

# PROGRAMA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO: UMA EXPERIÊNCIA DE POLÍTICA PÚBLICA DO GOVERNO BRASILEIRO

GT 08: Desigualdade, vulnerabilidade e exclusão social

Roney Rezende Rangel  
Friedhilde Maria Kustner Manolescu

**Resumo:** Este artigo pretende evidenciar a atuação do governo brasileiro junto às políticas públicas de economia solidária via Programa Economia Solidária em Desenvolvimento vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego por intermédio da Secretaria Nacional de Economia Solidária. O estudo também visa identificar quantitativamente os recursos financeiros destinados ao Programa durante o período compreendido entre 2004 e 2012. Nesta direção, a ideia geral exposta no texto se justifica pelas possibilidades de contribuir no entendimento de que a economia solidária aliada às políticas públicas surge na agenda pública nacional para apontar o trabalho associativo e autogestionário como alternativa, tanto de organizar a atividade laboral baseada essencialmente na associação econômica entre iguais e na propriedade solidária, como gerar emprego e renda.

**Palavras-Chave:** Economia Solidária, Políticas Públicas

## 1. INTRODUÇÃO

A busca de respostas, por parte de diversas Administrações Municipais, Estaduais e Federais ao problema do desemprego e de como repensar o trabalho, tem encontrado na Economia Solidária um caminho baseado em propostas concretas e experiências práticas. É uma nova opção em desenvolvimento que almeja ser socialmente justa, ecologicamente sustentável e economicamente viável. Pode-se dizer que as Políticas Públicas voltadas ao desenvolvimento da Economia Solidária devem estar essencialmente dedicadas à ampliação de postos de trabalho, à criação de novas formas de produção, à distribuição da renda e das riquezas e à maior oferta de produtos e serviços essenciais à população.

A urgência e emergência de outras formas laborais como o trabalho associado e autônomo alicerçado pela solidariedade fazem com que o Estado repense seu papel e adquira uma responsabilidade e interesse de mostrar a realidade dos EES existentes no país. Além da exigência em reconhecer que o trabalho é fonte de cidadania e de sociabilidade fundada em direitos humanos econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Desta maneira, a proposta da economia baseada na solidariedade e na cooperação admite e, até enfatiza, a introdução da figura do Estado na sua problemática, tornando-se instrumento de políticas públicas de fomento ou apoio aos empreendimentos autogestionários, que no seu contexto inicial, no século XIX, era algo impensável:

o que faz a originalidade da Economia Solidária é sua capacidade articular constantemente a dimensão política e a dimensão econômica e resistir e construir e contestar e propor e ligar a crítica à globalização com práticas de cidadania econômica no cotidiano (MACHADO, 2002).

Ainda, nesse sentido, Kapron e Fialho defendem que:

o processo de elaboração e implementação das Políticas Públicas de Economia Solidária permite a ampliação dos espaços de interação entre o Estado e a sociedade organizada, extrapolando os limites de atuação da esfera estatal, através da construção de parcerias entre instituições governamentais e entidades civis (KAPRON e FIALHO, 2003, p. 215).

Ou seja, a noção de público é ampliada no universo da Economia Solidária. As relações sociais e econômicas assentadas na autogestão e nas relações de solidariedade e cooperação mútua também expandem o espaço público para as relações de produção, enquanto espaço que promove a interação entre indivíduos, o discurso, a tomada de decisões e a práxis.

Além disso, o estabelecimento de Políticas Públicas de Fomento à Economia Solidária torna-se parte da construção de um Estado Republicano e Democrático, pois reconhecem a existência de novos sujeitos sociais, novos direitos de cidadania e de novas formas de produção, reprodução e distribuição social. Esta política específica significa uma política de desenvolvimento por voltar-se para um público-alvo que historicamente tem ficado excluído ou que vem progressivamente ampliando os graus de pobreza e exclusão social (SCHWENGBER, 2005).

A partir desta noção, Schwengber (2005) admite que a Economia Solidária no Brasil significa uma estratégia surgida no âmbito de resistências e lutas sociais contra o desemprego e a pobreza, composta por atividades econômicas cujo primado é o do trabalho sobre o capital, de caráter associativo e autogestionário, que produzem trabalho e riqueza e que podem promover a inclusão e o desenvolvimento econômico, social e cultural com maior sustentabilidade, equidade e democratização. A autora ainda complementa que o papel do Estado frente à Economia Solidária é o de dar-lhe propulsão por meio de políticas públicas que disponham de instrumentos e mecanismos adequados para o reconhecimento e o fomento deste setor.

O objetivo maior da Economia Solidária é a emancipação do trabalho em relação à exploração imposta pelo capital (CASA BRASIL, 2007). Nas três esferas do governo (federal, estadual e municipal) percebe-se o desenvolvimento de políticas públicas de cunho emancipatório, que além da inclusão social, visam à organização econômica e a conscientização política em bases sustentáveis.

## **2. DESENVOLVIMENTO**

### **2.1. Economia Solidária: uma breve abordagem histórico-teórica**

A origem da Economia Solidária reporta-se à época da Revolução Industrial na Europa Ocidental (séculos XVIII e XIX), cenário da introdução das máquinas a vapor nas fábricas e da substituição da força de trabalho humano, que acabou acarretando uma reestruturação das relações de produção.

Neste cenário houve um grande peso sob a consolidação do capitalismo como modo de produção dominante. Nesta direção, Hobsbawn (2003, p.13), advoga que, “a Revolução Industrial assinala a mais radical transformação da vida humana já registrada em documentos escritos”.

Souza, Cunha e Dakuzaku (2003, p.35), denotam-se ainda nesta época (início do capitalismo industrial), “a extrema exploração da classe trabalhadora que dedicava longas horas à atividade produtiva, recebia baixíssimos salários e, além disso, vivia sob condições precárias”. O dia de trabalho, segundo Marx (1990), tinha jornadas que variavam de oito até dezoito horas, e, nos casos extremos, não raramente, trabalhadores chegavam até mesmo a pernoitar nos arredores da fábrica, o que demonstra a intensa exploração do trabalho em que se vivia.

Perante os efeitos excludentes do capitalismo industrial, surge um movimento, denominado cooperativismo, iniciado por práticas de trabalhadores que se associam, sob princípios solidários e de

ajuda mútua, constituindo sociedades cooperativas baseadas na associação entre iguais e na propriedade solidária (SANTOS, B., 2005). Inicia-se a construção de um processo societário a partir das próprias contradições do capitalismo (ARRUDA, 2003), bem como de um contexto de predomínio extremo de interesses privatistas sobre os sociais e os coletivos, com o propósito de corrigir as injustiças sociais (PINHO, 1966).

Estas atividades cooperativistas surgem como “oposição às conseqüências do liberalismo econômico, sobretudo na Inglaterra e na França” (PINHO, 2004, p.137), como à reação da classe trabalhadora à exploração capitalista e proposta de enfrentamento às mazelas sociais e econômicas, o desemprego e a pobreza (SINGER, 2005).

O contexto acima descrito incitou alguns pensadores, os denominados ‘socialistas utópicos’, a almejem uma sociedade mais justa, solidária e sem desigualdade social. Dentre os principais expoentes do cooperativismo revolucionário, encontram-se o inglês - Robert Owen e os franceses Claude Henri de Rouvroy (conde de Saint-Simon), François Marie Charles Fourier e Pierre-Joseph Proudhon. Para Bertucci (2005), estes foram os primeiros pensadores a demonstrar que a principal fonte de todos os males sociais estava na estrutura do sistema econômico baseado na propriedade privada.

A introdução do termo Economia Solidária no Brasil é atribuída ao pesquisador Paul Singer, que a assume desde a década de 1990 como uma forma de reintegrar a massa de desempregados no país. Segundo o autor, no Brasil, como nos outros países,

o desemprego tornou-se a principal patologia social e, para combatê-lo, a estratégia mais aplicada é habilitar profissionalmente os desempregados e proporcionar-lhes algum capital que possam autoempregar-se por meio de atividades por conta própria ou estabelecimento de pequena empresa (SINGER, 1996, p.1).

Singer usou a categoria Economia Solidária para nomear uma proposta de políticas públicas elaborada em 1996 no programa partidário do Partido dos Trabalhadores (PT) para fazer frente ao desemprego de grande parte dos moradores da cidade de São Paulo. Segundo o pesquisador, havia uma necessidade de convocar os desempregados a organizar-se em massa visando sua reinserção na economia, mas por sua própria iniciativa.

Como prática, a Economia Solidária tem a mesma gênese do cooperativismo, todavia, o seu conceito é uma criação recente, afirma Singer (2002). Para o autor, a Economia Solidária é considerada como um ‘*novo cooperativismo*<sup>1</sup>’, pois compreende a “volta aos princípios, o grande valor atribuído à democracia e à igualdade dentro dos empreendimentos, a insistência na autogestão e o repúdio ao assalariamento” (SINGER, 2002, p.111).

Os principais argumentos de Singer para justificar a existência da Economia Solidária no contexto atual concentram-se na questão do desemprego e da exclusão social. Nesta direção, o autor sinaliza que os próprios trabalhadores podem lutar e reagir contra estes dilemas socioeconômicos e eles próprios organizados são capazes de tomar o seu destino em suas mãos, criar suas próprias empresas (Singer, 1998), tornando a Economia Solidária como uma solução não-capitalista [...] como caminho para a geração de renda e alternativa ao liberalismo (SINGER, 2000).

Com muita pertinência, Singer (1999) diz que a Economia Solidária está inserida no âmbito de um processo histórico de revolução social, isto é, a transformação social se dará em conseqüência de uma trajetória histórica que se iniciou com as primeiras cooperativas surgidas da Revolução Industrial.

---

<sup>1</sup> Grifo nosso.

Nesta visão, as experiências da Economia Solidária, especialmente as cooperativas, segundo o autor, seriam embriões de formas socialistas de produção nos interstícios do grande capital.

Com base nessa tendência, Singer (2002) admite que as iniciativas socioeconômicas coletivas surgem como modo de produção e distribuição alternativo ao capitalismo, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual, regidos pela solidariedade, ajuda mútua, democracia e autogestão.

A Economia Solidária, como aduz Singer (2002), é criada e recriada periodicamente pelos que se encontram (ou temem ficar) marginalizados no mercado de trabalho, com a finalidade de unir a capacidade de produção e consumo com os princípios de socialização dos meios de produção. Ao mesmo tempo, Singer (2005) condena a ditadura do capital sobre o trabalho e a crescente desigualdade entre os proprietários dos meios de produção e aqueles que vendem a sua força de trabalho. Por sua vez, ela aproveita a mudança nas relações de produção provocada pelo grande capital para lançar os alicerces de novas formas de organização da produção, à base de uma lógica oposta àquela que rege o mercado capitalista (SINGER, 2000).

Deste modo, a Economia Solidária torna-se uma “alternativa superior ao capitalismo, no sentido mais amplo da vida [...] como uma nova sociedade que une a forma industrial de produção com a organização comunitária da vida social” (SINGER, 2002, p.115).

A Economia Solidária, para Singer:

gira em torno da idéia da solidariedade, em contraste com o individualismo competitivo que caracteriza o comportamento econômico padrão nas sociedades capitalistas. O conceito se refere às organizações de produtores, consumidores, poupadores, etc., que se distinguem por suas especificidades: a) estimulam a solidariedade entre os membros mediante a prática da autogestão e b) praticam a solidariedade para com a população trabalhadora em geral, com ênfase na ajuda aos mais desfavorecidos (SINGER, 2003, p.116).

Pode-se considerar que a influência da obra de Paul Singer frente às iniciativas solidárias e autogestionárias fundamenta-se na idéia de que a Economia Solidária deve ser um outro espaço livre para a experimentação organizacional. Em sua abordagem, o autor ainda aponta que a Economia Solidária tem sua razão de existir na medida em que efetivamente altera para melhor as condições de vida do trabalhador (SINGER, 2000).

Por fim, o autor acredita que a Economia Solidária permitirá, ao cabo de alguns anos, dar a muitos, que esperam em vão um novo emprego, a oportunidade de se reintegrar à produção por conta individual ou coletivamente (SINGER, 1998), constituindo-se então, um projeto revolucionário, um projeto para uma nova sociedade (SINGER, 2005).

A leitura profícua dos autores (nacionais e estrangeiros), que se dedicam aos estudos do tema Economia Solidária, proporcionou de imediato a descoberta de uma gama de acepções acerca da proposição de uma ‘outra economia’. Nesta direção, verifica-se um campo de múltiplos termos. A pluralidade de acepções<sup>2</sup> acerca da Economia Solidária se expõe da seguinte maneira: (a) economia da dádiva, (b) economia de comunhão, (c) economia do trabalho, (d) economia popular, (e) economia de solidariedade, (f) economia popular solidária, (g) economia moral, (h) economia social, (i) outra economia, (j) redes de colaboração solidária, (l) socioeconomia solidária (RANGEL, 2010).

<sup>2</sup> Principais teóricos: (a) Noemi Lechat e Valmor Schiochet, (b) Kelen Leite e Márcia Pereira, (c) Luís Coraggio, (d) Ana Mercedes Icaza; Lia Tiriba e Luís Razeto, (e) Luís Razeto, (f) Ademar Bertuci e Roberto Alves, João Cláudio Arroyo e Flávio Schuch, (g) Noemi Lechat, (h) Jacques Defourny e Diva Pinho, (i) Armando Lisboa e David Cattani, (j) Euclides Mance, (l) Marcos Arruda e Leonardo Boff).

Importante ressaltar que, sob a luz do significado de uma nova dinâmica de enfrentamento das desigualdades socioeconômicas e na crença numa sociedade mais igualitária, justa e digna, a Economia Solidária surge como um instrumento de inclusão social e resgate da cidadania. Acreditando numa sociedade mais igualitária, justa e digna para todos os indivíduos, as diversas acepções acerca da Economia Solidária, sem exceção, proclamam que esta alternativa econômica significa um instrumento de inclusão social e resgate da cidadania, cuja base tem o cerne de valores não-capitalistas, solidariedade, autogestão, democracia e, acima de tudo, respeito à vida humana.

## **2.2. Configuração da Economia Solidária no território brasileiro**

Esta subseção encarrega-se de traçar o perfil das iniciativas permeadas pela autogestão e solidariedade, apresentando suas principais características, bem como a época de sua expansão. Para tanto, utilizou-se como base de dados o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES) da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES).

As experiências de produção coletiva, comumente chamadas de organizações de Economia Solidária começaram a tomar consciência a partir da década de 1970 (PINHO, 2004). Mas é somente a partir da década de 1980 que a Economia Solidária, segundo Singer (2000), começa a se organizar (ainda de forma esparsa), tomando impulso crescente a partir da segunda metade dos anos 90, em resposta, especialmente, à crise do mercado de trabalho e aos dilemas da exclusão social.

Em 2003, com o propósito de se ter uma radiografia dos empreendimentos econômicos solidários (EES) e de entidades de apoio, assessoria e fomento (EAFs) no âmbito nacional, originou-se o SIES por intermédio do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento<sup>3</sup> do MTE em parceria com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES).

O SIES é percebido como uma iniciativa pioneira no país e no mundo para identificação e caracterização da Economia Solidária. Vale destacar, que tal iniciativa surgiu concomitantemente à criação da SENAES e do FBES (SENAES/Guia SIES, 2009).

No que diz respeito aos dados do mapeamento<sup>4</sup>, extraídos do Atlas da Economia Solidária no Brasil, Singer (2009) afirma que estes permitem avaliar o tamanho e o peso econômico e social da Economia Solidária no Brasil. Além disso, propicia inteirar-se de um conjunto de atividades e formas de organização que apresentam quatro importantes características: cooperação, autogestão, atividade econômica e solidariedade.

A seguir, uma breve divulgação e análise dos dados para tornar visível a abrangência dos empreendimentos econômicos solidários no Brasil.

A primeira edição do mapeamento<sup>5</sup> da Economia Solidária no Brasil realizada no ano de 2005 e publicada em abril de 2006, chegou a cobrir cerca de 41% dos municípios brasileiros, levantando dados de 14.954 EES, cuja população estimada naquela data correspondeu a 1.256.000 pessoas (sócios/as) (SENAES, 2006). A segunda edição (e última), realizada no ano de 2007 em 48% dos municípios brasileiros, computou 21.859 EES constituídos de 1.687.496 pessoas (sócios/as) (SENAES/SIES, 2007).

---

<sup>3</sup> Plano Plurianual 2004-2007.

<sup>4</sup> O mapeamento brasileiro da Economia Solidária estimulou em 2009, outras iniciativas deste tipo em outros países como: Argentina, Canadá, Alemanha e Áustria. O IV Encontro Intercontinental de Economia Solidária ocorrido no mês de abril de 2009 em Luxemburgo resolveu que a economia social e solidária deveria ser mapeada no mundo inteiro (SINGER, 2009).

<sup>5</sup> Iniciativa pioneira no mundo no que diz respeito à identificação e caracterização de empreendimentos econômicos baseados na solidariedade, autogestão e cooperação.

No que tange à quantidade de EES existentes no território nacional, os empreendimentos estão assim distribuídos: Centro-Oeste: 10,11%, Norte: 12,15%, Sul: 16,39%, Sudeste: 17,90% e Nordeste: 43,45%,

Outro elemento levantado refere-se às formas de organização dos empreendimentos. Portanto, julga-se importante esclarecer a definição de cada forma atribuída pela SENAES, conforme o Guia SIES, 2009. As formas de organização são: grupo informal, associação, cooperativa e outras formas. Os tipos de organização que predominam entre os EES no País são: associação, grupo informal e cooperativa. Regionalmente, as formas de organização - associação e grupo informal - prevalecem na região nordestina, constituídas por 6.153 e 2.640 empreendimentos, respectivamente. Em seguida, a outra forma mais recorrente dos empreendimentos, a cooperativa, por sua vez, incide em maior número nas regiões Sul e Nordeste, representada respectivamente pela quantidade de 669 e 586.

A distribuição percentual das formas de organização da Economia Solidária no Brasil se exprime assim: associação: 51,81%, informal: 36,50%, cooperativa: 9,68%, outras formas de associação: 1,38% e não identificado: 0,63%

Da totalidade dos EES identificados, 49,87% deles têm CNPJ, ou seja, são legalmente constituídos (SENAES/SIES, 2007). A região Nordeste apresenta o maior percentual no que diz respeito à legalidade das empresas autogestionárias existentes no país, chegando à metade delas em comparação às demais regiões, que chegam a variar entre 10% a 13,50%.

O último decênio do século XX é marcado pelo surgimento de 7.413 empresas autogestionárias, tendo a região Nordeste como líder mediante o percentual de 50,11%. Em seguida, 14,78% e 13,85%, respectivamente nas regiões Sul e Norte.

Por fim, examina-se que 55,86%, ou seja, 12.211 EES eclodiram no território nacional a partir dos anos 2000 até o ano de 2007<sup>6</sup>, percebendo assim um crescimento na ordem de 4.798 empreendimentos em relação ao período anterior (SENAES/SIES, 2007). A região Nordeste com 38,90% continua liderando a criação de empreendimentos. A distribuição regional dos empreendimentos neste período assim se resume: Sudeste (22,24%); Sul (17,59%); Norte (10,68%) e Centro-Oeste (10,59%). Ilustrativamente, as informações reveladas a pouco, encontram-se na Tabela 1.

Quanto aos participantes da Economia Solidária no Brasil, o mapeamento realizado em 2007 chega a identificar 1.687.496 indivíduos em 98,98% dos EES, ou seja, em 21.637 deles. Da totalidade destes integrantes, os percentuais de 38,25 e 32,14 (os maiores) podem ser observados nas regiões Nordeste e Sul, respectivamente. Nas demais regiões, o mapeamento chega a identificar 11,60% na região Norte; 10,50% no Sudeste e, por fim, 7,51% na região Centro-Oeste.

Há que se considerar também nesta caracterização da Economia Solidária no Brasil os motivos<sup>7</sup> que levaram a criação dos EES (SENAES/SIES, 2007): alternativa ao desemprego, obtenção de maiores ganhos em um empreendimento associativo, uma fonte complementar de renda, desenvolvimento de uma atividade onde todos(as) são donos(as) / trabalho associado, condição exigida para ter acesso a financiamentos a outros apoios, recuperação por trabalhadores de empresa privada que faliu ou em processo falimentar.

A alternativa ao desemprego ocupa o primeiro lugar do ranking dos motivos de criação dos EES com a quantidade de 6.746 (SENAES/SIES, 2007). Em seguida, evidencia-se a obtenção de mais ganho e o objetivo de complementação de renda. A saber: alternativa ao desemprego: 30,86%, não identificado: 19,14, obter mais ganho: 15,28%, complementar a renda: 14,00%, acesso a financiamentos: 13,13%, trabalho associado: 7,19 e recuperação de empresa: 0,40.

---

<sup>6</sup> Último ano pesquisado no mapeamento da SENAES.

<sup>7</sup> Em 4.184 EES não foram identificados os motivos de sua criação.

Sobre as atividades econômicas dos EES sob o aspecto do segmento econômico, destacam-se as seguintes atividades: prestação de serviços (diversos); produção, agropecuária, extrativismo e pesca; produção de artefatos artesanais; produção de fitoterápicos, limpeza e higiene; produção e serviços de alimentos e bebidas; produção e serviços diretos; produção industrial (diversas); produção mineral (diversas); produção têxtil e confecção; serviços de coleta e reciclagem de materiais; serviços relativos a crédito e finanças e não especificado.

A produção agropecuária, extrativismo e pesca é o segmento econômico predominante nos EES e representa 39,32% do total<sup>8</sup> dos segmentos acima mencionados. Na seqüência, identifica-se a produção e artefatos artesanais com 16,90% e a produção e serviços de alimentos e bebidas, representada por 16,66%. Os segmentos econômicos - produção têxtil e confecção e serviços de coleta e reciclagem de materiais - também foram identificados nas iniciativas autogestionárias, respectivamente representadas pelos percentuais de 9,86 e 2,31 (SENAES/SIES, 2007).

As classes de remuneração média mensal (em salário mínimo) dos EES. Cerca de 11.000 iniciativas autogestionárias não apresentam nenhuma remuneração média mensal; 22% delas se enquadram na classe que varia de 0 a ½ salário mínimo; 15,36% entre as classes de ½ a 1 salário mínimo; 8,08% de 1 a 2 salários mínimos; 3,49% de 2 a 5 salários mínimos e apenas 0,81% deles têm uma remuneração superior a 5 salários mínimos – totalizando deste modo, 178 empreendimentos.

Da totalidade dos EES que possuem a remuneração média mensal de até ½ salário mínimo, 50,61% destes localizam-se na região Nordeste do país e, 23,56% na região Sudeste. De ½ a 1 salário mínimo a distribuição apresenta-se da seguinte maneira: Nordeste (39,05%), Sudeste (22,87%) e Sul (17,03%). Entre a remuneração de 1 a 2 salários mínimos, as regiões Nordeste e Sul sinalizam 25% cada uma, sobre o total desta faixa de remuneração.

Acerca das duas maiores faixas de remuneração (de 2 a 5 salários mínimos e 5 salários mínimos ou mais) admite-se que os maiores percentuais de EES que possuem tais remunerações encontram-se nas seguintes regiões: de 2 a 5 salários mínimos – região Sul (33,02%) e Nordeste (21,75%) e 5 salários mínimos ou mais – região Sul (28,65%) e Nordeste (24,72%), sobre o total desta classe de remuneração média mensal.

### 2.3. Políticas Públicas de Economia Solidária

Souza (2006) considera as políticas públicas como o campo de conhecimento que busca colocar o governo em ação. Guareschi *et al.* (2004) reforça esta definição e contribui afirmando que as políticas públicas podem ser entendidas como:

o conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público (GUARESCHI *et al.*, 2004, p.180).

Para Saule (1998), elas designam todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social. Sob uma perspectiva social, Pereira (2006) admite que as políticas públicas inscrevem-se no âmbito da luta social e visa enfrentar ou responder às questões sociais, sobretudo àquela decorrente da relação capital *versus* trabalho ou das assimetrias resultantes desta relação.

<sup>8</sup> Da totalidade dos EES, em 454 deles não foram especificados o segmento econômico.

Assim, em meio à importância da administração pública, Sharkarnsky (1974) aponta que ela pode ser medida pelo amplo alcance das responsabilidades dos administradores. Um fator que relaciona grande parte da matéria de administração pública com outros campos de ciência política é a preocupação comum com a elaboração de políticas. Pela ótica do caráter ‘público’ da política, pode-se dizer que quanto maior for o controle da sociedade sobre a criação e sobre a execução da política pública, quanto maior for seu campo de atuação, bem como seus resultados, mais forte será o seu caráter público.

Importante destacar a definição de Schiochet no verbete ‘Políticas Públicas’ na obra mais recente relacionada à Economia Solidária - ‘*Dicionário internacional da outra economia*’, onde reconhece que as políticas públicas são “a própria iniciativa do governo (ou Estado) que se organiza em planos, programas e ações” [...]. O autor ainda reforça que, no “Estado moderno e seus governos democráticos, o âmbito da política pública é a cidadania, entendida como a relação entre Estado e sociedade civil mediada pelos direitos” (SCHIOCHET, 2009, p.268).

Nesta direção, o binômio ‘Políticas Públicas e Economia Solidária’ significa uma combinação promissora para o desenvolvimento econômico e social justo do País, principalmente quando se diz respeito às questões relacionadas à geração de trabalho e renda e resgate da cidadania.

Para o MTE/SENAES (2010), a Economia Solidária é um jeito diferente de produzir, vender, comprar e trocar o que é preciso para viver [...] é uma inovadora alternativa de geração de trabalho e renda e uma resposta a favor da inclusão social que tem como características básicas: cooperação, autogestão, dimensão econômica e solidariedade.

A existência destas características básicas compreende, segundo o MTE/SENAES (2010), uma oposição à exploração do trabalho [...] que considera essencialmente o ser humano na sua integralidade como sujeito e finalidade da atividade econômica.

A criação da SENAES foi anunciada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante o III FSM<sup>10</sup>, em Porto Alegre. Fruto da proposição da sociedade civil e governo, a Secretaria foi concebida no âmbito do MTE sob a publicação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003 (MTE /SENAES 2010).

O governo federal, desde então, passa a desenvolver políticas estruturadas para apoiar a Economia Solidária no Brasil. De acordo com Singer (2009), o surgimento desta Secretaria representa o reconhecimento da Economia Solidária como parte integrante do seu programa social, num contexto onde se debatia a necessidade de um novo modelo de desenvolvimento para o País. Nesta direção, Pochmann (2004) alega que a iniciativa de consolidar a Economia Solidária enquanto política reforça a estratégia de inclusão social.

Para o MTE /SENAES (2010), a criação da SENAES significa uma mudança profunda nas políticas de trabalho e emprego que visam à geração de renda e à garantia de direitos de cidadania da população menos favorecida na sociedade.

Barbosa (2007, p. 194) ainda complementa que, a criação da SENAES expressa “a assunção propositiva da nova realidade do trabalho hoje e, nesse processo, a reconceituação do próprio trabalho”.

Neste contexto, emerge o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, designado como marco das políticas públicas para a Economia Solidária no Brasil, que se insere no âmbito nacional a partir do Plano Plurianual (PPA)<sup>11</sup> (2004-2007), contando com orçamento próprio do governo federal

<sup>9</sup> Grifo nosso.

<sup>10</sup> Ocorrido em janeiro de 2003.

<sup>11</sup> PPA: principal instrumento de planejamento do poder público uma vez que define os programas governamentais para um período de quatro anos. Nele estão compreendidos as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública para as despesas de capital e de programas de duração continuada.



(MTE/SENAES, 2010). Segundo o MTE/SENAES (2010), o objetivo principal do Programa é promover o fortalecimento e a divulgação da Economia Solidária mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário envolvendo, neste cenário, empreendimentos econômicos solidários (EES), entidades de apoio e fomento (EAFs), gestores públicos, trabalhadores e interessados em geral.

Segundo Barbosa (2008, p.111), os beneficiários do Programa podem ser identificados como “os trabalhadores em risco de desemprego, os desempregados ou autônomos; as cooperativas, as empresas autogestionárias e associações, bem como as agências de fomento e apoio e fóruns municipais e regionais de desenvolvimento”.

O surgimento de Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil, tanto na abrangência estadual e municipal, tem sido crescente, considerado processo recente na agenda pública do país.

As primeiras Políticas Públicas de Economia Solidária remontam aos anos 1990, quando governos estaduais e municipais passaram a criar estruturas e desenvolver programas e ações com vistas a apoiar e fomentar práticas econômicas alternativas sob a égide da gestão coletiva e democrática (SINGER, 2004; VASCONCELOS, 2007).

No âmbito estadual, Alves (2006) e Icaza (2006) observam como precursor o governo do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1999 a 2002, cuja atuação estava ligada ao fomento da organização econômica associativa, principalmente, dos grupos de baixa renda (VASCONCELOS, 2007). Particularmente, a municipalidade pioneira de Políticas Públicas de Economia Solidária, destaca Alves (2006), foi a Prefeitura de Porto Alegre (RS), iniciada na década de 1990, que acabou gerando um conjunto de políticas que serviu de exemplo para outros municípios como: Recife (PE), Belém (PA), Chapecó (SC), Belo Horizonte (MG), São Paulo (SP) e Osasco (SP) (POCHMANN, 2004; SENAES, REDE DE GESTORES..., CENTRO DE ESTUDOS..., 2008).

## **2.4. Recursos aplicados junto à Economia Solidária no Brasil**

A identificação quantitativa dos recursos aplicados pelo Programa Economia Solidária em Desenvolvimento analisada durante o período compreendido entre 2004 e 2012 detectou 26 ações executadas (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2013). São elas:

- Ações de Geração de Renda para Populações Carentes
- Ações Emergenciais de Geração de Trabalho e Renda
- Apoio à Constituição e Consolidação de Políticas Públicas de Economia Solidária
- Apoio à Estruturação da Produção e Inclusão Produtiva
- Assistência Técnica para Geração de Finanças Solidárias
- Cadastro de Empreendimentos e Entidades de apoio para Manutenção e Ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária – SIES
- Capacitação de Agentes de Desenvolvimento Solidário
- Desenvolvimento e Disseminação de Conhecimentos e Tecnologias Sociais Apropriadas à Economia Solidária
- Estímulo à Institucionalização de Políticas Públicas de Economia Solidária
- Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária
- Fomento às Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários
- Fomento às Redes de Produção e Comercialização de Bens e Serviços Produzidos pela Economia Solidária
- Fomento às Finanças Solidárias

- Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária
- Fomento, Capacitação Ocupacional e Assistência Técnica e a empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores - Plano Brasil Sem Miséria
- Formação de Formadores(as), Educadores(as) e Gestores Públicos para Atuação em Economia Solidária
- Funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária
- Gestão e Administração do Programa
- Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária
- Implantação de Espaços Multifuncionais de Economia Solidária
- Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos Econômicos Solidários
- Promoção da Inclusão Produtiva
- Promoção do Consumo Ético e Comércio Justo
- Promoção do Desenvolvimento Local e da Economia Solidária por meio da atuação de Agentes de Desenvolvimento Solidária
- Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão
- Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária

No período analisado foram investidos R\$ 253.544.262,43, sendo que os anos de 2011, 2009, 2008 e 2006 obtiveram os valores mais significativos de recursos financeiros (em milhões de reais). A saber: 47,559; 41,087; 34,530 e 29,840, respectivamente (anexo I).

As ações mais incidentes no Programa são: Promoção da Inclusão Produtiva; Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão; Ações de Geração de Renda para Populações Carentes e Estímulo à Institucionalização e de Políticas Públicas de Economia Solidária, chegando a R\$ 167.690.242,28 do total executado pelo Governo Federal, representando assim, 66,15% do total investido no Programa.

Especialmente em relação aos valores investidos anualmente, a ação – Promoção da Inclusão Produtiva é a que mais se destaca (por uma análise percentual em relação ao total investido no Programa). Diante disso, os investimentos realizados (em milhões de reais) frente a esta ação se distribuíram da seguinte forma: ano de 2009 (26,685); ano de 2010 (21,596); ano de 2008 (18,224) e ano de 2006 (11,800). Respectivamente, a representação percentual destes investimentos se mostra da seguinte forma: 64,95; 61,42; 52,78 e 39,54 (Anexo II).

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho buscou identificar e analisar ação governamental sob a esfera nacional enfocando os recursos financeiros aplicados junto aos empreendimentos econômicos solidários existentes no território brasileiro.

Importante destacar que foi a partir dos últimos dois decênios do século XX, auge principalmente, da perda de inúmeros postos de trabalho, que surge com maior intensidade as experiências de Economia Solidária no Brasil, em resposta, especialmente, aos problemas do desemprego em massa e da acentuada exclusão social.

Devemos considerar que a Economia Solidária no âmbito da administração pública ainda se considera recente, aproximadamente com uma década de existência. Tal consideração nos permite advogar que há um longo caminho e espaço para uma ampliação da totalidade dos recursos financeiros

do governo federal. Haja vista o módico montante empregado para o fomento das iniciativas autogestionárias e solidárias, cujo percentual chega a 0,14% do total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional. Diante de uma análise horizontal do período analisado no estudo (nove anos), percebem-se variações de um ano para outro. De um lado, as variações positivas significantes figuram-se nos anos de 2005 para 2006 (71,50%), de 2007 para 2008 (74,27%) e 2010 para 2011 (35,26%). Já as variações negativas incidem nos anos de 2006 para 2007 (33,60%), de 2009 para 2010 (14,43%), sendo que a queda mais abrupta se apresenta entre os anos de 2011 e 2012, chegando a 79,44%.

Por fim, outro aspecto salutar se exprime na ousada intenção de conjugar numa mesma ação o ‘econômico’ e o ‘social’, estas políticas elevam ao extremo a noção de uma política de desenvolvimento. Talvez seja este um dos grandes méritos das Políticas Públicas de Economia Solidária: tratar o econômico e o social como duas faces de uma mesma moeda.

## ANEXOS:

### Anexo I: Transferência de recursos (entre 2004 e 2012)

Transferência de Recursos (em reais/moeda brasileira)			
Período	Total destinado pelo Governo Federal em âmbito nacional (A)	Total destinado ao Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (B)	(B / A)
Ano 2004	105.818.249.263,80	18.370.773,98	0,0173
Ano 2005	120.460.267.670,41	17.399.226,89	0,0144
Ano 2006	144.827.545.210,56	29.840.402,29	0,0206
Ano 2007	165.034.755.952,71	19.814.310,16	0,0120
Ano 2008	203.766.062.325,61	34.530.489,85	0,0169
Ano 2009	209.364.793.984,53	41.087.595,24	0,0196
Ano 2010	232.580.460.950,76	35.159.964,61	0,0151
Ano 2011	265.087.732.011,67	47.559.138,91	0,0179
Ano 2012	250.308.351.600,32	9.782.360,50	0,0039
<b>Total</b>	<b>1.697.248.218.970,37</b>	<b>253.544.262,43</b>	<b>0,1411</b>

Fonte: Portal da Transferência do Governo Federal (2013). Elaborado pelos autores.

## Anexo II: Maiores valores (transferências de recursos): por ano e ação

Período	Ação	Valor transferido (em reais/moeda brasileira)	% em relação ao total investido no Programa Economia Solidária em Desenvolvimento
Ano 2004	Promoção da Inclusão Produtiva	4.372.060,48	23,80
	Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária	8.934.298,50	48,63
Ano 2005	Fomento à Geração de Trabalho e renda em Atividades de Economia Solidária	5.713.048,86	32,84
	Promoção da Inclusão Produtiva	7.032.391,92	40,42
Ano 2006	Fomento à Geração de Trabalho e renda em Atividades de Economia Solidária	7.762.981,39	26,02
	Promoção da Inclusão Produtiva	11.800.113,21	39,54
Ano 2007	Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão	4.910.145,00	24,78
	Fomento à Geração de Trabalho e renda em Atividades de Economia Solidária	5.367.189,58	27,08
Ano 2008	Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária	8.500.000,00	24,62
	Promoção da Inclusão Produtiva	18.224.924,95	52,78
Ano 2009	Organização nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos Econômicos Solidários	5.080.876,00	12,37
	Promoção da Inclusão Produtiva	26.685.718,98	64,95
Ano 2010	Promoção do Desenvolvimento Local e da Economia Solidária por meio da atuação de Agentes de Desenvolvimento Solidária	6.118.007,80	17,40
	Promoção da Inclusão Produtiva	21.596.608,34	61,42
Ano 2011	Descrição pendente de definição (Ação destinada ao Fomento ao Trabalho)	7.914.509,26	16,64
	Promoção da Inclusão Produtiva	12.645.035,91	26,59
Ano 2012	Fomento, Capacitação Ocupacional e Assistência Técnica e a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores - Plano Brasil Sem Miséria	2.042.018,10	20,87
	Apoio à Estruturação da Produção e Inclusão Produtiva	2.990.314,00	30,57
		<b>167.690.242,28</b>	<b>66,15</b>

Fonte: Portal da Transferência do Governo Federal (2013). Elaborado pelos autores.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, F.J.C. O estudo qualitativo dos municípios de Santo André, São Bernardo, Mauá e São Carlos (SP). In: MEDEIROS, A., SCHWENGBER, A., SCHIOCHET, V. (Orgs.). *Políticas Públicas de Economia Solidária: por um outro desenvolvimento*. Recife: UPFE, 2006. pp. 116-125.
- ARRUDA, M. Socioeconomia solidária. In: CATTANI, A. D. (Org.). *A outra economia*. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003, pp. 232-242.
- BARBOSA, R. N. de C. *A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e de resignificação do trabalho no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2007.
- BARBOSA, R. N. de C. Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. In: (Orgs.) SILVA e SILVA, M. O., YASBEK, M. C. *Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo*. 2 ed. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2008. pp. 90-129.
- BERTUCCI, J. de O. (2005). *A Economia Solidária do pensamento utópico ao contexto atual: um estudo sobre experiências em Belo Horizonte*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, Brasil.
- CASA BRASIL. *Políticas Públicas de Economia Solidária*. Formação em Economia Solidária do Projeto Casa Brasil, Módulo 6, 2007. Disponível em: <<http://www.casabrasil.gov.br>>. Acesso em: 02 mai. 2008.
- GUARESCHI, N, COMUNELLO, L. N. M, HOENISCH, J. C. Problematizando as práticas psicológicas no modo de entender a violência. In: STREY, M. N.; AZAMBUJA, M. P. R.; JAEGER, F. P. (Ed). *Violência, gênero e Políticas Públicas*. EDIPUCRS, Porto Alegre, 2004. pp. 177-194.
- HOBSBAWN, E. *Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.
- ICAZA, A. M. S. Políticas Públicas e Economia Solidária no Rio Grande do Sul. In: FRANÇA FILHO et al. (Org.). *Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. pp. 171-180.
- KAPRON, S.; FIALHO, A. L. Políticas públicas para a economia solidária. In: CATTANI, A.D. (Org.). *A outra economia*. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003. pp. 215-219.
- MACHADO, Z. *Economia combina com solidariedade? A resposta é sim. Mas o caminho ainda é complexo e o ritmo lento*. Para os participantes da conferência sobre Economia Solidária do II Fórum Social Mundial. Porto Alegre: Ed. Veraz Comunicação, 2002.
- MARX, K. *O capital: crítica da economia política*. Lisboa: Progresso-Editorial, 1990. Livro I, Tomo I.
- MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. SENAES. Secretaria Nacional de Economia Solidária. *A Economia Solidária*. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria\\_oque.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/ecosolidaria_oque.asp)>. Acesso em: 02 jan. 2010.

PEREIRA, M. E. F. D. *Questão Social e Políticas Públicas. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL*, 10., 2006, Recife. Anais.... Brasília: ABEPSS, 2006.

PINHO, D. B. *Que é cooperativismo*. São Paulo: Editora S.A, 1966.

PINHO, D. B. *O Cooperativismo no Brasil: da vertente pioneira à vertente solidária*. São Paulo: Saraiva, 2004.

POCHMANN, M. *Políticas de inclusão social: resultados e avaliação*. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Transferências de Recursos. *Portal da Transparência do Governo Federal*. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 01 jul. 2013.

RANGEL, R. R. (2010). *Economia Solidária e Ação Governamental no Brasil: o município de São José dos Campos (SP)*. Dissertação de mestrado, Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, SP, Brasil.

SANTOS, B. de S. (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SAULE JÚNIOR, N. A Participação dos Cidadãos no Controle da Administração Pública. *In: Pólis Papers*. São Paulo: Pólis Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais, 1998.

SCHIOCHET, V. Políticas Públicas. *In: CATTANI, A. D. et al. Dicionário internacional da outra economia*. CES. Coimbra: Edições Almedina, 2009. pp. 268-272.

SHARKANSKY, I. *Administração Pública*. Rio de Janeiro: FGV, 1974.

SCHWENGBER, A. *Diretrizes para uma Política Pública de Economia Solidária no Brasil: a contribuição da Rede de Gestores*. Disponível em: [http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf\\_rede.pdf](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/conf_rede.pdf). Acesso em: 01 nov. 2009.

SENAES. Secretaria Nacional de Economia Solidária. *Atlas da Economia Solidária no Brasil*. Brasília: 2006.

SENAES. Secretaria Nacional de Economia Solidária. SIES. *Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária*. 2007. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/sistemas/atlas/atlases.html>. Acesso: 01,05,09 out. 2009; 04,05,07 jan. 2010; 15,16,22,23 fev. 2010.

SENAES. Secretaria Nacional de Economia Solidária; Rede de Gestores de Políticas Públicas de Economia Solidária; Centro de Estudos e Pesquisa Josué de Castro. *Políticas públicas em economia solidária: reflexões da Rede de Gestores*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2008.

SENAES. Secretaria Nacional de Economia Solidária. *Guia SIES 2009. Volume 1: Orientações e Procedimentos Gerais. Departamento de Estudos e Divulgação*. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies\\_formularios.asp](http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies_formularios.asp)>. Acesso em: 09 mai. 2009.

SINGER, P. I. Economia solidária contra o desemprego. *Jornal Folha de São Paulo. Seção – Tendências/Debates*. pp. 1-3. 11/Jul/96. Disponível em: <<http://www1uol.com.br/cgi-in/bibliot/arquivo.cgi>>. Acesso em: 02 ago. 2008.

SINGER, P. I. *Uma utopia militante. Repensando o Socialismo*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.

SINGER, P. I. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. In: SINGER, P. I.; SOUZA, A. R. de (Orgs.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000. pp. 11-28. (Coleção economia).

SINGER, P. I. *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SINGER, P. I. Economia solidária. In: CATTANI, A. D. (Org.). *A outra economia*. Porto Alegre: Veraz Editores, 2003, pp.116-125.

SINGER, P. I. A Economia Solidária no Governo Federal. *Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise*. IPEA, n. 24, 2004, pp. 3-5.

SINGER, P. I. A recente ressurreição da economia solidária no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SINGER, P. I. Políticas Públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. *Boletim Mercado de Trabalho - Conjuntura e Análise*. IPEA, n. 39, pp. 43-48, 2009.

SOUZA, A. R. de. Economia Solidária: um movimento nascente da crise do trabalho. In: SOUZA, A. R. de, CUNHA, G. C., DAKUZAKU, R. Y. (Orgs.). *Uma outra economia é possível: Paul Singer e economia solidária*. São Paulo: Contexto, 2003.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre: UFRGS, v.8, n. 16, pp. 20-45, 2006.

VASCONCELOS, M. da C. A. (2007). *Além da geração de trabalho e renda: economia solidária e participação de cooperados/associados em Sergipe*. Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil.