade construída pela Política de Economia Solidária no âmbito do governo federal. Destacaremos algumas ações ou programas de órgãos públicos que incorporaram o tema da economia solidária como eixo estratégico, independente das relações institucionais estabelecidas com a SENAES, o que aponta para o potencial transversal da economia solidária no âmbito das políticas públicas. Trataremos brevemente das articulações estabelecidas pela SENAES no plano internacional, com Ministérios e órgãos públicos de outros países. Por fim, teceremos alguns comentários gerais sobre a construção destas múltiplas relações construídas pelas SENAES para projetar a economia solidária como estratégia de desenvolvimento.

Palavras-chave: Economia Solidária; Política Pública; Intersetorialidade.

1. Introdução

A economia solidária ganhou grande expressão e espaço social nas últimas décadas, dando azo a um vasto campo de experiências e iniciativas de produção e reprodução dos meios de vida estruturados a partir da propriedade coletiva dos meios de produção, da autogestão, da solidariedade e do coletivismo. Esse desenvolvimento recente foi impulsionado pelas crises do capitalismo, vivenciada de forma desigual e combinada tanto no centro como na periferia do sistema e que afetou, com intensidade e ritmos diferenciados, o conjunto da classe trabalhadora com o crescimento do desemprego, do trabalho precário e ataques aos direitos sociais e trabalhistas arduamente conquistadas.

Nessa conjuntura, a economia solidária apresentou-se como alternativa inicialmente a partir de um conjunto de experiências isoladas, mas que confluiu para articulações nacionais, iniciativas de formação de redes e cadeias produtivas, associações de segundo grau, entidades de representação, políticas públicas nas três esferas de governo e, na última década, também buscou articular-se no plano internacional.

De forma geral, a expressão economia solidária vem sendo utilizado para designar uma grande diversidade de atividades econômicas organizadas a partir dos princípios de solidariedade, cooperação e autogestão, seja pela recriação de práticas tradicionais, seja pela emergência de formas inovadoras. Trata-se de um movimento que busca afirmar a sua identidade e plataforma de luta e reivindicações, que ganha fôlego e se estrutura em princípios associados a valores humanistas, materializados na efetivação de iniciativas econômica solidárias de geração de trabalho e renda, instituições de assessoria e fomento e políticas públicas nas três esferas de governo.

No Brasil, a diversidade da economia solidária abriga desde grupos informais de costura ou artesanato até grandes fábricas recuperadas, passando também por cooperativas urbanas de serviços, cooperativas de agricultura familiar em assentamentos da reforma agrária, organizações de finanças solidárias, ou redes e cadeias produtivas (mel, algodão, metalurgia etc.), entre outros. Trata-se, fundamentalmente, de formas coletivas baseadas na cooperação ativa entre seus membros, que buscam através da solidariedade instituir iniciativas econômicas de geração de trabalho e renda nas áreas urbanas e rurais.

Numa perspectiva histórica das lutas sociais no Brasil, pode-se sugerir que este campo heterogêneo de experiências no campo da economia solidária é também parte e decorrência do processo de democratização da sociedade brasileira, enquanto movimento que possuíam como um dos pilares centrais a defesa da participação da sociedade organizada nos rumos do país. A base concreta desse movimento resulta de um processo de confluência de várias vertentes autonomistas ou comunitaristas, como um vale para o qual convergiram vários afluentes até formarem um único rio.

Dentre essas vertentes que formaram o campo da economia solidária no Brasil, destacamos:

1. Uma das vertentes desse campo vem da experiência de organização sindical e das formas associativas de resistência dos/as trabalhadores/as brasileiros/as levadas à diante tanto no meio urbano quanto no espaço rural. As experiências de empresas recuperadas e as associações e cooperativas da agricultura familiar encontram-se originariamente vinculadas a este campo de lutas, mas dele diferem por irem além das estratégias de reivindicação e luta por direitos nos marcos da divisão entre capital e trabalho, enfrentando diretamente a questão da produção material de forma autogestionária; as associações e cooperativas dos assentamentos de reforma agrária derivam também desse campo, como luta pela terra e estratégia de produção autônoma dos meios de vida;

2. Converge para o mesmo campo a vertente do trabalho comunitário das igrejas, pastorais e instituições da sociedade civil no plano dos direitos e do apoio às formas de desenvolvimento endógeno. Resulta daí um imenso conjunto de experimentações no campo das organizações comunitárias de produção, finanças solidárias, formação e assessorias técnicas para o desenvolvimento local etc.;
3. Ainda que pouco estudada, deve-se considerar como vertente da economia solidária as formas de organização dos povos indígenas, baseadas na propriedade comum do solo, formas compartilhadas de produção dos meios de vida e do cuidado coletivo com as crianças; Do mesmo modo, deve-se considerar a influência africana que se materializou na organização dos quilombos e outras comunidades tradicionais, também resgatando formas coletivas de produção da vida material e social;
4. Outro movimento foi o originado nas universidades e institutos federais de educação tecnológica, que apoiaram pratica e teoricamente para o desenvolvimento da economia solidária no Brasil, em especial o movimento das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares;

Nos últimos anos, percebe-se um crescimento (ou desvelamento) de experiências de produção, consumo, distribuição ou crédito que se organizam a partir dos princípios da autogestão, do coletivismo, da solidariedade e da propriedade coletiva dos meios de produção pelos próprios trabalhadores/as. Esse vasto campo de experiências da economia solidária envolve ainda uma pluralidade de entidades públicas, organizações da sociedade civil, setores do sindicalismo, universidades e, mais recentemente, iniciativas de políticas públicas nas diferentes esferas de governo que apoiam as organizações econômicas solidárias e contribuem para sua expansão e fortalecimento.

A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), possibilitou o desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o fomento aos empreendimentos econômicos solidários e a sua incorporação na agenda pública enquanto alternativa para geração de trabalho e renda e estratégia de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, estimulou para que diversos outros ministérios e órgãos públicos introduzissem a economia solidária como eixo estruturante transversal de políticas públicas de geração de renda e combate à pobreza extrema no Brasil.

Neste artigo, vamos apresentar, em linhas gerais, como se deu a construção da política economia solidária no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, durante o primeiro governo Lula, e seus significados políticos. A partir desse quadro, apresentaremos as

principais ações e diálogos estabelecidos pela SENAES com outras políticas públicas setoriais, ou seja, procuraremos retratar a intersetorialidade construída pela Política de Economia Solidária no âmbito do governo federal. Ao mesmo tempo, apontaremos algumas ações, programas de órgãos públicos que incorporaram no âmbito das próprias políticas o tema da economia solidária como eixo estratégico, independente das relações institucionais estabelecidas com a SENAES, o que aponta para o potencial transversal da economia solidária no âmbito das políticas públicas. Trataremos brevemente das articulações estabelecidas pela SENAES no plano internacional, com Ministérios e órgãos públicos de outros países. Por fim, teceremos alguns comentários gerais sobre a construção destas múltiplas relações construídas pelas SENAES para projetar a economia solidária como estratégia de desenvolvimento no âmbito do governo federal.

2. A Economia Solidária no Governo Federal

Não se trata aqui de apresentar um balanço de conjunto das ações da SENAES nos seus oito anos de existência no governo federal, dado o conjunto imenso de iniciativas e articulações realizadas nesse período. Também não abordaremos a execução financeira da Secretaria, cujo orçamento foi acrescido pelas parcerias institucionais realizadas e políticas desenvolvidas em conjunto com outros ministérios e órgãos públicos.

Para o tema geral do artigo, que versa sobre as relações e políticas de economia solidária construídas de forma intersetorial e transversal e as relações internacionais da SENAES, cabe-nos tratar aqui da criação da Secretaria no âmbito do Ministério do Trabalho, em meio à criação de outras importantes organizações do movimento da economia solidária.

A Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego foi criada em junho de 2003. Ela é parte da história de mobilização e articulação do movimento da economia solidária existente no país. Nos final dos anos 1990, com o surgimento nos anos anteriores de várias cooperativas, empresas de autogestão e outros empreendimentos solidários, o espaço de discussão e articulação nacional começou a ser formado durante as atividades da economia solidária no I Fórum Social Mundial, quando as entidades nacionais da economia solidária articularam-se em torno de um Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária. .

Este GT Brasileiro de Economia Solidária fortaleceu-se durante as organizações seguintes do Fórum Social Mundial, até a eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores para a Presidência da República. Nessa conjuntura, esse Grupo de Trabalho programou a

realização de uma reunião nacional, que contaria com a participação de gestores de políticas municipais e estaduais de economia solidária, para discutir o papel da economia solidária no governo que estaria por vir. Essa reunião foi realizada em novembro de 2002 e decidiu convocar uma plenária nacional para deliberar e encaminhar as propostas da economia solidária para o futuro governo federal e a própria organização da economia solidária na sociedade. Nela decidiu-se também elaborar uma Carta para o Presidente eleito, sugerindo a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária, que deveria ser apresentada e referendada pela I Plenária Nacional de Economia Solidária.[i]

Em dezembro do mesmo ano, na 1ª Plenária Nacional de Economia Solidária, que contou com a participação de mais de 200 pessoas de todo o Brasil, representando dezenas de entidades e empreendimentos, a Carta ao Presidente Lula foi referendada e definiu-se pela realização da 2ª Plenária Nacional durante a realização do o III Fórum Social Mundial, em janeiro de 2003, tendo como um dos objetivos prioritários a discussão da criação de um Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES.

Na. 2ª Plenária, que contou com a participação de mais de 1000 pessoas, definiu-se um processo de criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, através da realização de Encontros Estaduais que prepariam a discussão nacional e elegeriam os delegados para a Plenária Nacional a ser realizada em junho de 2003.

Assim, o FBES foi criado em junho de 2003, ao mesmo período em que surgia a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, que constituíram os dois grandes interlocutores da SENAES na construção das Políticas Públicas no plano federal, apresentando demandas, sugerindo ações e acompanhando a execução das políticas públicas de economia solidária.

Apesar da importância que vêm adquirindo, esses empreendimentos apresentavam (e ainda apresentam) grandes fragilidades e dificuldades para a conquista da viabilidade econômica e sustentabilidade que conferisse as condições para a conquista da autonomia e da emancipação dos trabalhadores e trabalhadoras.

Muitas dessas dificuldades e contradições decorrem do próprio desenvolvimento dessas iniciativas no interior do capitalismo. Obrigados a se realizarem no âmbito do sistema produtor de mercadorias e apartadas até então de qualquer interlocução com o estado, a conquista da viabilidade e sustentabilidade dos empreendimentos acabam por encontrar os obstáculos que se erguem nos processos de comercialização dos produtos (mercado), no acesso a crédito e financiamento (capital) e na possibilidade de contarem com assistência

técnica e formação continuada (conhecimento). O movimento da economia solidária no Brasil estava então consciente de que, para a superação de tais obstáculos, seria necessária acessar e disputar fundos e recursos públicos.

A criação da SENAES no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) foi uma decisão importante por situar as políticas de economia solidária enquanto uma política de Trabalho, voltada especialmente para o trabalho associado, coletivo e autogestionário. Tal decisão foi importante inclusive para o próprio MTE, uma vez que este passou a elaborar e implementar políticas públicas de apoio e fomento à formas de trabalho que diferem do (e são inclusive antagônicas ao) trabalho assalariado, do emprego com carteira assinada.

Para o Prof. Paul Singer, Secretário Nacional de Economia Solidária desde a sua criação em 2003, o posicionamento da SENAES no âmbito do MTE significou também a ampliação da responsabilidade do Ministério.

> Com a eleição de Lula à presidência, entidades e empreendimentos do campo da economia solidária resolveram solicitar ao futuro mandatário a criação de uma secretaria nacional de economia solidária no MTE. Explica-se a opção pelo MTE pelos estreitos laços políticos e ideológicos que ligam a economia solidária ao movimento operário. A demanda dos movimentos foi bem acolhida pelo então ministro Jacques Wagner, que muito contribuiu para que a Senaes pudesse se instalar e entrosar com as outras secretarias que compõem o MTE.
>
> Convém lembrar que o MTE desde sua criação tem tido por missão proteger os direitos dos assalariados. Os interesses dos trabalhadores não formalmente assalariados não figuravam com destaque na agenda do ministério. Por isso, o surgimento da Senaes representou uma ampliação significativa do âmbito de responsabilidades do MTE, que passa a incluir o cooperativismo e associativismo urbano (já que pelo rural continua responsável o Ministério da Agricultura. (SINGER, 2004)

Tal decisão pela implantação da política no âmbito do governo federal foi importante, entre outros fatores, pelo fato de afastar desde logo qualquer possibilidade de que o campo da economia solidária ficasse circunscrito às ações de corte assistencial, como medidas contingenciais resultante da crise do sistema. Pelo contrário, situá-la no âmbito do Ministério do Trabalho significou o reconhecimento de formas de trabalho e renda diferenciadas, cuja natureza exige políticas específicas que podem e devem dialogar com as outras políticas do campo social, sem se confundir ou subsumir às demais.

Nessa medida, não se trata de compreender a economia solidária como políticas contingenciais e compensatórias de enfrentamento a momentos de aguçamento das crises do capital, pois ela representa um projeto que coloca em questão o modelo de desenvolvimento hegemônico e aponta para a necessidade de construção de um novo projeto societal.

Desde a I Conferência Nacional de Economia Solidária (I CONAES, 2006), que o campo da economia solidária já vinha afirmando sua compreensão de que, ante a

incapacidade estrutural do capitalismo de retomar de forma sustentável o processo de crescimento, com a preservação do meio ambiente e construção de uma perspectiva de futuro para a humanidade, a economia solidária deveria ser afirmada como estratégia de desenvolvimento, e suas políticas deveriam estar voltadas para o fortalecimento desse novo modo de produção, comercialização, consumo e crédito baseado na cooperação, na autogestão e na solidariedade.

Neste sentido, a II Conferência Nacional de Economia Solidária (II CONAES, 2010) foi explícita ao entender que:

> Nos momentos de crise econômica aumenta o interesse pela economia solidária, suscitando o debate sobre o tema. No entanto, a economia solidária não deve ser considerada apenas como um conjunto de políticas sociais ou medidas compensatórias aos danos causados pelo capitalismo, nem como responsabilidade social empresarial. Seu desafio é o de projetar-se como paradigma e modelo de desenvolvimento que tem por fundamento um novo modo de produção, comercialização, finanças e consumo que privilegia a autogestão, a cooperação, o desenvolvimento comunitário e humano, a justiça social, a igualdade de gênero, raça, etnia, acesso igualitário à informação, ao conhecimento e à segurança alimentar, preservação dos recursos naturais pelo manejo sustentável e responsabilidade com as gerações, presente e futuras, construindo um nova forma de inclusão social com a participação de todos. Neste sentido, as políticas públicas de economia solidária podem ser medidas anticíclicas efetivas, estruturais e emancipatórias que possibilitam um conjunto de microrrevoluções. (II CONAES, Brasília, julho de2010, p.14.)

Sendo assim, a compreensão de políticas públicas de economia solidária do governo federal, através da SENAES, encontrava sua definição enquanto estratégia de enfrentamento da exclusão e da precarização do trabalho, sustentada em formas coletivas de geração de trabalho e renda, e articulada aos processos participativos e sustentáveis de desenvolvimento local, que apontassem para a emancipação social dos seus trabalhadores e trabalhadoras.

3. O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento

O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento foi criado em 2004 com o objetivo atender às principais demandas dos empreendimentos econômicos solidários e "promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário". De forma geral, suas políticas estiveram voltadas para garantir o acesso a recursos e investimento nos empreendimentos (crédito, financiamento, finanças solidárias etc.), a conhecimentos (educação, formação e assessoria técnica adequadas) e a novos mecanismos para a comercialização dos produtos (acesso à mercados, comércio justo etc.).

A implantação do Programa se deu em constante articulação com entidades da sociedade civil, organizadas nacionalmente no Fórum Brasileiro de Economia Solidária, e nos 27 estados da Federação a partir de Fóruns Estaduais de Economia Solidária, que articulam os sujeitos que atuam nesse campo. Este é composto principalmente por três grandes segmentos: 1) os empreendimentos de economia solidária dos mais variados ramos e atividades econômicas; 2) entidades de fomento e assessoria (ONG´s, Universidades, sindicatos, etc) e 3) gestores públicos de economia solidária (de prefeituras, das DRT´s e de governos estaduais).

Pode-se dizer que, uma das características das políticas implementadas pela SENAES nesse período foi a construção de espaços de participação e controle social das políticas. Essa perspectiva teve início com os Grupos de Trabalho (GT's) entre SENAES e Forum Brasileiro de Economia Solidária nas diferentes ações que vinham sendo construídas, e que significaram mais do que um espaço de negociação entre sociedade civil e estado, pois representaram um processo construído para o compartilhamento na construção, elaboração e desenvolvimento das políticas e ações.

Um dos exemplos destes espaços, que inclusive se consolidou e institucionalizou, sendo posteriormente incorporada em praticamente todas as ações desenvolvidas pela Secretaria, foram as Comissões Gestoras Nacional e Estaduais do SIES, ficando como uma importante experimentação de gestão democrática do Estado, que precisa ser devidamente recuperada e estudada.

Cabe destacar, nesse caso, a importância que para a SENAES representaram as parcerias com a Financiadora de Estudos e Projeto – FINEP, e com a Fundação Banco do Brasil (FBB). Nos dois casos, e guardadas as diferenças resultantes da natureza de cada uma das instituições (a primeira pública e a segunda privada sem fins lucrativos), várias ações e políticas da SENAES encontraram nessas instituições parceiros que executaram de forma compartilhada e fizeram avançar o apoio aos atores da economia solidária.

Durante as duas gestões do Governo Lula, as políticas da SENAES interagiram e construíram ações efetivas com vários ministérios e órgãos públicos, além do diálogo constante com as outras Secretarias do Ministério do Trabalho e Emprego. Em vários casos, essa cooperação com outros órgãos de governo resultaram em parcerias efetivas através da construção de ações conjuntas e/ou a integração de políticas em andamento. Em outras situações, a interação com a SENAES resultou no estímulo para que outras pastas incorporassem efetivamente nas suas ações e políticas a perspectiva da economia solidária. Uma parte desse processo será apresentada a seguir.

4. A Economia Solidária como Política Transversal e Intersetorial

No âmbito do próprio Ministério do Trabalho e Emprego, através do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, a SENAES interagiu e dialogou com várias ações no âmbito das Políticas Públicas de Emprego.

Com a Secretaria de Inspeção do Trabalho tratou de construir conjuntamente um entendimento comum de como impedir a utilização da forma jurídica das cooperativas com o único objetivo de precarizar o trabalho, ao mesmo tempo em que se buscou propiciar que as verdadeiras e legitimas cooperativas de trabalho possam existir e se fortalecer. Como exemplo desse trabalho foi a elaboração conjunta por essas duas Secretarias do MTE de propostas para um novo marco regulatório para as Cooperativas de Trabalho, estabelecendo-se para tanto um amplo debate com os auditores fiscais do trabalho, explicitando-se o sentido da economia solidária e do legitimo cooperativismo do trabalho, separando essa realidade do que se apresenta apenas como fraude. Além disso, a SENAES dialogou com a inspeção do trabalho no sentido de construir alternativas inclusivas no âmbito das ações de fiscalização e combate ao trabalho escravo.

Com a Secretária de Relações de Trabalho participou junto ao Fórum Nacional do Trabalho -FNT, espaço público de discussão e elaboração de uma nova proposta para a estrutura trabalhista no Brasil. Coube à SENAES coordenar o chamado GT -8 do FNT, chamado de Micro e pequenas empresas, autogestão e informalidade. O GT-8, diferentemente dos outros sete Grupos de Trabalho do FNT[ii], buscou reunir categorias que não possuiam representação institucional no modelo típico de representação e participação social do mundo do trabalho - caracterizados pelo tripartismo e paridade entre sindicatos de trabalhadores assalariados, representação patronal e governo - além de incluir suas pautas nos trabalhos do FNT, especialmente na busca da construção de marcos regulatórios que garantam o direito ao trabalho associado, coletivo e autogestionário, resultando na incorporação naquele espaço institucional de discussão do trabalho segmentos até então negligenciados pelas políticas públicas.

Com a Secretária de Políticas Publicas de Emprego, a SENAES se relacionou ou se relaciona com o Programa Primeiro Emprego, com políticas de micro-crédito e crédito aos empreendimentos solidários, e como o Plano Nacional de Qualificação, entre outros. Avanços significativos foram obtidos âmbito da Política de Qualificação Social e Profissional, onde a SENAES construiu, em conjunto com a SPPE, ações para a construção de metodologias e materiais didáticos para a formação de trabalhadores associados, através dos Projetos

Especiais de Qualificação (ProEsQ's), e duas versões do Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional em Economia Solidária (PlanSeQ EcoSol), em 2006 e 2008, abrangendo cerca de 16 mil trabalhadores e trabalhadoras nas cinco regiões do país.

Além disso, a Secretaria Nacional de Economia Solidária dialogou com diversos ministérios e órgãos do Governo Federal, especialmente da área social, com o objetivo de ampliar o campo de acesso da economia solidária às políticas públicas e estabelecer parcerias para o fortalecimento das ações e políticas desenvolvidas pela própria SENAES. De uma maneira ou de outra, e embora a Economia Solidária não tenha sido claramente definida como estratégia central do governo federal neste período, o tema do trabalho associado e a perspectiva de fortalecimento desse campo de práticas foi incorporada e internalizada por vários órgãos e políticas públicas.

Em alguns casos, a economia solidária foi incorporada como tema transversal enquanto perspectiva de organização de trabalhadores e trabalhadoras associadas para a produção dos meios de vida. Em outras situações, foram estabelecidas parcerias que resultaram em ações e políticas intersetoriais, buscando o fortalecimento mútuo e a mobilização conjunta dos atores dos campos sociais abrangidos.

Alguns exemplos de ações e políticas que incorporaram o tema da Economia Solidária e passaram a adotá-la transversalmente ou que avançaram para o estabelecimento de relações intersetoriais são:

Ministério da Saúde: a partir da Coordenação-Geral de Saúde Mental, a SENAES interagiu fortemente no diálogo para a construção de alternativas de geração de trabalho, renda e inclusão social para usuários do sistema de saúde mental no contexto da luta antimanicomial. Neste contexto, dialogou também no sentido de fortalecer as ações de geração de trabalho e renda desenvolvidos nos Centros de Atenção Psicosocial (CAPS), contribuindo na formação de gestores da rede de saúde mental e na articulação das Cooperativas Sociais criadas nessa política com os atores da Economia Solidária nos territórios. A SENAES e a Coordenação-Geral de Saúde Mental cerraram fileiras na luta pela implementação de uma política pública federal para as Cooperativas Sociais e pela construção e consolidação de um marco regulatório para o setor. Como marco dessa parceria, destaca-se a realização, em conjunto com outros órgãos de governo e organizações representativas do Movimento da Saúde Mental e da Economia Solidária, da Conferência Temática sobre Cooperativismo Social (2010).

Ministério do Desenvolvimento Social: O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento realizou inúmeras parcerias com os programas e ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em primeiro lugar, cabe destacar o esforço realizado para a construção das políticas de Inclusão Produtiva, tanto com a Secretaria Nacional de Assistência Social como com a Secretaria de Articulação Institucional e Parcerias. Houve cooperação na construção de editais para prefeituras e governos estaduais para ações no campo da inclusão produtiva na perspectiva da economia solidária, desenvolvidas no âmbito da política nacional de assistência social, enquanto busca de alternativas emancipatórias para os programas de transferência de renda. Trabalhou-se também conjuntamente no apoio aos Fundos Rotativos solidários, particularmente na região nordeste do país. Com a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar foram realizadas parcerias em ações estratégias, como no campo da agricultura urbana, programa de aquisição de alimentos (PAA), restaurantes populares e cozinhas comunitárias, a partir do reconhecimento de que as estratégias possuíam identidade de propósito e interesses comuns. Com o MDS foram realizados ainda importantes diálogos no âmbito do Comitê Interministerial de Inclusão dos Catadores de Materiais Recicláveis, no desenvolvimento de ações e políticas para o fortalecimento da organização social e produtiva do setor da reciclagem dos materiais. Além disso, buscou-se, desde o inicio do governo Lula, dialogar no sentido de incorporar a economia solidária como uma ação estruturante e emancipatória nas estratégias de segurança alimentar e combate a fome.

Ministério do Desenvolvimento Agrário: Tanto a SENAES como a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do MDA foram criações do Governo Lula e, desde o início, encontraram grande disposição para o diálogo e construção conjunta de políticas. Neste caso, foram realizadas importantes iniciativas no âmbito dos Territórios de Cidadania, no apoio e fortalecimento das redes e espaços de comercialização solidários, através das Bases de Serviços de Comercialização da Agricultura Familiar, do MDA, e na discussão e impulsionamento da regulamentação sobre comércio justo e solidário, materializado no decreto presidencial assinado em 2010 pelo Presidente Lula.

Ministério da Cultura: O campo de possibilidades para o diálogo e construção conjunta de políticas culturais para o trabalho associado é imenso, maior do que se conseguiu efetivamente construir nesse período. Exemplo disso foram as Teias, feiras de cultura e economia solidária que sempre tiveram forte participação do movimento da economia solidária, com resultados políticos e organizativos significativos, como por exemplo no

diálogo que se estabeleceu entre os Pontos e Pontões de Cultura e os atores da economia solidária. Não obstante, tais iniciativas não resultaram em diálogos posteriores que dessem prosseguimento à parceria institucional através de ações mais permanentes entre a área cultural e a economia solidária. Outro diálogo importante realizado pela SENAES com o Ministério da Cultura foi a realização de ações no âmbito da extensão universitária, em parceria com o Fórum de Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas, que resultaram na Conferência de Economia Solidária da Cultura, realizada em 2010 em Osasco/SP, envolvendo a Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária. O campo da economia solidária da cultura apresenta vasto manancial de possibilidades para o desenvolvimento de ações conjuntas das duas áreas, impulsionando e fomentando articulações que já se vem realizando praticamente nos territórios.

Ministério da Educação: nos oito anos de existência da SENAES, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento encontrou nas Secretarias do MEC parcerias importantes e estratégicas para o fortalecimento da economia solidária e ampliação do campo do trabalho associado no âmbito das políticas educacionais. Em primeiro lugar, cabe mencionar as parcerias realizadas com a Secretaria de Educação Tecnológica, materializada no Projeto Escola de Fábrica, na incorporação do tema da economia solidária junto à ampliação da rede de Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFET's) e na absorção do trabalho associado no âmbito do programa de certificação de saberes profissionais (Certific). Com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade foram realizadas parcerias efetivas em diversas áreas, com destaque para a incorporação da Economia Solidária como eixo estruturante do Programa Saberes da Terra e os Editais para apoio à atividades de formação de professores de Educação de Jovens e Adultos em Economia Solidária e construção de materiais didáticos (Resolução 51/2008 FNDE/MEC). Neste caso, foram aprovados 11 projetos de Universidades Públicas e IFET's para o desenvolvimento de projetos de formação de professores de EJA em economia solidária, sendo que quase todos já em andamento. Cabe mencionar ainda, nessa parceria, o avanço obtido nas relações com a Secretaria de Educação Superior, especialmente no âmbito do Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares – PRONINC. Neste caso, além de participar do Comitê Gestor do PRONINC, em conjunto com outros onze ministérios e órgãos públicos, além das duas redes de incubadoras, a Secretaria de Educação Superior incorporou, em parceria com a SENAES, o apoio às Incubadoras através do Programa de Extensão Universitária - PROEXT, que vem ganhando importância e reconhecimento social através de

chamadas regulares com a mobilização crescente de recursos. A parceria com o MEC tem sido igualmente fundamental para o desenvolvimento de políticas da SENAES, como no caso dos Centros de Formação em Economia Solidária, participando do Comitê Gestor Nacional e contribuindo para o avanço das políticas de educação para o trabalho associado.

Ministério de Minas e Energia: durante um período, a SENAES estabeleceu um importante diálogo com os trabalhadores do setor mineral, principalmente junto aos empreendimentos do setor da pequena mineração. A discussão da organização econômica desse setor apontou caminhos para políticas do ministério das minas e energia nesse seguimento, especialmente no que diz respeito ao apoio e fomento ao trabalho associado dos garimpeiros. Outra parceria se deu no âmbito do Programa Luz para Todos, com parcerias realizadas para avançar na organização produtiva dos segmentos beneficiários com o acesso à energia elétrica.

Ministério de Ciência e Tecnologia: cabe mencionar, neste caso, que as parcerias mais efetivas se deram por intermédio da Financiadora de Estudos e Projetos, através de ações no âmbito do apoio à ciência e tecnologia para o desenvolvimento social. Já mencionamos a importância da FINEP para a execução de várias políticas da SENAES, especialmente para o apoio ao PRONINC, mas é importante ainda as ações desenvolvidas em conjunto com a FINEP para o desenvolvimento da área das tecnologias sociais, tanto por ações diretas como através da Rede de Tecnologias Sociais.

Ministério das Cidades: existe um diálogo importante em andamento entre a SENAES e o Ministério das Cidades para o apoio ao aos programas de financiamento de moradias populares, principalmente pelo Programa de Subsidio à Habitação de Interesse Social (PHS). Há um potencial considerável para o avanço da economia solidária nessa área, em especial pelas experiências existentes de construção de moradias populares em regime de mutirão e autogestão. Um exemplo disso é ação que a SENAES desenvolveu na cidade de São Paulo, apoiando a formação de Bancos Comunitários em quatro mutirões com autogestão e que tem dado frutos positivos. Ao mesmo tempo, essas experiências podem contribuir para o aperfeiçoamento e maior efetividade das políticas governamentais nessa área, através do maior envolvimento das comunidades beneficiárias nas definições construções das habitações, planejamento dos espaços de geração de trabalho e renda e equipamentos públicos, bem como para o controle social da política.

Pensamos que esses exemplos já demonstram o potencial da economia solidária para a sua efetivação enquanto estratégia transversal na elaboração e implementação de políticas

públicas de geração de trabalho e renda, inclusão social e combate à miséria, havendo provavelmente poucas políticas setoriais do governo que não possam dialogar com estratégias econômicas solidárias na perspectiva de fortalecer suas ações setoriais, bem como fortalecer este outro modelo de desenvolvimento. Igualmente importantes são os casos em que houve construções intersetoriais efetivas de políticas públicas, como nos casos do MEC e do MDS, que revelam a importância das ações integradas para o fomento ao trabalho associado.

Outras áreas de políticas públicas em que houve importantes diálogos e construções intersetoriais com a economia solidária poderiam ser mencionadas, como por exemplo: Com o *Ministério do Meio Ambiente* foram realizadas inúmeras ações no campo da Agenda 21, fazendo confluir a agenda ambiental com a economia solidária; com a *Secretária Especial da Aqüicultura e Pesca* um diálogo foi iniciado para o apoio e fomento ao cooperativismo dos trabalhadores da pesca; com a *Secretária Especial de Políticas para a Promoção da Igualdade Racial* uma importante articulação foi realizada no âmbito das políticas para as comunidades remanescentes de quilombos, resultando em uma Conferência Temática sobre Etnodesenvolvimento (com FUNAI, MDS, SEPPIR e SENAES); Com o *Ministério do Turismo* foi possível iniciar ações concretas de apoio às formas de turismo solidário; com *Bancos Públicos*, especialmente BNB e BNDES foram realizados importantes diálogos para a ampliação da atuação dos bancos de desenvolvimento no apoio e fomento aos empreendimentos econômicos solidários, seja através dos Fundos Rotativos Solidários apoiados pelo BNB, seja através das relações estabelecidas com o BNDES no âmbito do fomento às empresas recuperadas e cooperativas de resíduos sólidos; no campo dos estudos e pesquisas, a SENAES construiu importantes ações com o *IPEA*, que trouxeram contribuições importantes para a qualificação das ações da secretaria.

Sendo assim, podemos dizer que a economia solidária conquistou, nesses oito anos de implantação no governo federal, importante espaço no âmbito das políticas públicas sociais, de trabalho, geração de renda, inclusão produtiva, combate à miséria e à fome, cultura, meio ambiente etc., configurando-se em uma importante conquista do movimento da economia solidária no Brasil e dos movimentos sociais que possuem orientação emancipatória, para além do capital e da sociedade contemporânea. Em que pese essas conquistas, seu destino e consolidação enquanto política de Estado são ainda uma incógnita, permanecendo na dependência da capacidade de mobilização e organização dos atores desse campo para inscrever suas demandas imediatas e históricas na agenda pública.

5. Algumas Articulações Internacionais da Secretaria Nacional de Economia Solidária

Não é novidade que a economia social e solidária, ou apenas economia solidária assim como conhecida no Brasil, vem crescendo nas ultimas décadas, de diferentes maneiras, em todos os continentes. As diferenças históricas e mesmo conceituais dessas experiências, que são de fato significativas, decorrem das particularidades históricas da constituição da economia solidária em âmbito nacional, e por se tratar de um processo de construção ainda em aberto, tanto do ponto de vista das experiências nacionais, como do ponto de vista de sua construção e articulação em âmbito internacional.

Longe de pretendermos realizar uma apresentação e analise do processo de articulação internacional da economia solidária na ultima década[iii], é importante o registro de que a experiência brasileira tem despertado cada vez mais interesse e curiosidade pelo mundo afora. De fato, devido ao seu crescimento exponencial, ao seu modelo institucional inovador, à diversidade de experiências, a articulação de fóruns de economia solidária e a abertura de espaços institucionais cada vez mais ampliados no âmbito do aparato de Estado, o "caso" brasileiro tem despertado importante interesse internacional.

Ao mesmo tempo em que se reforçam as articulações a partir da sociedade civil, cada vez mais intensa e anterior a ultima década, o fato é que a criação da Secretária Nacional de Economia Solidária no Ministério do Trabalho e Emprego foi uma decisão política do primeiro governo Lula que ampliou o espaço social internacional da economia solidária brasileira e fez com que a SENAES fosse cada vez mais demandada para participar de espaços internacionais de discussão, trazendo a sua experiência e acúmulos. São exemplos de países que solicitaram a participação da SENAES em eventos e espaços de cooperação: Venezuela, Equador, Argentina, Uruguai, Paraguai, Bolívia, México, Cuba, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Portugal, Timor Leste, Alemanha, Senegal, Moçambique, Angola, entre outros.

Nessa perspectiva de articulação internacional e, dentro dela, de integração regional, a SENAES elencou algumas prioridades quanto ao seu relacionamento com estruturas governamentais de outros países como nos espaços de integração como de temas e estratégias que deveriam contar nesse processo.

Em primeiro lugar, foi priorizada a articulação da SENAES no contexto da integração regional, destacando particularmente a sua participação em espaços institucionais do MERCOSUL. Nesse caso, a partir do dialogo com outros entes governamentais e entidades da

sociedade civil dos países do CONESUL, a SENAES passou a fazer parte, a partir de 2007, da Reunião Especializada de Cooperativas do MERCOSUL - RECM.

A RECM é uma reunião especializada que faz parte da estrutura organizacional e institucional do MERCOSUL, tendo por objetivo subsidiar tecnicamente as decisões do Grupo Mercado Comum – GMC, que é, abaixo dos presidentes, o órgão executivo máximo do MERCOSUL.

Criada em 2001, a RECM contou com pouca participação do Brasil até 2007, quando era representada por setores ligados ao cooperativismo tradicional. Foi apenas com a entrada da SENAES, e junto dela de outras entidades da sociedade civil brasileira (UNICAFES e UNISOL), que a RECM passa a incorporar em sua agenda a economia solidária.

A partir de então a SENAES tem se esforçando em desenvolver quatro grandes eixos de ação no interior da RECM:

1. Integração político-cultural da economia solidária nos países da região: A RECM tem buscado promover intercambio e espaços de articulação entre as entidades da sociedade civil, como o chamado EMFESS – Espaço Mercosul de Formação em Economia Social e Solidária. O EMFESS tem propiciado o intercambio entre membros de empreendimentos econômicos solidários dos países da América do Sul[iv]. Além da participação no espaço EMFESS, a SENAES tem buscado apoiar as iniciativas das entidades da região na construção de articulações em comum, como no caso da Red del Sur, articulação de entidades de representação de empreendimentos econômicos solidários da América do Sul.
2. Mapeamento e construção da economia solidária na região: através do fomento ao intercambio de informações sobre economia solidária nos países do MERCOSUL, busca-se o compartilhamento dos bancos dos dados e a construção de processos comuns de conhecimentos da economia solidária nas regiões de fronteira. Nesse sentido, a SENAES esta participando do levantamento de informações da economia solidária em quatro regiões pólos das fronteiras com a Argentina, Uruguai e Paraguai. A perspectiva desse eixo é a construção futura de um observatório da economia solidária para a região.
3. Integração socioeconômica solidária: busca propiciar o intercambio econômico entre empreendimentos econômicos solidários dos diferentes países, tendo como eixo o Comercio Justo e Solidário. Nesse sentido, esta em estudo a criação de um escritório de comercio justo e solidário entre os países membros da RECM.

4. Integração de políticas públicas: espaço destinado à troca de experiências sobre políticas publicas de economia solidária e marcos legais. Nesse caso, um dos avanços adquiridos nos período pela RECM foi a aprovação do Estatuto do Cooperativismo do MERCOSUL, primeiro projeto parlamentar aprovado pelo PARLASUL, em 2009, e que propicia que uma cooperativa de um país possa ter cooperados de outro. Outra iniciativa tem sido a realização de Oficinas preparatórias de uma Conferencia Regional sobre a Resolução nº 193 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que dará oportunidade para que sejam debatidas as políticas públicas que estão sendo desenvolvidas para o setor na região.

Esses quatro grandes eixos foram construídos a partir da participação brasileira na RECM, que vem norteando todas as ações internacionais da SENAES em âmbito internacional. Dessa maneira, a SENAES tem participado, ainda no âmbito Latino Americano, de reuniões da UNASUL e da ALADI (Associação Latino Americana de Integração) e tem buscado apresentar essas agendas como eixos estratégicos de cooperação.

É no contexto dessa participação internacional que a SENAES construiu também uma importante de agenda de articulação com a Itália, colaborando com o Programa Brasil Próximo, onde participam regiões italianas e a Presidência da Republica do Brasil. Nesse contexto, a SENAES tem buscado conhecer a antiga experiência italiana de cooperativismo e debater avanços legais alcançados naquele país, como no tema do cooperativismo social, cooperativismo de trabalho e aspectos tributários das cooperativas.

Por outro lado, a Itália e outros países europeus tem cada vez mais se interessado pela economia solidária no Brasil e pelas suas experiências de políticas públicas. Isso porque, ao que parece, tem encontrado na nossa experiência possibilidades emancipatórias concretas que foram perdidas em suas próximas experiências de cooperativismo e economia solidária.

Dessa maneira, a integração e articulação internacional que a SENAES vem realizando, para além da agenda estratégica, buscou ser um fator de articulação de um projeto político e emancipatório em âmbito internacional.

6. Conclusões

As experiências de autogestão e de economia solidária no Brasil vem apresentando um crescimento significativamente nas últimas décadas, tanto na sua dimensão quantitativa quanto na qualitativa, podendo-se afirmar que este campo econômico, social e político já faz

parte da história dos movimentos sociais no Brasil, um patrimônio de conquistas que precisar ser devidamente registrado e valorizado no âmbito dos movimentos emancipatórios..

A transformação destas experiências em políticas públicas e a conquista de espaços governamentais responsáveis por fomentá-las e reconhecê-las tem colocado novas questões para o conjunto do mundo do trabalho e apontam para a possibilidade de construção de novas institucionalidades que superem aquelas construídas no contexto da sociedade salarial, que tinham no assalariamento o único modelo orientador dos processos de regulação pública do trabalho.

Estas mudanças institucionais e as possibilidades de novos arranjos que permitem que se considere a economia solidária como um novo modelo de sociabilidade no Brasil dependem dos rumos que a economia solidária ira tomar no próximo período. Depois de duas décadas de estagnação econômica e desemprego em massa, o Brasil tem, nos últimos anos, retomando um novo ciclo de crescimento econômico. Crescimento que significou a criação de quase 15 milhões de empregos formais no período de 2003 a 2010 e que faz com que, no início de 2011, a taxa de desemprego esteja próximo a 6%, o que significa patamares considerados como muito próximos ao Pleno Emprego.

Desta maneira, se é verdade que um dos fatores predominantes de crescimento da economia solidária no ultimo período foi a crise econômica e o desemprego em massa que atingiu a sociedade brasileira nos anos 80 do Século XX até os primeiros anos da década de 2000, a questão que neste momento se apresenta é como a economia solidária irá se comportar num contexto de significativo crescimento econômico e de volta da ampliação do trabalho assalariado.

A economia solidária se transformou também no ultimo período e ao se desenvolver foi deixando de ser parte de uma agenda apenas de resistência às transformações no mundo do trabalho para se constituir em uma política e uma estratégia de desenvolvimento, socialmente justo e sustentável. Desta maneira, a economia solidária no Brasil tem feito parte de uma agenda que busca pensar modelos alternativos de desenvolvimento sócio-economico, includente e democrático, abrindo-se novos amplos horizontes para as lutas emancipatórias para próximo período.

Como procuramos mostrar nesse artigo, os avanços do movimento da economia solidária durante dos dois governos Lula foram significativos, sendo inúmeras as áreas de governo e políticas públicas que incorporam o tema e desenvolveram ações efetivas de apoio e fomento ao trabalho associado. Em que pese a economia solidária não ter conseguido se

impor na estratégia central do governo neste período, conquistou espaços importantes e demonstrou que é possível, a partir da ação do Estado em parceria com a sociedade e os movimentos sociais, redirecionar o modelo de desenvolvimento brasileiro para uma perspectiva emancipatória, tendo no trabalho associado, coletivo e autogestionário o eixo estruturante para uma nova sociabilidade que aporte uma perspectiva de futuro para além do capital e da sociedade contemporânea.

7. Referências Bibliográficas

Economia Popular Solidária: Alternativa Concreta de Radicalização da Democracia, Desenvolvimento Humano, Solidário e Sustentável. Anteag; Cáritas; CUT/ADS; FASE; IBASE; PACS; SEDAI/RS. Porto Alegre, 2002.

Livro Azul da 4ª Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Sustentável – Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia/ Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2010. (Item: C,T&I para o desenvolvimento social. pp. 89 – 95)

SCHIOCHET, Valmor. Institucionalização das Políticas Públicas de Economia Solidáira: breve trajetória e desafios. Revista Mercado de Trabalho, n.40. IPEA. Rio de Janeiro, Agosto de 2009.

SENAES/MTE. Economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento. I Conferência Nacional de Economia Solidária, Documento Final, 2007.

SENAES/MTE. Pelo Direito de Produzir e Viver em Cooperação de Maneira Sustentável. II Conferência Nacional de Economia Solidária, Documento Final, 2010.

SENAES/MTE. Políticas públicas de economia solidária: reflexões da rede de gestores. Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária, Recife, Ed. Universitária da UFPE, 2008.

SINGER, Paul. A Economia Solidária no Governo Federal. Revista Mercado de Trabalho. IPEA. Rio de Janeiro, 24 de agosto de 2004.

Notas:

i - Nesta época, um documento materializou essa articulação, publicada no âmbito do Fórum Social Mundial, chamado: Economia Popular Solidária: Alternativa Concreta de Radicalização da Democracia, Desenvolvimento Humano, Solidário e Sustentável. Anteag; Cáritas; CUT/ADS; FASE; IBASE; PACS; SEDAI/RS. Porto Alegre, 2002.

ii - Os outros sete Grupos de Trabalho do FNT eram: GT 1: Organização Sindical; GT 2: Negociação Coletiva, GT 3: Sistema de Composição de Conflitos; GT 4: Legislação Trabalhista; GT 5: Normas Administrativas sobre Condições de Trabalho; GT 6: Organização Administrativa e Judiciária e GT 7: Qualificação e Certificação Profissional.

iii - Destaca-se, apenas, que um provável marco desse processo de articulação tenha sido a realização do I Encontro da Globalização da Solidariedade, realizado em Lima, Peru, em 1997 e que deu origem a Rede Intercontinental de Promoção da Economia Solidária. Do ponto de vista de entidades governamentais, no entanto, esse processo será iniciado apenas a partir dos anos 2000.

iv - Importante destacar que apesar da RECM, como afirmamos, ser um espaço institucional do MERCOSUL, ela busca em sua atuação não ficar restrita apenas aos países membros, mas envolver também os demais países Latino Americanos.