

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: PROCESSO DE CONSTRUÇÃO E DESAFIOS

PUBLIC POLICIES OF SOLIDARY ECONOMY: PROCESS OF CONSTRUCTION AND CHALLENGES

Carlos Augusto Ferreira SÁ¹

RESUMO: O presente artigo busca possibilitar uma reflexão sobre as experiências recentes do movimento de economia solidária no Estado de Mato Grosso do Sul e suas relações com as políticas públicas construídas para dar respostas a essas demandas. Iniciando com uma breve contextualização histórica, apresenta algumas análises sobre as relações estabelecidas na captação de recursos públicos, além de resgatar a trajetória do movimento no Estado. Ao lado dos desafios na construção e desenvolvimento de políticas públicas para o setor, surgem necessárias indagações sobre a eficiência, eficácia e efetividade das ações propostas na transformação da realidade econômica, social e política do público alvo, em função da inexistência de critérios objetivos para a destinação de recursos públicos, somadas à fiscalização precária ou inexistente dos produtos e serviços oferecidos. Pelas próprias características regionais, a economia solidária carrega possibilidades objetivas de desenvolvimento, dependendo, no entanto, de assumir o seu papel de protagonista de sua História, construindo a sua política independente dos estímulos governamentais para suas ações.

PALAVRAS-CHAVE: economia solidária; estado; governo; políticas públicas.

INTRODUÇÃO

Pensar projetos, programas e políticas públicas de economia solidária, em especial no Brasil, remete a uma necessária retrospectiva sobre a situação social, política e econômica vivenciada no País e a conjuntura mundial em que se deu, por assim dizer, a reinvenção da economia solidária nos marcos do Estado brasileiro, entendida pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) como uma forma alternativa, diferente e inovadora de geração de trabalho e distribuição de renda, além de possibilitar a inclusão social por meio de formas organizativas autogestionárias.

O objetivo da economia solidária, nas declarações de sua I Conferência Nacional (I CONAES), é aprofundar a democratização das relações socioeconômicas no Brasil através da disseminação do trabalho emancipado das relações de poder hierárquico sendo, nas palavras

¹ Graduado em Língua Inglesa e Espanhola, em Turismo e em Administração Pública pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Realizou os Cursos de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal do Tocantins, pólo Campo Grande, e em Gestão Empresarial e Recursos Humanos. Coordenador Estadual do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento da Secretaria Nacional de Economia Solidária, Ministério do Trabalho e Emprego e membro da Comissão Regional de Igualdade de Oportunidades de Gênero, de Raça e Etnia, de Pessoas com Deficiência e de Combate à Discriminação (SRTE/MS/MTE). Campo Grande, Mato Grosso do Sul, Brasil. E-mail: carlos.sa@mte.gov.br

de Singer, um movimento político, que não coloca a tomada do poder como condição indispensável para a realização de seu programa².

Dessa forma, revestem-se de bastante significado as definições sobre esse assunto na visão de Singer (2010), que a situa como alternativa ao capitalismo ao propor formas de organização coletivas e associativas que diferem do emprego assalariado formal, com as suas garantias legais e trabalhistas, observações reafirmadas na I Conferência Nacional de Economia Solidária (I CONAES) (2006, p. 59) ao estabelecer que

[...] a economia solidária [...] se propõe a tornar-se um novo sistema sócio-econômico, uma economia social pós-capitalista cujas atividades tenham como fim a satisfação sustentável das necessidades e o desenvolvimento humano e social. [...] a economia solidária afirma a emergência de um novo sujeito social composto de trabalhadoras(es) associadas(os) e consumidoras(es) responsáveis, conscientes e solidárias(os), portadoras(es) de possibilidades de superação das contradições próprias do capitalismo, caracterizando-se, portanto, como um processo revolucionário.

É nos registros de mais uma crise do capital e seus rearranjos institucionais para dar resposta a ela que emerge essa outra forma de organização coletiva do trabalho e gestão de segmentos não-estruturados da economia³, pensada no centro do debate sobre o fim do chamado Welfare State, Estado do Bem Estar, que marcou notadamente os países capitalistas centrais no período pós Segunda Guerra Mundial.

A crise atingiu em cheio a oferta de mão-de-obra, com o progressivo fechamento de fábricas, a diminuição dos postos de trabalho, crescente desemprego e precarização nas relações de trabalho, acompanhadas do fim dos benefícios sociais e políticas assistenciais compensatórias, além do ataque frontal às conquistas históricas dos trabalhadores.

Antecipada por movimentos menores e em diferentes locais, podemos ter como parâmetros principais dessas políticas as iniciativas elaboradas na Inglaterra e Estados Unidos na década de 1980 como meios de responder às crises econômicas que se desenhavam em seus territórios e satélites. Faziam parte integrante dessa política o fim dos benefícios sociais, o enxugamento dos dispêndios em saúde, educação, programas assistenciais, a redução dos direitos trabalhistas, ajustes fiscais e monetários, além do enfrentamento direto às greves e mobilizações dos trabalhadores, seja pela repressão, pura e direta, ou por meio da cooptação, via acordos ou pactos sociais. Nesses acordos, geralmente tripartites, firmados entre representantes do governo, dos empresários e dos trabalhadores, buscava-se a diluição das demandas e o envolvimento dos setores representativos dos trabalhadores, responsabilizando-os na gestão e resolução da crise.

² Fonte: http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D36A2800013731C9B874031C/II_conaes_introducao.pdf, Acesso em: 10 mai. 2012.

³ Paul Singer participou do evento. Para a SENAES a economia solidária consiste em atividades econômicas de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito, organizadas sob a forma de autogestão. Fonte: <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/apresentacao.htm>, Acesso em: 10 mai. 2012.

O Brasil, naquela conjuntura e por sua inserção passiva na ordem internacional, não passou imune à situação. Recém-saído de uma ditadura militar e da letargia ocasionada por mais de duas décadas de ufanismo, centralização econômica e dependência externa, vislumbrava na ascensão dos movimentos sociais e na luta pela redemocratização na chamada ‘década perdida’, a ocupação dos espaços institucionais, traduzida em maior participação popular nos mecanismos de Estado e de governo via processos eleitorais.

Assim é que, da organização e luta popular, emergiram as reivindicações que viriam a dar uma conformação e esboço às propostas políticas e aos projetos de governo a partir daí. Dos fóruns e encontros, das discussões e experimentações organizativas dos trabalhadores no campo de uma outra forma de gestão do trabalho e produção econômica, surgiu o que viria a se denominar Economia Solidária. De acordo com a SENAES (2012, p. 1)4,

Ao constituírem um modo de produção alternativo ao capitalismo, onde os próprios trabalhadores/as assumem coletivamente a gestão de seus empreendimentos econômicos, as iniciativas de economia solidária vêm apontando para soluções mais definitivas à falta de trabalho e renda.

Essas discussões tomariam corpo especialmente no II Fórum Social Mundial, ocorrido em Porto Alegre em 2002. Da pauta das reuniões surgiria a proposta da **constituição do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES)** e a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária, sugestão encampada pelo então candidato à presidência da República pelo Partido dos Trabalhadores, Luis Inácio Lula da Silva.

Em 2003, no III Fórum Social Mundial, o governo Lula anunciou o compromisso de criar a Secretaria Nacional da Economia Solidária (SENAES) dentro da estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego, com este núcleo passando a partir daí a incorporar reivindicações sociais e demandas do mundo do trabalho, com a implantação de políticas públicas geradoras de trabalho e renda.

Como parte desse projeto de Governo, a Secretaria Nacional de Economia Solidária lançou em 2004 o Programa *Economia Solidária em Desenvolvimento*, dentro do Plano Plurianual 2004 a 2007 do Governo Federal, visando o desenvolvimento das políticas públicas e divulgação interinstitucional da economia solidária, a fim de assegurar a inclusão social e o acesso aos meios e recursos para a geração de trabalho e renda. (SANCHEZ; SARDÁ DE FARIA, 2010).

Segundo a SENAES (2012), o Programa introduziu políticas públicas específicas para a economia solidária em âmbito nacional, oferecendo possibilidades de respostas do poder público às demandas que as novas relações de trabalho, distintas do emprego assalariado, exigiam dentro de uma nova realidade do mundo do trabalho. Sua implantação foi articulada e organizada nacionalmente a partir do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e,

⁴ Fonte: <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/apresentacao.htm>, Acesso em: 10 mai. 2012.

nos Estados, pelos Foruns Estaduais de Economia Solidária, aí incluídos os gestores públicos - prefeituras e governos estaduais. (SANCHEZ; SARDÁ DE FARIA, 2010).

Com o mapeamento da economia solidária no Brasil, executado entre 2005 a 2007 e que constituiu a plataforma do Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES), a SENAES, além de disseminar sua política para Estados e municípios, forneceu importantes bases para o desenvolvimento e formulação de políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda.

1. AS POLÍTICAS E AÇÕES PÚBLICAS PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA

A ação do poder público, por meio de políticas e projetos de governo, se fez sentir em diversos âmbitos e esferas institucionais, como forma de estímulo, apoio e fomento às ações exigidas pelos atores da economia solidária, destacando-se aqui em especial o suporte oferecido pela Financiadora de Estudos e Projeto (FINEP) e Fundação Banco do Brasil (FBB).

As iniciativas governamentais⁵, parcerias e articulações interinstitucionais, originadas pelas discussões e deliberações dos fóruns e encontros setoriais, motivaram a construção de várias vertentes de políticas públicas, intersetoriais e transversais, que ganharam corpo e deram visibilidade à economia solidária, com seus principais atores e protagonistas atuando como uma rede, em constante movimento, diálogo e interação. (SANCHEZ; SARDÁ DE FARIA, 2010).



Fonte: Atlas da Economia Solidária, MTE (2005, p. 14)

⁵No Governo Federal, além do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), vários outros Ministérios também articulam políticas públicas traduzidas em ações transversais no campo da Economia Solidária.

No entanto, essas ações, notadamente e por si só, continuam dependendo fundamentalmente das políticas de governo, ou seja, não estão organicamente inseridas e assimiladas no Estado brasileiro, em virtude da própria origem da economia solidária, desenvolvida no centro da crise econômica e das contradições do modo de produção capitalista. Tal perspectiva expõe essas iniciativas ao risco de não se conjugarem no seu pleno com as transformações estruturais necessárias e exigidas aos seus propósitos e princípios, findando por estabelecer-se, de alguma forma, como mera partícipe e beneficiária da proposição de programas emergenciais, pontuais e assistencialistas, especialmente na forma de transferências de renda. (NETTO, 2010).

Se considerarmos o fato de que o Estado Brasileiro não está imune às crises e oscilações do mercado e do capital, experimentando sucessivos redimensionamentos no campo das políticas públicas e sociais com a correspondente diminuição de sua ação reguladora (NETTO, 2010), temos aqui um primeiro grande desafio que é o de buscar linhas de harmonização de um conjunto de políticas públicas voltadas à promoção da economia solidária em um campo hostil à ela, dentro dos ditames e padrões de acumulação capitalista.

Dessa forma, a conformação orgânica dos empreendimentos e sua situação dentro dos marcos jurídicos do Estado Brasileiro implicam em enormes dificuldades para a construção de sua viabilidade econômica, emancipação política e sustentabilidade, pois muito de sua forma de atuação se desenvolve dentro das esferas e relações de poder do capital, com todos os seus mecanismos e meandros, em especial no que toca à comercialização de produtos, acesso à crédito e financiamento e suporte técnico na administração do empreendimento.

2. DESAFIOS NA CONSTRUÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA

No campo das ações institucionais, há que se discutir também o papel dos empreendimentos de economia solidária e das entidades de assessoria, apoio e fomento⁶ em suas contribuições na construção de políticas públicas para o segmento, no atual panorama desempenhado pela economia no Brasil e no Mundo.

Considerando que a economia solidária ressurge em um cenário de crise econômica, desemprego em alta, precarização das relações de trabalho, ataque aos direitos trabalhistas, etc. que marcou a década de 1980, sendo incorporada à agenda de políticas públicas do Estado dentro de uma dada conjuntura política e correlação de forças favorável, precisamos delimitar e identificar qual será seu desempenho a partir de agora.

⁶ Conforme a SENAES (Fonte: <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/apresentacao.htm>, Acesso em: 10 mai. 2012), consideram-se Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento à Economia Solidária as organizações públicas e privadas sem fins lucrativos que desenvolvem ações nas várias modalidades de apoio direto, capacitação, assessoria, incubação, assistência técnica e de gestão e acompanhamento junto aos Empreendimentos de Economia Solidária.

Essa perspectiva envolve a atual conformação política no País, que pode ser traduzida basicamente na gestão de um Governo cujo perfil de ação governamental se expressa nos propósitos das diversas políticas públicas e apontam, como objetivos centrais, o combate à pobreza e à fome, a inclusão social e a geração de empregos, trabalho e renda.

A estabilidade econômica resultante dos oito anos do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, tendo sua continuidade no Governo Dilma Roussef, permanece apresentando um quadro de crescimento econômico, controle do câmbio e da inflação, ampliação do crédito, geração de empregos, estímulo ao mercado interno, estabilidade financeira, etc, dentre outros indicadores, mesmo diante dos percalços da economia mundial. Tal condição, aliada às políticas públicas inclusivas, poderá trazer mudanças nas dinâmicas e formas de organização coletivas e autogestionárias, por conta das alterações no perfil do mercado de trabalho e emprego em relação à década de 1980.

O enfoque preferencial nas políticas públicas pautadas na inclusão social e no combate à fome e à pobreza possibilitaram a introdução de políticas assistencialistas que, no geral, alteraram o perfil do mundo do trabalho no Brasil. O incremento nessa área foi significativo, em especial na geração de empregos formais, mesmo sem impactar significativamente a desigualdade social e a redistribuição da renda e da riqueza (GENNARI, 2011). Torna-se imperioso aqui explicitar o olhar de Singer na apresentação da II Conferência Nacional de Economia Solidária - CONAES (2010, p. 4) sobre o assunto, ao estabelecer que

[...] a economia solidária como solução somente para que os que foram expelidos do mercado do trabalho ou que nunca puderam acessá-lo [...] fazia sentido numa época em que a maioria dos trabalhadores ou eram desempregados crônicos ou sobreviviam mediante atividades precarizadas com baixa remuneração e sem o gozo dos direitos consignados na Consolidação das Leis do Trabalho. Esta era a situação durante as décadas perdidas de 1980 e 1990. Mas, desde 2008 a situação no mercado de trabalho melhorou muito: o desemprego caiu a menos da metade e a proporção dos que estão em empregos formais se tornou majoritária.⁷

Essas resoluções explicitam os dilemas da disputa por fundos públicos e incentivos fiscais e creditícios, problematizando as relações entre a economia capitalista e a economia solidária ao apresentar dados e estatísticas sobre o mercado de trabalho formal no Brasil. Ao se verificar a relação entre os dados relativos à população economicamente ativa (PEA) e a renda acima da média nacional por trabalhador ocupado, pode-se concluir que a economia capitalista responde por mais da metade do Produto Interno Bruto (PIB), com a economia solidária alcançando algo como 2% da PEA e cerca de 40% do PIB, somado aos outros modos de produção como a economia estatal e a economia popular (não-solidária).

Por tudo isso, da soma das fragilidades organizacionais da economia solidária combinados à lógica perversa do mercado, aliados a marcos jurídicos incipientes ou

⁷ Fonte: http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D36A2800013731C9B874031C/IL_conaes_introducao.pdf, Acesso em: 10 mai. 2012.

inexistentes, muitos empreendimentos e iniciativas solidárias dependem fundamentalmente do auxílio de terceiros e intermediários para a captação e recebimento dos recursos financeiros necessários à implementação, viabilidade e desenvolvimento dos seus projetos econômicos.

Dentre as entidades e instituições que atuam com essa prática de intermediação, tornam-se cada vez mais frequentes as denúncias sobre o mau uso de dinheiro público por algumas. Na inexistência de critérios objetivos para a destinação de recursos públicos, somadas à fiscalização precária ou inexistente dos produtos e serviços oferecidos, dados recentes divulgados pela mídia⁸ indicam a proliferação de entidades, especialmente ONG's (Organizações Não-Governamentais) de fachada, muitas com registros e outras informações legais, mas que não executam os serviços e projetos na forma contratada ou sequer repassam os recursos aos empreendimentos. Sobre esse tema, segundo o documento final da II Conferência Nacional de Economia Solidária,

O governo deve criar um site que forneça ampla divulgação de editais de fomento e projetos sociais, permitindo o acesso a recursos, programas e projetos públicos e privados, além de fornecer informações para o exercício do controle social nas políticas públicas de interesse da economia solidária.(CONAES, 2010, p. 38).

Ora, destacado o registro ambíguo de uma dada organização que se pretende não governamental, mas cujo mote e necessidade principal consiste na captação de recursos e na busca de fontes de financiamento do Estado⁹, temos situada aqui a sombra de uma situação de dependência e subordinação à lógica das políticas gestadas pelos Governos no sentido da adequação às condições, interesses e orientações dos financiadores. Ou seja, em linhas gerais, transforma-se em parte componente dos elos das correntes de transmissão das políticas neoliberais na gestão das crises do mundo do trabalho, tornando-as portanto bastante atraentes aos olhos do mercado ao disponibilizar recursos públicos à organizações privadas - ou não governamentais - para a execução e implementação de políticas públicas¹⁰ (MONTAÑO, 2002, p. 208).

Dessa forma, o Estado, reduzido e desobrigado de sua função social por uma orientação neoliberal, estimula e transfere à iniciativa privada e ao chamado "Terceiro Setor" as ações adequadas aos seus projetos de Governo, viabilizando e gerenciando o repasse e transferência de verbas públicas à pretexto de estímulo ao empreendedorismo, o que oferece

⁸ "Pelas estimativas do Tribunal de Contas da União (TCU), há 22 mil organizações no Brasil. Cerca de oito mil recebem dinheiro público. O TCU considera que muitos recursos vão para grupos restritos. Só no ano passado, o governo transferiu R\$ 3,5 bilhões, dos quais R\$ 800 milhões para apenas quinze ONGs." (trecho de reportagem exibida no telejornal Bom Dia Brasil, Rede Globo de Televisão, Edição do dia 24 out. 2011).

⁹ Bastante significativo nesse processo, observa Montaña (2002, p. 208) é a existência de cartilhas visando orientar a melhor forma de captação de recursos, qual seja, "Prepare suas propostas de acordo com o perfil, os interesses e as exigências do doador potencial"; "Descreva os benefícios da doação (dedução de impostos, publicidade etc.);"; "Verifique a época oportuna para sua solicitação"; "Seja realista no estabelecimento de objetivos de curto e longo prazo". ("O melhor jeito de pedir", na "Guia de boa cidadania corporativa"; in revista Exame, abril de 2000: 24 apud MONTAÑO, 2007, Fonte: http://www.uerj.br/arq_comuns/Contraponto_2007.1.pdf, acesso em 05 jun. 2012., página 04).

¹⁰ Fonte: http://www.uerj.br/arq_comuns/Contraponto_2007.1.pdf. Acesso em: 05 jun. 2012.

um caráter de funcionalidade ao sistema como um todo, já que se desincumbe do seu papel de agente regulador.

Nesse aspecto, levando em consideração a necessidade de assegurar a necessária transparência à execução de políticas públicas e o pleno acesso às informações sobre transferência de recursos, à fiscalização e o controle na implementação e execução de políticas públicas, são reveladoras as conclusões de Singer ao comentar as resoluções da II CONAES e refletir que

Esta proposta atende a problemas que afetam todas as políticas sociais do governo federal, que é encontrar ONGs ou OSCIPs preparadas e disponíveis para organizar e desenvolver as referidas políticas. O fato é que as políticas que requerem uma interação direta entre o poder público e as pessoas ou comunidades a serem beneficiadas raramente são executadas por servidores públicos. Elas são entregues à responsabilidade de entidades da sociedade civil sem fins de lucro, na suposição em si bastante razoável, que estas entidades dispõem de mais experiência, motivação e flexibilidade para adaptar as políticas sociais às necessidades variáveis das pessoas e agrupamentos que devem ser atingidas. (II CONAES, 2010, p. 07).

Nada mais verdadeiro, a se observar a crescente onda de denúncias envolvendo desvios e irregularidades na prestação de contas e aplicação de recursos públicos, por conta de falhas no processo de seleção das ONG's e entidades convenientes, convênios mal gerenciados, falta de controle, precário acompanhamento e fiscalização dos programas e projetos em execução, além da impunidade na recuperação dos prejuízos causados aos cofres públicos, dentre outras¹¹.

Um outro ponto a ser considerado, dentro dessa perspectiva, é o risco sempre presente de perpetuação da cultura de dependência do Estado, como provedor das necessidades primeiras em seus moldes assistencialistas. A dependência e mesmo a facilidade obtida por certos setores na captação de recursos públicos para assegurar a viabilidade de determinados projetos pode resultar numa via sem volta, gerando em acomodação a uma rotina de procedimentos burocráticos somados a um viés patrimonialista. À par disso, é reveladora, ao delinear-se como uma profissionalização de atores e sujeitos que se conformam organicamente na defesa de seus interesses no qual, ao oferecerem serviços ao Estado, assumem um comportamento empresarial, ao lado de se locupletarem com verbas públicas.

Tal política, por si só, já desconfigura quaisquer perspectivas de autonomia e independência econômica dos empreendimentos, alterando as suas relações de gestão e poder, ao atribuir a alguns a centralização nos processos e nas transações coletivas e conseqüentemente desfigurando a proposta de desenvolvimento coletivo e solidário, ao introduzir diferentes formas de tratamento na obtenção de recursos. Ou seja, de uma outra forma, mas com um mesmo conteúdo, passa-se a uma reprodução e repetição de valores e de um comportamento degenerado do modo de produção do capital, qual seja, a obtenção de vantagens pessoais a partir de uma posição de destaque no movimento e em suas formas organizativas.

¹¹Fonte:<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2011/11/07/ministerio-do-trabalho-engavetou-mais-de-500-prestacoes-de-contas-de-ongs-revela-tcu>. acesso em 07 nov. 2011.

3. A TRAJETÓRIA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM MATO GROSSO DO SUL

No Estado de Mato Grosso do Sul (MS), a economia solidária começou a tomar impulso e a ter mais visibilidade no início de 2004, com a execução de várias ações promovidas pela SENAES e desenvolvidas especialmente pela Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE), em parcerias com o governo do Estado de MS e outras instituições que atuavam com políticas no mesmo campo.

A SRTE assumiu crescentemente o papel de interlocução, articulação, elaboração e execução de políticas voltadas à economia solidária, em virtude de sua capilaridade nacional no desenvolvimento de políticas públicas de geração de emprego, trabalho e renda. Nessa condição, facilitou em muito a participação dos empreendimentos em eventos no decorrer do ano – seminários, cursos de capacitação, encontros temáticos, palestras, feiras e exposições, dentre outras atividades.

Em 22 de março de 2004, foi constituída a Rede de Empreendimentos em Economia Solidária, com a constituição de cinco Grupos de Trabalho: quilombolas, organizações religiosas, indígenas, rurais e urbanas, sendo indicados dois coordenadores por GT.

A mobilização daí decorrente estendeu-se à formação da primeira Equipe Gestora Estadual (EGE) do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, o que possibilitou a organização e articulação para o 1º Seminário Estadual de Empreendimentos de Economia Solidária, em 06 de maio de 2004. Esse evento contou com a participação de 167 empreendimentos, num total de 426 pessoas - integrantes de empreendimentos e entidades de apoio e fomento, universidades, entidades governamentais e não-governamentais – os quais, além de conhecerem o plano de ação da SENAES para o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, discutiram suas experiências e concepções sobre o tema, propondo algumas linhas de ação voltadas para a valorização e fortalecimento dos empreendimentos.

Logo após, em junho de 2004, o I Encontro Estadual de Empreendimentos de Economia Solidária de Mato Grosso do Sul, com 114 participantes, debateu a importância de se criar uma identidade para o movimento de economia solidária em Mato Grosso do Sul, afirmando suas características e princípios.

As políticas desenvolvidas pela SENAES/ MTE e a construção de ações públicas em diálogo aberto com outros Ministérios do Governo Federal possibilitaram o estabelecimento de várias parcerias e desenvolvimento de programas e projetos afins, com base em ações transversais e intersetoriais da SENAES (SANCHEZ; SARDÁ DE FARIA, 2010), dentre os quais se destacam os Ministérios da Saúde (MS), do Desenvolvimento Agrário (MDA), do Desenvolvimento Social (MDS), da Cultura (MinC), da Educação (MEC), Ciência e Tecnologia, e das Cidades.

Esses esforços iniciais foram necessários para uma atuação conjunta ou complementar em áreas envolvendo comunidades e/ou empreendimentos, geralmente criando Grupos

de Produção. Tais grupos encontram-se distribuídos em áreas como artesanato, vestuário, alimentação, higiene e limpeza, cujos principais desafios concentram-se em: locais para o trabalho de produção e comercialização; assessoria técnica de profissionais liberais para as ações de planejamento, controle e orientação; cursos de aperfeiçoamento, capacitação, treinamentos e oficinas práticas; apoio institucional em feiras, exposições e linhas de créditos.

Nessa linha, apenas os dados disponibilizados pela SENAES / MTE sobre os projetos executados ou em execução em Mato Grosso do Sul já apontam repasses financeiros significativos às instituições convenientes e executoras de políticas públicas de economia solidária no Estado ou com abrangência sobre o mesmo.

Se levarmos em conta que esses repasses financeiros restringem-se apenas às ações da SENAES e do MTE, desconsiderando o aporte financeiro de outros programas e projetos de outros Ministérios do Governo Federal, temos aqui um quadro considerável da importância das políticas públicas para o fomento e estímulo à economia solidária no Estado, conforme detalhado a seguir em tabela que apresenta a listagem de ações da economia solidária no Mato Grosso do Sul.

I – EXECUÇÃO ESPECÍFICA EM MATO GROSSO DO SUL

EXECUTORA	AÇÃO PRINCIPAL	VALOR TOTAL REPASSE	ANO DO CONVÊNIO
Prefeitura Municipal de Ariquemes – RO	Centros públicos de economia solidária	R\$ 50.000,00	2005
Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Educação de Mato Grosso do Sul - FADEMS	Realizar o mapeamento da economia solidária do Estado do Mato Grosso do Sul	R\$ 67.138,52	2005
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Incubação de empreendimentos econômicos solidários	R\$ 145.970,00	2005
Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul	Incubação de empreendimentos econômicos solidários	R\$ 143.780,00	2005
Universidade Federal da Grande Dourados	Incubação de empreendimentos econômicos solidários	R\$ 100.000,00	2007
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Incubação de empreendimentos econômicos solidários no ramo de turismo	R\$ 517.483,80	2008
Fundação do Trabalho de Mato Grosso do Sul	Ações integradas de economia solidária - Brasil sem miséria	R\$ 2.000.000,00	2011
Organização Não Governamental Economia Solidária Preservação Ambiental e Desenvolvimento Social - ONG ESPADS	Fortalecimento da cadeia dos recicláveis no Mato Grosso do Sul	R\$ 294.182,50	2011

II - CONVÊNIOS NA REGIÃO CENTRO OESTE COM INCIDÊNCIA EM MATO GROSSO DO SUL

EXECUTORA	AÇÃO PRINCIPAL	VALOR TOTAL REPASSE	ANO DO CONVÊNIO
Programa Providência	Finanças solidárias – apoio a fundos rotativos solidários	R\$ 399.796,76	2010
Escola Centro - Oeste de Formação da CUT Eco - CUT	Formação de formadores	R\$ 1.498.140,00	2008
Associação Ateliê de Idéias	Finanças solidárias – apoio a bancos comunitários de desenvolvimento	R\$ 1.000.000,00	2010

III - CONVÊNIOS NACIONAIS COM INCIDÊNCIA EM MATO GROSSO DO SUL

EXECUTORA	AÇÃO PRINCIPAL	VALOR TOTAL REPASSE	ANO DO CONVÊNIO
FAPTO- Fundação de Apoio Científico e Tecnológico do Tocantins	Formação de formadores – cursos de especialização de gestores públicos	R\$ 1.439.951,00	2010
União Brasileira de Educação e Ensino	Comercialização solidária	R\$ 7.249.828,00	2008
Fundação Universidade de Brasília – FUB	Projeto de promoção do desenvolvimento local e da economia solidária	R\$ 3.800.000,00	2006

Listagem de ações da economia solidária em Mato Grosso do Sul

Fonte: Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, maio 2012.

Podemos observar que, das ações com execução específica no Estado, foi repassado o montante de R\$ 3.318.554,82, dos convênios na região centro-oeste com incidência em Mato Grosso do Sul outros R\$ 2.897.936,76 e dos convênios nacionais com incidência em Mato Grosso do Sul, R\$ 12.489.779,00, alcançando a soma total de R\$ 18.706.270,58 no período de 2005 a 2011.

Permanecem aqui as mesmas argumentações exploradas no tópico anterior no qual, ao lado dos desafios na construção e desenvolvimento de políticas públicas para a economia solidária, subsistem as necessárias indagações sobre a eficiência, eficácia e efetividade das ações propostas na transformação da realidade econômica, social e política do público alvo. Ou seja, aqueles que, por diversas razões, estão à margem do processo produtivo do trabalho formal e partilham das contradições inerentes ao modo de produção capitalista, especialmente ao dependerem da iniciativa de intermediários para o desenvolvimento e execução de seus projetos econômicos.

Para ilustrar a informação acima, cabe destaque a exibição de um breve cálculo comparativo da relação de custos por participante em dois eventos similares realizados com o intervalo de 30 dias em uma mesma cidade, Campo Grande, MS.

O 1º Seminário Estadual de Empreendimentos de Economia Solidária, organizado pela então Delegacia Regional do Trabalho/MS em maio de 2004, teve a participação de 426 pessoas, incluídos aí 167 empreendimentos, a um custo médio de R\$ 3,08 por participante. No outro evento, o I Encontro Estadual de Empreendimentos de Economia Solidária de Mato Grosso do Sul, realizado com recursos disponibilizados pela SENAES/MTE e sob a responsabilidade de membros do então Forum Estadual, foi atingido o valor de R\$ 43,86 por participante, ou seja, um substancial aumento de 1.324 %.

Tal quadro se repete, em graus variados, nas demais ações e projetos executados envolvendo a economia solidária. Da observação e acompanhamento das ações voltadas à economia solidária desenvolvidas em conjunto por órgãos do governo do Estado de Mato Grosso do Sul, podemos exemplificar com dois projetos, ambos executados no ano de 2004 em pequenas comunidades por meio de um Programa Piloto da Coordenadoria de Economia Solidária / Fundação do Trabalho de Mato Grosso do Sul, Coordenadoria de Gestão de Políticas Sociais – COGEPS e Coordenadoria Estadual de Políticas Públicas para a Mulher – CEPPM.

Um dos projetos foi desenvolvido em Piraputanga, Distrito de Aquidauana, MS, e teve como público alvo uma população de 745 habitantes, sendo que destes, 29% integravam o Programa de Segurança Alimentar - PSA. Segundo o plano de trabalho, foram executados 20 projetos, sendo 13 com participação irrestrita e 07 exigindo dedicação exclusiva, divididos em três áreas: artesanato, beleza da mulher (manicura, pedicura e cabeleireira) e jovens (produção de eventos e atividades turísticas). Um outro projeto, financiado pelo Fundo de Investimento Cultural – FIC, foi realizado na localidade de Furnas do Dionísio, uma comunidade negra, com muitos remanescentes de quilombos, próxima a Jaraguari, MS, e teve como meta a qualificação de 40 alunos em estamparia artesanal (pintura em tecido, batik, tingimentos).

Dos resultados obtidos, o que podemos observar é que as ações executadas restringiram-se, quando muito, à oferta de cursos de qualificação profissional, disponibilizando noções básicas em cada área para os integrantes dos cursos se posicionarem como empreendedores individuais no mercado de trabalho, auferindo alguma renda necessária à sua subsistência. Ou seja, resultados muito distantes da filosofia solidária e seus princípios cooperativos e autogestionários e bastante questionáveis do ponto de vista da efetividade das políticas públicas e seus impactos na alteração da realidade do público alvo.

CONCLUSÃO: UM CONVITE À CONSTRUÇÃO E AOS DESAFIOS

À parte dessas reflexões, sobretudo em relação à gênese e propósito das políticas públicas, sobressaem e permanecem algumas impressões sobre essa nova forma de organização do trabalho associado e autogestionário, onde se destaca o fato de que muitos agrupamentos possuem um grau organizativo bastante incipiente e muitos não se reconhecem como tais. Em outras palavras, devido à sua complexidade e dinâmica, a economia solidária ainda é pouco exercitada em seus princípios norteadores, não havendo uma percepção clara sobre suas dimensões e potencialidades.

Aliada às dificuldades de funcionamento e expansão dos empreendimentos de economia solidária, estão os desafios da participação democrática na gestão dos meios de produção e das atividades econômicas desenvolvidas, incluindo a captação e gerenciamento de recursos. Depende daí, fundamentalmente, a efetividade de um projeto econômico solidário e autogestionário.

Tal tarefa envolve igualmente a busca da desejada transparência por meio do levantamento do maior número possível de informações sobre os prováveis organismos e intermediários nesse processo, da sua composição e seus componentes, histórico de serviços, estrutura física e jurídica, o acompanhamento detalhado de cada parte do desenvolvimento e implementação dos projetos, com a divulgação das metas alcançadas, dos significados e resultados da ação para o público alvo do projeto.

Destacada a supremacia econômica do agronegócio e suas ramificações no Estado de Mato Grosso do Sul, a perspectiva do campo da economia solidária é bastante ampla. Pelas próprias características culturais formadoras do Estado, carrega enormes possibilidades objetivas de desenvolvimento, dependendo, no entanto, de assumir o seu papel de sujeito e protagonista de sua História, especialmente na definição do que seja de fato a autogestão, a solidariedade e a discussão de suas potencialidades, construindo a sua política independente dos estímulos governamentais para suas ações.

SÁ, Carlos Augusto Ferreira. Public policies of solidary economy: process of construction and challenges. *ORG & DEMO* (Marília), v. 13, n.2, p. 21-34, Jul./Dez., 2012.

ABSTRACT: This article seeks to enable a reflection on the recent experiences of the solidarity economy movement in the State of Mato Grosso do Sul and its relations with the public policies built to respond to these demands. Starting with a brief historical overview, presents some analysis on the relations established in fundraising public, besides rescuing the trajectory of the movement in the State. Alongside the challenges in building and development of public policies for the sector, necessary questions arise about the efficiency, efficacy and effectiveness of proposed actions to transform reality economic, social and political target, due to the lack of objective criteria for the allocation of public resources, added to poor or nonexistent oversight of products and services offered. By their own regional characteristics, solidary economy carries objective possibilities of development, depending, however, to assume its role as protagonists of their History, building its policy independent of government incentives for their actions.

KEYWORDS: Solidary economy; state; government; public policy.

REFERÊNCIAS

- GENNARI, A. Globalização, Estado, neoliberalismo e desigualdade social no Brasil. In: BENINI, É. et al (org.). *Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária*. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p. 21-46.
- MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Atlas da Economia Solidária 2005*. Brasília: MTE, SENAES, 2006. 60 p.
- MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002. 288 p.
- NETTO, José Paulo. *Uma face contemporânea da barbárie*. Comunicação no III Encontro Internacional “Civilização ou Barbárie”. Serpa, 2010. Disponível em: https://docs.google.com/file/d/0B8_gvWjrwU3ZUFUtNzRibFM0TVU/edit?pli=1. Acesso em 15 mai. 2012.
- RELATÓRIO do I Encontro Estadual de Empreendimentos de Economia Solidária. Campo Grande, Junho de 2004 (dig.)
- SÁ, Carlos Augusto Ferreira. *Economia Solidária em Mato Grosso do Sul: desafios e possibilidades*. Monografia (Especialização). Campo Grande – MS: UNAES – Centro Universitário de Campo Grande, 2005. 63p.
- SANCHEZ, Fábio; SARDÁ DE FARIA, Maurício. A Economia Solidária no Governo Federal: intersetorialidade, transversalidade e cooperação internacional. In: BENINI, É. et al (Org.). *Gestão pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária*. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p. 413-442.
- SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA - SENAES. Departamento de Estudos e Divulgação. Ministério do Trabalho e Emprego. *Termo de Referência do Sistema Nacional de Informações sobre Economia Solidária*. Brasília, DF, 2004. 18 p.
- _____. *Economia Solidária como estratégia e política de desenvolvimento*. I Conferência Nacional de Economia Solidária: Documentos. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2005. 51p
- _____. *Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES): Termo de Referência*. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2004. 17p
- _____. *Sistematização dos Relatórios de Avaliação das Ações de Economia Solidária nas DRT's em 2004*. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2004a. 14p.
- _____. *Termo de Referência em Economia Solidária: Plano Nacional de Qualificação 2003-2007*. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego, 2005. 16 p.
- I CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – I CONAES. Economia Solidária como estratégia e política de desenvolvimento. *Anais*. Brasília, DF, junho de 2006.
- II CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA – II CONAES. Pelo Direito de Produzir e Viver em Cooperação de Maneira Sustentável. *Documento Base Nacional Sistematizado*. Brasília, DF, junho de 2010.

Encaminhado em: 30/11/2012

Aprovado em: 28/11/2012