

ARTIGO

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL

Eliezer Pedroso Rosa³⁸

RESUMO

A partir da segunda metade da década de 1990 foram implementados no Brasil, no âmbito de governos municipais e estaduais, programas e projetos voltados ao fortalecimento da economia solidária como estratégia de inclusão social através da geração de trabalho e renda. O Rio Grande do Sul, contando com mais de um século de tradição cooperativista, foi o primeiro estado brasileiro a implementar políticas públicas de apoio a estes empreendimentos coletivos e autogestionados. O presente trabalho tem o objetivo de analisar as principais características das atuais políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do Sul, a partir das experiências de cinco municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, a saber: Canoas, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Sapiranga. A pesquisa tem caráter qualitativo, e foi realizada a partir de entrevistas com os gestores públicos dos departamentos de economia solidária de cada município. Os resultados da análise sobre a forma com que estas políticas estão estruturadas nos municípios indicam que, embora já não se trate de um novo gênero de política pública, as políticas de economia solidária ainda apresentam grandes fragilidades no seu desenvolvimento. É possível afirmar que, em relação às primeiras experiências deste tipo de política implementadas no estado, as políticas atuais apresentam um crescimento mais quantitativo, no sentido do número de municípios que as desenvolvem e do número de empreendimentos atendidos, do que qualitativo, no sentido de aprimoramento e aprofundamento das ações empreendidas para constituição de uma outra dinâmica econômica e social.

PALAVRAS-CHAVE: Economia solidária. políticas públicas. Rio Grande do Sul

PUBLIC POLICIES OF SOLIDARITY ECONOMY IN RIO GRANDE DO SUL

³⁸Mestrando em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS.

ABSTRACT

From the late 1990's onwards, programs and projects geared towards the strengthening of the solidarity economy have been implemented in Brazil in the scope of city and state governments, as a strategy of social inclusion through the generation of employment and income. Rio Grande do Sul, which has over a century of cooperative tradition, was the first Brazilian state to implement public policies to support those types of collective, self-managed initiatives. The aim of this paper is to analyze the main characteristics of the current public policies of solidarity economy in Rio Grande do Sul based on the experiences of five cities of the metropolitan area of Porto Alegre, which are: Canoas, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapucaia do Sul and Sapiranga. This is a qualitative study based on interviews with the public managers at the solidarity economy departments of each municipality. The results of the analysis about the way such policies are structured in the cities indicate that, even though this is no longer a new type of public policy, the policies of solidarity economy still present several developmental weaknesses. It is possible to say that, regarding the first experiences of this type of policy implemented in the state, the current policies present a quantitative growth in terms of the number of cities that develop them and in respect to the amount of initiatives attended, as opposed to a qualitative growth, in the sense of improvement and deepening of the actions taken for the constitution of a different economical and social dynamics.

KEYWORDS: Solidarity Economy. Public Policies. Rio Grande do Sul.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil viveu uma longa fase de estagnação econômica, iniciada na década de 1980 e agravada pelas políticas neoliberais de abertura do mercado nacional aos produtos estrangeiros durante a década de 1990. O movimento internacional da globalização provocou mudanças profundas nas estruturas econômicas e políticas dos países em desenvolvimento. Por um lado, a quebra de barreiras transnacionais proporcionou a integração econômica, financeira e tecnológica entre os continentes, mas por outro, desprotegeu as indústrias nacionais frente ao mercado estrangeiro. Fragilizadas pela concorrência das multinacionais, inúmeras empresas nacionais

faliram, aumentando consideravelmente os índices de desemprego e informalidade no país (ARROYO; SCHUCH, 2006).

Segundo Singer (2008), uma das alternativas encontradas pelos trabalhadores diante da perspectiva de desemprego foi a tomada de empresas falidas ou em via de falência, ressuscitando-as como cooperativas autogestionárias, passando a ser seus próprios patrões. Além do aumento do desemprego, nas últimas décadas, a organização do trabalho mudou, fazendo com que as empresas reduzissem seus quadros de mão-de-obra devido à inserção de novas tecnologias e técnicas de produção e à subcontratação de serviços autônomos e cooperativos.

Com o aprofundamento do processo de globalização a partir do final do século XX, a terceirização foi adotada como uma nova estratégia de reestruturação produtiva. Oriunda do modelo toyotista de produção, ela implementa uma nova forma de relação entre capital e trabalho. Segundo Arroyo e Schuch (2006), a terceirização se define por um caráter dúbio, pois ao mesmo tempo em que precariza as relações de trabalho e reduz salários, direitos e outros benefícios, ela possibilita o surgimento e o avanço de outras formas de organização do trabalho, graças à criação de empreendimentos autônomos.

Nesse contexto, a economia solidária surge como instrumento de defesa da classe trabalhadora a partir da criação de projetos coletivos, tais como: clubes de troca, cooperativas populares, associações e redes de produção, consumo e comercialização, empresas autogestionárias, cooperativas de agricultura familiar, entre outros. A economia solidária tem sido uma resposta importante dos trabalhadores e dos movimentos sociais em reação às transformações ocorridas no mundo do trabalho e à nova etapa do capitalismo, caracterizada pelo desemprego estrutural e pela desvalorização do trabalho produtivo em relação à acumulação financeira (SINGER, 2008). Conforme dados do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES), referentes ao período de 2005 a 2007, existem no Brasil 21.885 organizações coletivas, envolvendo 1.647.029 participantes organizados sob forma de autogestão, que realizam atividades de produção de bens e de serviços, crédito e finanças solidárias, trocas, comércio justo e consumo solidário. No Rio Grande do Sul, foram mapeados 2.084 empreendimentos de economia solidária, envolvendo aproximadamente 30.500 trabalhadores organizados sob a forma de grupos informais (1.024), associações (597), cooperativas (382) e empreendimentos constituídos segundo outras formas de organização (81).

Conforme Laville e Gaiger (2009), o conceito de economia solidária refere-se a acepções variadas que giram ao redor da ideia de solidariedade, em contraste com o individualismo utilitarista e concorrencial, que visa apenas a lucratividade e caracteriza o comportamento econômico predominante nas sociedades capitalistas. O termo foi cunhado na década de 1990, quando, por iniciativa de cidadãos, produtores e consumidores, despontaram inúmeras atividades econômicas organizadas segundo princípios de cooperação, autonomia e gestão democrática. Segundo os autores:

As expressões da economia solidária multiplicaram-se rapidamente, em diversas formas: coletivos de geração de renda, cantinas populares, cooperativas de produção e comercialização, empresas de trabalhadores, redes e clubes de troca, sistemas de comércio justo e de finanças, grupos de produção ecológica, etc. Essas atividades apresentam em comum a primazia da solidariedade sobre o interesse individual e o ganho material [...] (LAVILLE; GAIGER, 2009, p. 162).

Lisboa (2005) afirma que uma das originalidades da economia solidária é a de estar no mercado sem se submeter à busca do lucro máximo, como se evidencia pela prática do preço justo nos seus empreendimentos. A preocupação com a rentabilidade econômica não está excluída, mas suas operações se pautam pelo respeito aos valores éticos e humanistas. Singer (2008, p. 9) complementa dizendo que “a chave desta proposta é a associação entre iguais em vez do contrato entre desiguais [...] é outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual”.

Em contraposição a estes autores, Barbosa (2007) afirma que com maior ou menor possibilidade de troca, de alguma forma, todos na sociedade se confrontam com o mercado e se subordinam a ele. As atividades da economia solidária podem até apresentar um modo de produzir, mas não um modo de produção diferente, e só podem ser compreendidas como totalidade. Segundo a autora, esta é uma perspectiva muitas vezes incipiente na visão idealizada de economia solidária, que ainda, frequentemente, se envereda teórica e ideologicamente pela visão de mercados e economias heterogêneas convivendo com lógicas próprias.

Para Barbosa (2007), a economia solidária se insere em um universo de práticas decorrentes do adensamento da questão social na vida capitalista e do acirramento da luta de classes em favor da acumulação de capital através da diminuição e precarização do emprego, com baixos salários, péssimas condições de trabalho e desproteção social. Nessa mesma linha, Lima (2010) afirma que o trabalho associado, mais do que representar a autonomia e democratização no trabalho, se adequa aos ditames de flexibilização exigidos pelo capital. Os cooperados, ao ocuparem simultaneamente a posição de trabalhadores e de proprietários nas cooperativas, Vol.2, Nº2. Agosto de 2013.

deslocariam a relação de oposição entre capital e trabalho para uma relação de colaboração entre capital e trabalho, com a adoção de uma perspectiva gerencial. Segundo o autor, diversas empresas passaram a demitir trabalhadores sugerindo que eles se organizassem em cooperativas para prestar serviços como subcontratados para essas mesmas empresas. Deste modo, no momento em que os trabalhadores se autogerem, eliminam custos para o capital.

Um caminho intermediário de reflexão teórica sobre economia solidária é apontado por Gaiger (2008), que afirma ser ilusório acreditar em um altruísmo generalizado, capaz de banir naturalmente qualquer sinal de utilitarismo. É possível dizer que a economia solidária representa um fenômeno em que se podem realizar interesses não utilitários, mas isso não autoriza supor que esses vínculos sociais não incluam relações inexoravelmente híbridas, com dosagens de solidariedade, altruísmo, pragmatismo e interesse próprio. O autor afirma que a economia solidária e a autogestão residem primordialmente numa experiência de emancipação do trabalho desumanizado e desprovido de sentido, na restituição do trabalhador à condição de sujeito de sua existência, na superação do seu estado de alienação.

Para Lisboa (2005), a economia solidária configura um modelo de produção com potencial civilizador superior ao do capitalismo, que cultiva o individualismo, o egoísmo e o consumismo e que tem depredado os recursos naturais do planeta. O capitalismo gerou um modelo de vida nos países ricos que não pode ser estendido a toda humanidade, tratando-se, portanto, de um sistema altamente excludente (FURTADO, 1996). A economia solidária busca justamente na inclusão a solução para os seus problemas. Porém, há muitos desafios a serem enfrentados para sua consolidação, de ordem política, econômica e cultural.

São fundamentais políticas públicas adequadas, que tratem essas atividades, consideradas informais, porém legítimas, não como um problema social, mas como parte da solução econômica para direcionar o desenvolvimento nacional rumo à inclusão e à sustentabilidade. Segundo França Filho (2006), é consenso que somente como política pública a economia solidária poderá sair do seu confinamento e experimentalismo social para se constituir em uma força contra-hegemônica capaz de construir uma outra dinâmica econômica e social.

A partir da segunda metade da década de 1990, foram implementados no Brasil, no âmbito de governos municipais e estaduais, programas e projetos voltados ao fortalecimento da economia solidária como estratégia de inclusão social pela geração de trabalho e renda em atividades coletivas e autogestionadas. As políticas públicas de economia solidária estão associadas

ao surgimento da questão da geração de trabalho e renda para além da noção exclusiva de emprego. As políticas de emprego anteriores não concebiam a possibilidade de geração de trabalho e renda fora do paradigma da relação assalariada. Tais políticas baseavam-se, fundamentalmente, na qualificação profissional, buscando o aumento das condições de empregabilidade da mão-de-obra (FRANÇA FILHO, 2006).

Segundo França Filho (2006), a entrada da economia solidária na agenda das políticas públicas de geração de trabalho e renda carrega consigo os riscos de uma tendência precarizante do mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, este processo aponta para a possibilidade de estabelecimento de novas formas de relação de trabalho mais igualitárias e democráticas em um contexto de relativização da centralidade do assalariamento. Trata-se, neste caso, de pretender inventar novas institucionalidades em certos territórios, a fim de fomentar o desenvolvimento de uma outra dinâmica econômica, baseada na combinação do potencial das formas não capitalistas de produção no bojo de iniciativas populares solidárias, articulando-as a outras iniciativas no campo da sociedade civil.

Conforme exposto até o presente momento, a economia solidária, enquanto objeto sociológico, conta com análises e interpretações distintas e muitas vezes controversas dentro dos campos de estudo da sociologia do trabalho e das políticas públicas. Alguns autores, como Singer (2008), França Filho (2006), Lisboa (2005) e Gaiger (2008), visualizam o fenômeno da economia solidária primordialmente como um instrumento de resistência dos trabalhadores frente à exploração capitalista, ou como uma experiência de construção da emancipação social das relações capitalistas de produção. Por outro lado, há autores, como Barbosa (2007) e Lima (2010), que descrevem a economia solidária fundamentalmente como uma nova cultura do trabalho, pautada pelo empreendedorismo e pelo auto-emprego, mas que não contradiz o sistema capitalista. Na visão desses autores, o Estado deixa de se comprometer com a universalização do direito ao trabalho assalariado e atua como legitimador do novo contexto de precarização do trabalho em favor da acumulação capitalista, conformando uma conjuntura de baixos salários, péssimas condições de trabalho e desproteção social.

Com o crescimento do número de estados e municípios brasileiros implementadores de políticas públicas de economia solidária a partir dos anos 2000, foi criada, em 2003, a Rede Brasileira de Gestores de Políticas Públicas de Fomento de Economia Popular e Solidária. Um dos desafios colocados pela Rede de Gestores, desde então, é o da identificação, intercâmbio e sistematização das políticas públicas desenvolvidas pelos estados e municípios nesta área. Portanto, há uma expansiva experimentação social e política que indica a existência de um

acúmulo de práticas que precisam ser melhor conhecidas. Para isso, é necessário inventariar e analisar as políticas públicas de economia solidária existentes hoje no Brasil, criando indicadores para acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas e dos resultados alcançados.

A partir dessa problemática e com base nos diferentes pontos de vista apresentados sobre o fenômeno da economia solidária, pretende-se responder as seguintes questões: De que forma e em que medida os pressupostos teóricos e estratégicos da economia solidária são traduzidos em políticas públicas e quais as possibilidades e limites dessas políticas? Quais são as características das atuais políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do Sul e que avanços podem ser verificados em relação às primeiras experiências deste tipo de política no estado?

Para nortear o trabalho de investigação, considerando os pressupostos teóricos acima explicitados, foram elaboradas as seguintes hipóteses:

H₁: As políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do Sul constroem estratégias de desenvolvimento local direcionadas ao fomento de uma nova dinâmica econômica, a partir da criação e do fortalecimento de arranjos produtivos locais integrados ao tecido das relações sociais, políticas e culturais.

H₂: A formulação de seus projetos e programas é orientada pela necessidade de engendrar os valores da autogestão e da solidariedade, em contraste com o individualismo utilitarista do empreendedorismo tradicional.

H₃: Mais do que simplesmente organizar a economia informal em uma perspectiva de inclusão econômica e social, as políticas públicas de economia solidária trabalham a partir de uma concepção de política estratégica, orientada pelos ideais de resistência e emancipação dos trabalhadores, na medida em que pensa o desenvolvimento centrado em contextos territoriais específicos e orientado por uma nova dinâmica econômica.

O presente trabalho tem por objetivo analisar de que forma e em que medida os pressupostos teóricos e estratégicos da economia solidária são traduzidos em políticas públicas locais e quais os avanços, possibilidades e limites dessas políticas. Para tanto, se faz necessário descrever e sistematizar as características das atuais políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do Sul, bem como identificar os principais programas e projetos implementados e comparar os diferentes tipos e níveis de estruturação das políticas públicas de economia solidária dos municípios gaúchos, examinando também a participação das entidades da sociedade civil no processo de formação e implementação das políticas públicas.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO RIO GRANDE DO SUL

A seguir serão apresentados os pontos que fizeram parte da análise das atuais políticas públicas de economia solidária com base nas experiências dos municípios de Canoas, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga e Sapucaia do Sul. O critério adotado para a seleção dos municípios foi a existência de algum órgão específico (secretaria, diretoria, departamento ou coordenadoria) responsável pela implementação da política pública de economia solidária em cada município. O recorte temporal de análise das políticas públicas pesquisadas neste trabalho vai de 2009 a 2012, compreendendo, assim, um mandato completo na gestão municipal. Esta pesquisa, de caráter qualitativo, foi realizada a partir de entrevistas com gestores públicos dos departamentos de economia solidária de cada município participante, bem como, da análise de documentos, legislações e da bibliografia existente sobre o tema. Para fins de organização, a abordagem será dividida em três tópicos: nível de estruturação, concepção e participação social na política e execução e resultados.

2.1 NÍVEL DE ESTRUTURAÇÃO

O propósito inicial deste primeiro quesito foi conhecer o grau de estruturação da política de economia solidária nos municípios pesquisados em termos de complexidade, ou seja, trata-se de investigar se as ações no campo da economia solidária estavam estruturadas sob uma política geral e se, sob tal política, alinhavam-se os programas, projetos e ações implementados. Neste sentido, embora três dos cinco municípios analisados tenham apresentado algum tipo de plano geral de política de economia solidária, chama a atenção o fato de que o conteúdo de tais planos, em grande parte, limitava-se a uma relação de ações a serem desenvolvidas.

Tal constatação parece revelar a ausência, na maioria dos casos, de uma estratégia e/ou diretrizes claras para tais políticas. Assim como foi constatado pelas primeiras pesquisas de avaliação das políticas de economia solidária, as políticas atuais ainda apresentam grandes fragilidades do ponto de vista organizativo, legislativo e de recursos. Não foram encontradas, por exemplo, definições de metas e objetivos para os programas realizados, bem como de instrumentos para avaliação e monitoramento dos resultados das ações implementadas. Tais aspectos evidenciam a carência de um eixo estratégico na estruturação dessas políticas, planejadas apenas em nível operacional.

É preciso considerar que grande parte das dificuldades estruturais associadas ao desenvolvimento das ações governamentais de apoio à economia solidária podem ser atribuídas à inexistência de um marco legal específico de amparo a tais políticas. Dos municípios que fizeram parte da pesquisa, apenas Novo Hamburgo conta com uma lei municipal de economia solidária em vigor. Os demais municípios informaram a existência de projetos de lei em formulação ou em tramitação na Câmara dos Vereadores.

O segundo tópico analisado neste quesito diz respeito à maneira como os diferentes atores institucionais se articulam para implementação da política. Neste ponto, revelou-se que as políticas de economia solidária apoiam-se fundamentalmente sobre duas formas diferentes de articulação para sua realização: a primeira dentro da própria estrutura do governo, geralmente através de parcerias entre duas ou mais secretarias, e a segunda para além da estrutura de governo, ou seja, na sua relação com a sociedade civil.

Segundo os gestores municipais entrevistados, a construção de alianças intragovernamentais é necessária em função da diversidade de questões que as práticas de economia solidária mobilizam. Tais problemas envolvem temas muito variados, com aspectos econômicos, sociais, políticos, culturais, ambientais etc., exigindo ações transversais para o seu tratamento. Foi identificada com maior incidência a realização de parcerias entre as secretarias de desenvolvimento econômico e as secretarias de desenvolvimento social e de meio ambiente.

Já em relação às articulações extra governamentais, fica clara a importância dos convênios com as universidades e centros tecnológicos, principalmente para as ações de formação e capacitação dos trabalhadores e de incubação dos empreendimentos. Destaca-se também o papel exercido pelo próprio movimento da economia solidária, a partir de fóruns municipais, na organização e mobilização dos empreendimentos. Ao contrário do que foi encontrado em pesquisas anteriores, parcerias do poder público com sindicatos, entidades religiosas e organizações não-governamentais não se demonstraram significativas. É sabido que essas entidades também realizam atividades de apoio aos empreendimentos de economia solidária na região, mas para o desenvolvimento dessas atividades não são realizadas parcerias (formais ou informais) com os departamentos municipais de economia solidária.

Chama atenção a falta de articulação entre as ações desempenhadas pelos governos municipais e as políticas públicas de economia solidária existentes em nível estadual e federal. Apenas dois municípios relataram a realização de convênios, parcerias, ou a participação em editais para atuação em conjunto com

a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) ou a Secretaria Estadual de Economia Solidária e apoio à Micro Empresa (SESAMPE). Embora a criação da secretaria estadual de apoio a economia solidária seja recente, a SENAES já estava em funcionamento quando as atuais políticas públicas municipais foram criadas. O governo federal demonstra ter preferência por parcerias com ONGs e OSCIPs para realização de projetos nos municípios, como pode ser percebido nos diversos casos em que entidades da sociedade civil desenvolvem ações nos municípios pesquisados, em parceria com o governo federal, mas sem qualquer relação com os departamentos municipais de economia solidária. Esse fato aponta para a necessidade de se buscar uma ação integrada entre as diferentes iniciativas públicas de apoio à economia solidária, evitando sobreposição de ações e fragmentação de recursos, no sentido de potencializar a ação do estado e a consolidação de uma agenda pública de desenvolvimento da economia solidária.

2.2 CONCEPÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL DA POLÍTICA

No que diz respeito ao processo de entrada da economia solidária na agenda governamental, chama atenção a pouca importância atribuída pelos gestores municipais ao papel reivindicatório do movimento da economia solidária enquanto demandante de políticas públicas. Ao contrário do que a literatura relata sobre o surgimento das primeiras políticas de economia solidária no Estado, no final dos anos 1990, momento no qual os movimentos teriam exercido um papel reivindicatório decisivo, dos municípios que fizeram parte desta pesquisa apenas Canoas e Novo Hamburgo destacaram a pressão e a demanda social como elementos importantes para o estabelecimento da política local de economia solidária. Isso pode ser explicado pelo fato desses municípios contarem com fóruns e movimentos locais mais organizados e, conseqüentemente, com maior peso político do que os demais.

Em alguns municípios, o fórum local de economia solidária se estabeleceu ou ganhou força apenas após o início da implementação da política pública, através da iniciativa do próprio governo em reunir e organizar os produtores locais da economia solidária. Em Sapucaia do Sul, Sapiranga e São Leopoldo, a entrada da economia solidária na pauta do governo foi atribuída mais à sensibilidade dos dirigentes em relação à economia solidária, ao diagnóstico da realidade social do município e à pertinência do tema diante do contexto e dos rumos do desenvolvimento econômico atual.

Nesse sentido, a compreensão sobre o surgimento da questão da economia solidária em âmbito governamental pode variar em função dos diferentes contextos municipais. Localidades com o tecido organizativo mais institucionalizado ensejam graus de participação dos movimentos locais na formulação da política pública muito mais acentuados.

No que diz respeito aos canais de participação dos atores sociais na política de economia solidária, os fóruns municipais, uma vez estabelecidos, se configuram como o principal instrumento de governança. As assembleias dos fóruns são realizadas mensalmente ou quinzenalmente e contam com a participação de representantes dos empreendimentos, do poder público e das organizações privadas de apoio à economia solidária. Segundo os gestores públicos, todas as propostas de ações governamentais são submetidas ao fórum e debatidas coletivamente, como a organização de feiras, a participação da economia solidária nos eventos municipais, a realização de cursos de capacitação para os trabalhadores, etc. Segundo Adair Barcelos, gestor municipal das políticas de economia solidária de Canoas, cabe ao movimento, inclusive, indicar os empreendimentos que devem ser beneficiários diretos das políticas: “o processo é participativo no sentido de envolver as pessoas. O fórum tem esse papel de mobilização dos próprios empreendimentos. Não colocamos anúncios no jornal, quem vai selecionar os beneficiários de cada projeto é o movimento. As próprias cooperativas.” Devido à frequência de realização destes encontros e ao nível igualitário em que se encontram os seus participantes, os fóruns municipais de economia solidária constituem um importante canal de interface entre as ações do poder público e as necessidades dos empreendimentos. Nos municípios pesquisados, as reuniões do fórum municipal contam com uma participação média de 40 a 60 representantes de empreendimentos locais.

Dentre as entidades privadas que fazem parte dos fóruns municipais, o papel das instituições de ensino superior se destaca, além dos próprios empreendimentos de economia solidária. Verificou-se que ONGs e entidades religiosas continuam tendo um peso razoável. Entretanto, instituições sindicais, Sistema S e outros movimentos sociais revelam-se pouco representativos. A pouca relevância atribuída à velhos atores do cenário dos movimentos sociais, especialmente de sindicatos e centrais sindicais, pode indicar um afastamento do movimento sindical das práticas de economia solidária, em comparação com a relação que se estabeleceu durante o surgimento das primeiras políticas públicas de economia solidária, no início dos anos 2000.

2.3 EXECUÇÃO E RESULTADOS

As políticas públicas de economia solidária estão estabelecidas na perspectiva de apoiar estruturas organizativas, sejam elas formalizadas ou não, tais como cooperativas, associações e

grupos informais. Isto indica que, ao direcionar suas ações para organizações coletivas ao invés de ter indivíduos como beneficiários diretos, o desenho de tal tipo de política se preocupa em escapar de um viés assistencialista e se volta para uma lógica de desenvolvimento societário, a partir do fortalecimento do tecido organizativo local.

De acordo com os dados dos departamentos municipais de economia solidária pesquisados, o número total de empreendimentos coletivos apoiados pelas suas políticas chega a 168. Estima-se que, através destes empreendimentos, as ações do poder público beneficiem aproximadamente 1.850 trabalhadores organizados sob forma de autogestão. A maior parte dos empreendimentos atendidos pelas políticas públicas de economia solidária não são formalizados. Do total de 168 empreendimentos, 79 são grupos informais, compostos por aproximadamente 860 pessoas. O dado relativo aos grupos informais, que representam quase a metade do total de empreendimentos, demonstra a precariedade e o baixo grau de institucionalização ainda relacionado a este tipo de organização. No conjunto dos cinco municípios pesquisados, apenas 30 dos empreendimentos atendidos pelas políticas públicas estão constituídos como cooperativas. No entanto, deve-se lembrar que a legislação federal que define os critérios e exigências para a formalização e a manutenção de cooperativas é, em diversos pontos, incompatível com a realidade de grande parte dos empreendimentos de economia solidária. Esta questão extrapola a possibilidade de resolução em nível municipal.

Durante o período de gestão das políticas atuais (2009-2012) não foi registrado nenhum caso de empresa recuperada pelos trabalhadores a partir de processo de falência. Neste ponto, fica claro o novo contexto pelo qual está passando a economia solidária, pois o apoio à recuperação de empresas em processo de falência teve um papel importante na agenda das primeiras políticas públicas de fomento à economia solidária desenvolvidas no Rio Grande do Sul, principalmente durante o governo de Olívio Dutra (1999-2002).

De acordo com as informações fornecidas pelos municípios, os empreendimentos beneficiários das políticas públicas se organizam principalmente nos seguintes ramos de atividade: artesanato, reciclagem, produção de alimentos (padarias e confeitarias), hortas comunitárias e agricultura familiar. No caso dos empreendimentos de reciclagem, foram relatados diversos casos em que a prefeitura tomou a iniciativa de organizar estas cooperativas para viabilizar o sistema de coleta seletiva da cidade.

Dentre as atividades mais frequentes desempenhadas pelo poder público no fomento à economia solidária destacam-se o apoio à comercialização dos produtos, principalmente através da realização de feiras municipais, a prestação de serviços de assessoria técnica e gerencial e a

realização de cursos para formação e qualificação dos trabalhadores. É importante salientar que, de acordo com os gestores entrevistados, a natureza dos cursos de formação em economia solidária não se refere apenas a capacitação técnica no sentido de uma lógica de empreendedorismo ou de empregabilidade, ou seja, voltada exclusivamente para finalidades técnico-mercantis, além disso, trata-se de um processo formação política para a organização do trabalho de forma cooperativa, solidária e autogestionária.

Infelizmente, não há dados atualizados do mapeamento do SIES, que está atrasado desde 2009. Por isso, torna-se difícil construir uma visão mais ampla sobre o número de empreendimentos de economia solidária realmente existentes em cada município. Não foi possível obter dados atualizados plenamente confiáveis nesse quesito, sendo, inclusive, impossível saber se os empreendimentos identificados no último mapeamento ainda estão em atividade. Além disso, os municípios pesquisados não possuem um cadastro dos empreendimentos atendidos, o que dificultou o levantamento de dados para uma comparação fidedigna entre os momentos pré e pós implementação das políticas públicas, comparação esta que seria essencial para avaliar de fato a efetividade das políticas.

3 CONCLUSÃO

O presente trabalho levanta alguns elementos importantes para a reflexão sobre a condição atual da economia solidária enquanto política pública. A partir desta breve análise sobre a forma com que estas políticas estão estruturadas nos municípios, é possível constatar que, embora já não se trate de um novo gênero de política pública, as políticas de economia solidária ainda apresentam grandes fragilidades no seu desenvolvimento. É possível afirmar que, em relação às primeiras experiências deste tipo de política implementadas no estado, as políticas atuais apresentam um crescimento mais quantitativo, no sentido do número de municípios que as desenvolvem e do número de empreendimentos atendidos, do que qualitativo, no sentido de aprimoramento e aprofundamento das ações empreendidas, tendo em vista os problemas de ordem estrutural enfrentados na maioria dos municípios.

No que diz respeito aos desafios que se colocam frente ao desenvolvimento das políticas públicas de economia solidária, provavelmente o baixo grau de estruturação formal seja o maior deles. A ausência de um marco legal que fortaleça este campo de práticas torna as iniciativas desse gênero muito vulneráveis em relação às conjunturas políticas. Deve-se somar a isto o próprio reconhecimento institucional ainda

limitado do tema, a incompreensão de sua importância e a falta de legitimidade social em alguns contextos, fatores que tornam a manutenção das políticas de economia solidária muito dependente das características e da sensibilidade do gestor público. As experiências realizadas no estado mostram que, historicamente, os programas e projetos implementados e não regulamentados por lei acabam ou se transformam a ponto de perder as características originais com a mudança das gestões. Esse processo de descontinuidade se torna o principal adversário da possibilidade de ampliação e aprofundamento das políticas de economia solidária. Um problema significativo, que já havia sido apontado por SarriaIcaza (2006) no estudo sobre as primeiras políticas públicas de economia solidária do estado, e que ainda persiste, diz respeito à dificuldade da economia solidária em transcender os espaços políticos delimitados pelas opções partidárias. A economia solidária permaneceu vista como um espaço quase exclusivo da “política do PT”, e os governos petistas não conseguiram fazer um debate público mais amplo, que pudesse legitimar um lugar para a política pública de economia solidária dentro da sociedade.

Por outro lado, o ponto forte deste tipo de política parece ser a forte relação que mantém com os seus beneficiários diretos e com o movimento social, personificado pela figura do fórum municipal de economia solidária. Embora muitas vezes não possuam caráter deliberativo, os fóruns municipais, uma vez estabelecidos, tornam-se um espaço importante para a democratização do processo de tomada de decisão dos gestores municipais e para a implementação da política em conjunto com os parceiros institucionais e com os empreendimentos atendidos. As políticas de economia solidária se caracterizam por uma intensa interlocução com a sociedade civil e por apostar na transversalidade, buscando articular-se às demais políticas de geração de trabalho e renda, de combate à pobreza e de inclusão social. Parece reafirmar-se aqui a importância dos chamados espaços democráticos para efetivação dessas políticas.

De acordo com Schiochet (2009), as políticas públicas para economia solidária não devem ser entendidas como políticas setoriais, ou seja, não correspondem apenas a um setor da sociedade ou da economia. A economia solidária demanda uma política de desenvolvimento social e econômico fundamentada na organização coletiva, associativa e autogestionária de pessoas. A formulação de projetos e programas deve ser orientada pela necessidade de engendrar os valores da autogestão e da solidariedade, em contraste com o individualismo utilitarista do empreendedorismo tradicional. Dessa forma, a política incorporaria uma dimensão estratégica, influenciando a ação do governo em muitas questões e setores que fazem parte da agenda pública.

A ação do Estado no sentido da promoção da economia solidária deve ir além de políticas compensatórias. É importante ultrapassar a ideia de atendimento aos “excluídos do mercado” em direção ao horizonte de uma política ativamente indutora de um novo modelo de desenvolvimento. As políticas

municipais devem buscar a construção de estratégias territoriais de desenvolvimento em torno do fomento de uma outra dinâmica econômica.

Muitos autores interpretam a economia solidária como uma forma de resistência dos setores populares e da sociedade civil organizada à crise econômica no mundo do trabalho, no sentido de uma alternativa ao crescimento do desemprego. Entretanto, outros autores consideram, além de um caráter emergencial e imediato, um potencial de transformação social e entendem a economia solidária não apenas como uma resposta a necessidades materiais, mas também como uma opção ideológica. Alguns argumentam, inclusive, que se trata de uma economia alternativa ao modelo capitalista. De acordo com essas abordagens, o caráter alternativo pode ser entendido como uma reformulação da proposta socialista a partir de uma base associativa, democrática e autogestionária, em contraponto ao modelo centralizador do socialismo real (SOUZA; CUNHA; DAKUZAKU, 2003).

Os ideais presentes nas formas atuais de economia solidária resgatam as tradições teóricas e experiências históricas nas quais se identificam as propostas de redefinição do socialismo por meio do associativismo de base e da radicalização da democracia. Singer (2008) critica a ênfase que a revolução política e o planejamento centralizado da economia adquiriram dentro do movimento socialista enquanto instrumentos para implantação do socialismo “de cima para baixo”. Ele defende, ao invés, a construção do socialismo “de baixo para cima”, e as cooperativas seriam elemento importante nesse processo, desde que o controle dos meios de produção fosse assumido de forma livre e voluntária pelos trabalhadores e nunca imposto. O desafio, segundo o autor, é começar a construção do socialismo dentro da própria formação social capitalista, mas respeitando as liberdades individuais (políticas e econômicas) conquistadas.

Tendo em vista as diferentes interpretações sobre o fenômeno da economia solidária e retomando as hipóteses levantadas ao início deste trabalho, é possível verificar que apenas uma delas se confirma. A primeira hipótese (H_1), “As políticas públicas de economia solidária no Rio Grande do Sul constroem estratégias de desenvolvimento local direcionadas ao fomento de uma nova dinâmica econômica, a partir da construção e do fortalecimento de arranjos produtivos locais integrados ao tecido das relações sociais, políticas e culturais.”, se mostrou apenas parcialmente correta, pois a articulação destas políticas ainda é muito incipiente para que se afirme que fomentem uma outra dinâmica econômica de base territorial. As políticas hoje em vigência tendem a atender grupos muito específicos e estão fortemente relacionadas a ideias de

alternativa à pobreza e à exclusão social, e não à noção de desenvolvimento de uma outra lógica econômica. As fragilidades apontadas não se referem somente à insuficiência de ações por parte do poder público, mas também guardam relação com o novo contexto econômico e social do país, de expectativa de pleno emprego (formal) e melhoria nas condições gerais e de oferta do trabalho assalariado. Essa questão ultrapassa o nível de formulação das políticas em questão, municipais, tratando-se de um desdobramento da política econômica estabelecida no país a partir de 2003, que aposta na geração de empregos e não no incentivo às formas alternativas de organização econômica.

Quanto à segunda hipótese (H₂), “A formulação de seus projetos e programas é orientada pela necessidade de engendrar os valores da autogestão e da solidariedade, em contraste com o individualismo utilitarista do empreendedorismo tradicional.”, é possível afirmar que, de fato, essa preocupação existe para os implementadores das políticas públicas de economia solidária. Alguns gestores relataram, por exemplo, que tentativas de parceria com o SEBRAE, para realização de cursos de formação dos trabalhadores dos empreendimentos solidários, foram improdutivas devido à incompatibilidade com os valores que norteiam as práticas de economia solidária, pois o SEBRAE trabalha com uma noção bastante tradicional de empreendedorismo, individualista e utilitarista. Em todas as leis referentes à economia solidária nos municípios analisados, bem como nos projetos de lei em tramitação nas câmaras municipais, há referência explícita acerca dos princípios e valores de autogestão e solidariedade, que diferenciam a economia solidária das práticas econômicas capitalistas. Além disso, todas as ações e todos os projetos elaborados pelos governos locais têm como objetivo apoiar ou fomentar a criação de coletivos autogestionários. Estes fatos demonstram que os gestores procuram traduzir os pressupostos teóricos e ideológicos da economia solidária para as políticas públicas, planejando e fomentando práticas condizentes, neste sentido, com os ideais do movimento.

A terceira hipótese assinalada (H₃), “Mais do que simplesmente organizar a economia informal em uma perspectiva de inserção socioeconômica, as políticas públicas de economia solidária trabalham a partir de uma concepção de política estratégica, orientada pelos ideais de resistência e emancipação dos trabalhadores, na medida em que pensa o desenvolvimento centrado em contextos territoriais específicos e orientado por uma nova dinâmica econômica.”, mostrou-se incorreta, uma vez que o planejamento das ações sequer se dá em nível estratégico. Não há definições formais e documentadas de metas e objetivos estratégicos para os programas realizados, assim como não foram encontrados instrumentos de avaliação e monitoramento dos resultados das ações implementadas. Todos os planejamentos apresentados pelos gestores quando

das entrevistas realizadas para esta pesquisa se limitavam ao nível operacional, demonstrando uma carência de diretrizes para a efetivação das políticas. Além disso, a economia solidária não aparece vinculada às ações prioritárias de desenvolvimento econômico dos governos municipais pesquisados. O que se percebe é que, até o momento, o acúmulo de forças permitiu pequenos avanços que ainda não colocam a economia solidária na centralidade das políticas públicas.

A análise realizada neste estudo aponta principalmente para o fato de que políticas públicas de economia solidária só podem se tornar significativas e transformadoras quando relacionadas a demandas sociais efetivamente estabelecidas. Em grande parte dos casos analisados, a política pública local de economia solidária foi implementada antes da organização dos empreendimentos enquanto movimento social local reivindicador de ações por parte do poder público. Deste modo, a ação dos governos tem previsto, inclusive, a mobilização e a organização do movimento para viabilizar a execução da política pública. A carência de legitimidade social dessas políticas prejudica de forma substancial o poder de barganha dos atores sociais e políticos que buscam o aprofundamento e a generalização da economia solidária enquanto uma alternativa efetiva ao modelo hegemônico de organização da economia e da sociedade.

O desafio de desenvolver as iniciativas de economia solidária se situa na passagem da condição de simples reprodução das condições básicas de vida para a possibilidade de sua reprodução ampliada. Esta é uma visão estratégica que parte de um estado de subsistência das iniciativas empreendidas para um estado de sustentabilidade: trata-se de uma mudança de foco que representaria o deslocamento da ênfase nas ações de assistência e compensação para uma perspectiva de emancipação social.

Retornando ao problema central que deu origem a esta pesquisa, que questiona: de que forma e em que medida os pressupostos teóricos e estratégicos da economia solidária são traduzidos em políticas públicas e quais as possibilidades e limites dessas políticas? É possível afirmar que, de forma geral, os pressupostos da economia solidária vêm sendo incorporados de forma parcial ao desenvolvimento das políticas públicas pesquisadas. Por um lado, é possível identificar referência explícita acerca da valorização e da promoção de práticas e princípios da autogestão, com base na solidariedade econômica, que diferenciam as políticas públicas de economia solidária das políticas tradicionais de geração de emprego e de desenvolvimento de empresas capitalistas. Nesse sentido, também verificou-se que as políticas atuais se aproximam mais dos pressupostos estabelecidos por autores como Singer (2008), França Filho (2006) e

Gaiger (2008), do que das leituras que Barbosa (2007) e Lima (2010) desenvolveram sobre a entrada da economia solidária no campo das políticas públicas, caracterizando-a como uma política subordinada aos interesses do capital. Por outro lado, ao mesmo tempo em que é possível identificar uma política de geração de trabalho e renda diferenciada, não é possível afirmar que ela se configure como política de desenvolvimento econômico alternativo, o que demonstra sua principal limitação. A dimensão utópica e emancipatória do movimento, de viés anticapitalista, que, de acordo com diversas pesquisas e estudos, esteve presente nas primeiras políticas públicas de economia solidária implementadas no estado, agora parece ter dado lugar a um projeto de inclusão social, por vezes de corte assistencial, alinhado com o objetivo estabelecido pelo governo federal de eliminação da miséria no país. Conclui-se assim que para o aprimoramento das atuais políticas públicas de economia solidária desenvolvidas no Rio Grande do Sul faltam recursos financeiros, faltam quadros técnicos e políticos e, sobretudo, falta a compreensão do que uma economia solidária, inserida em uma economia capitalista, pode oferecer, tanto enquanto uma alternativa ao desemprego e a exclusão, quanto uma alternativa ao trabalho assalariado.

REFERÊNCIAS

ARROYO, João Cláudio Tupinambá; SCHUCH, Flávio Camargo (Orgs.). *Economia popular e solidária*. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. *A Economia Solidária como Política Pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de (Org.) et al. *Ação Pública e Economia Solidária - Uma Perspectiva Internacional*. 1. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GAIGER, Luiz Inácio Germany. Contribuições para uma agenda de pesquisa. In: HESPANHA, Pedro; SANTOS, Aline Mendonça dos (Orgs.). *Economia Solidária: Questões Teóricas e Epistemológicas*. 1. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

LAVILLE, Jean-Louis; GAIGER, Luis Inácio. Economia Solidária. In: CATTANI, Antonio David (Org.) et al. *Dicionário Internacional da Outra Economia*. 1. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2009. p.162-168.

LIMA, Jacob Carlos. Participação, empreendedorismo e autogestão: uma nova cultura do trabalho? *Sociologias*. Porto Alegre, n.25, p. 158-198, set./dez. 2010.

LISBOA, Armando de Melo. Economia Solidária e Autogestão: Imprecisões e Limites. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v.45, n.3, p. 109-115, jul./set. 2005.

SARRIA ICAZA, Ana Mercedes. Políticas Públicas e Economia Solidária no Rio Grande do Sul. In: FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de (Org.) et al. *Ação Pública e Economia Solidária - Uma Perspectiva Internacional*. 1. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2006.

SCHIOCHET, Walmor. Políticas Públicas. In: CATTANI, Antonio David (Org.) et al. *Dicionário Internacional da Outra Economia*. 1. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2009. p.268-272.

SINGER, Paul. *Introdução à Economia Solidária*. 1. ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2008.

SOUZA, André Ricardo de; CUNHA, Gabriela Cavalcanti; DAKUZAKU, Regina Yoneko. *Uma outra economia é possível: Paul Singer e a Economia Solidária*. São Paulo: Contexto, 2003.