

A CRIAÇÃO DA SECRETARIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: AVANÇOS E RETROCESSOS

Maria Antonia Silva de Arcanjo¹

Ana Luíza Matos de Oliveira²

*A gestação do novo, na história, dá-se, frequentemente, de modo quase imperceptível para os contemporâneos, já que suas sementes começam a se impor quando ainda o velho é quantitativamente dominante.*³

A expressão “Economia Solidária” (ES) foi usada de modo pioneiro no Brasil em 1996, por Paul Singer, em um artigo publicado em 11 de junho no jornal *Folha de S.Paulo*, intitulado “Economia Solidária contra o Desemprego”. A ES é considerada como uma forma concreta de prática econômica para a transformação social, associando a solidariedade ao socialismo, além de ser uma alternativa para os segmentos em processo de exclusão social.⁴ No entanto, existe uma dificuldade em se definir um único nome para esse segmento, considerando as diferentes perspectivas para o mesmo fenômeno na América Latina.⁵

Paul Singer, ex-Secretário Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego (SENAES/MTE). Local desconhecido; s/d.
Crédito: Alexandre Machado.

Diversos autores se referem à ES como um conjunto de iniciativas coletivas, voltadas à produção de atividades econômicas, refletindo a realidade social, política e econômica das diferentes situações de exclusão social de diversos países.⁶ Esse esforço de um conjunto de intelectuais engajados na ES influenciou substancialmente no processo de elaboração da política pública de ES do governo federal. Assim, com os avanços na luta social, a teoria também acompanhou o crescimento, elaborando novos conteúdos e conceitos para interpretação da prática social. A partir desses referenciais, definiram-se os seguintes conceitos básicos orientadores no âmbito da política pública de ES no Brasil:

a) *Economia Solidária (ES)*: o conjunto de atividades econômicas [...] – organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores/as sob a forma coletiva e autogestionária. Este conceito geral explicita os valores e princípios fundamentais da ES: cooperação, autogestão, solidariedade e dimensão econômica. [...]

b) *Empreendimentos Econômicos Solidários (EES)*: são aquelas organizações coletivas [...] tais como: associações, cooperativas, empresas autogestionárias, grupos de produção, clubes de trocas, redes etc.; [...] permanentes, [...] que disponham ou não de registro legal, prevalecendo a existência real e que realizam atividades econômicas de produção de bens, de prestação de serviços, de fundos de crédito [...], de comercialização [...] e de consumo solidário. [...]

c) *Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento à Economia Solidária (EAF)*: Foram definidas enquanto *aquelas organizações que desenvolvem ações nas várias modalidades de apoio direto junto aos empreendimentos econômicos solidários [...]*.⁷

A principal motivação deste estudo é o ineditismo das políticas inclusivas no século XXI, no Brasil, sobretudo da ES. Desenvolveu-se um estudo acerca do contexto em que foi criada a Senaes e o desenvolvimento da Política Pública de ES, destacando o crescimento e a importância do movimento de ES no Brasil, sob a liderança do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES). O presente artigo⁸ aborda o contexto social, político e econômico que levou à criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) para a execução de políticas públicas de ES nos últimos 13 anos no âmbito do governo federal brasileiro, bem como o retrocesso destas políticas, especialmente a partir do golpe parlamentar em 2016.

No que se refere à trajetória da Senaes, evidenciam-se diversas ações de fomento e fortalecimento organizacional, com metodologia participativa e de integração com outros órgãos públicos e com organizações populares, atendendo às demandas sistematizadas pelo FBES. As ações da Senaes se

fundamentaram no entendimento da desigualdade social e econômica como inerente ao capitalismo, razão pela qual se buscou articular os processos organizativos e revisar o papel do Estado, com base na seguinte concepção:

A Economia Solidária constitui o fundamento de uma globalização humanizadora, de um desenvolvimento sustentável, socialmente justo e voltado para a satisfação racional das necessidades de cada um e de todos os cidadãos da terra, seguindo um caminho intergeracional de desenvolvimento sustentável na qualidade de sua vida.

1. O valor central da economia solidária é o trabalho, o saber e a criatividade humanos, e não o capital-dinheiro e sua propriedade sob quaisquer de suas formas.

2. A Economia Solidária representa práticas fundadas em relações de colaboração solidária, inspiradas por valores culturais que colocam o ser humano como sujeito e finalidade da atividade econômica, em vez da acumulação privada de riqueza em geral e de capital em particular.

3. A Economia Solidária busca a unidade entre produção e reprodução, evitando a contradição fundamental do sistema capitalista, que desenvolve a produtividade, mas exclui crescentes setores de trabalhadores do acesso aos seus benefícios.

4. A Economia Solidária busca outra qualidade de vida e de consumo, e isto requer a solidariedade entre os cidadãos do centro e os da periferia do sistema mundial.

5. Para a Economia Solidária, a eficiência não pode limitar-se aos benefícios materiais de um empreendimento, mas se define também como eficiência social, em função da qualidade de vida e da felicidade de seus membros e, ao mesmo tempo, de todo o ecossistema.

6. A Economia Solidária é um poderoso instrumento de combate à exclusão social, pois apresenta alternativa viável para a geração de trabalho e renda e para a satisfação direta das necessidades de todos, provando que é possível organizar a produção e a reprodução da sociedade de modo a eliminar as desigualdades materiais e difundir os valores da solidariedade humana⁹

Partindo destes pressupostos, o FBES assumiu o seu papel como interlocutor dos diversos segmentos da ES, junto ao governo federal, lutando por avanços institucionais e garantindo a expansão das políticas públicas de ES de forma horizontal no país.

O artigo recupera o cenário político-econômico que exacerba a exclusão social no país e mostra como a ES nasce como resposta a esse contexto, retoma a metodologia e estratégias de atuação da Senaes, aponta os avanços

realizados pela secretaria e os riscos do retrocesso na política pública para a economia solidária.

A luta contra a exclusão e a precarização no Brasil: o papel da economia solidária

Os anos de 1980 e 1990 foram marcados pelas políticas de desregulamentação financeira, abertura das economias nacionais e privatizações, planejados pelos governos neoliberais de Reagan (presidente dos Estados Unidos) e de Margaret Thatcher (primeira ministra do Reino Unido).¹⁰ Tais políticas foram propagadas como modelo para os governos dos países centrais e também para os países periféricos.

Na América Latina, a partir de 1989, as regras do chamado Consenso de Washington¹¹ passaram a balizar os limites do papel do Estado. No Brasil, essas medidas influenciaram a política do governo Fernando Collor e a criação do plano real no governo Itamar Franco, além de orientar a governança na gestão federal de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1994 a 2002, com o Fundo Monetário Internacional (FMI) impondo as seguintes medidas no país: limitação dos gastos do Estado; reforma tributária, diminuindo a progressividade dos impostos diretos; liberalização financeira, com desregulamentação financeira e retirada do Estado do setor; taxa competitiva de câmbio; liberalização do comércio exterior para impulsionar a globalização da economia; eliminação de restrições ao capital externo; privatização com a venda das empresas estatais; desregulamentação das leis trabalhistas e defesa da propriedade intelectual.¹² Tais novas regras ignoraram questões locais e problemas históricos da América Latina, como a desigual distribuição das riquezas.¹³

Fornazier e Oliveira (2013)¹⁴ apontam que o neoliberalismo, implementado a partir das políticas do Consenso de Washington, buscava que o Estado perdesse as funções de planejador e condutor da economia e repassasse tal papel ao mercado, esse sim – segundo o discurso – detentor de “eficiência” e “competitividade” necessárias para tais tarefas.¹⁵ Tal concepção foi ainda mais desastrosa para a América Latina, pois, diferentemente dos países centrais, os países periféricos já se caracterizavam pela frágil rede de proteção social e a grande presença de informalidade nas relações de trabalho. Ocorreu uma precarização ainda maior das relações de trabalho, sendo determinante para a redução do assalariamento, crescimento do desemprego e da informalidade, tendo como resultados o aumento da exploração da classe trabalhadora e sua fragmentação. Porém, a luta política teve papel central contra a imposição deste modelo.

Diante de tal precarização no mundo do trabalho, surgem diversas iniciativas de combate à exclusão social, como resposta às necessidades imediatas

de uma população de excluídos pelo sistema. Gaiger (2013)¹⁶ considera que a partir das mudanças no modelo de acumulação capitalista, nos anos de 1990, surgiram novas experiências sociais, análises e formulações estratégicas de luta contra a exclusão. Pochmann (2004)¹⁷ aponta que um dos fatores determinantes para o avanço inicial da ES foi o enorme excedente de mão de obra.

Neste contexto, foram desenvolvidos programas voltados para a geração de trabalho e renda. Entidades populares, ativistas e intelectuais também se engajaram como agentes de promoção da ES, criando um próspero movimento de defesa coletiva dos interesses da classe trabalhadora, canalizando as demandas de centenas de famílias sem renda para as alternativas associativas e autogestionárias.¹⁸

No Brasil, no período de 1998 a 2002, as prefeituras de Porto Alegre (RS), de São Paulo (SP), Recife (PE), Belém (PA), o governo do Rio Grande do Sul e Distrito Federal desenvolveram experiências de fomento da ES. Esse acúmulo influenciou na participação desse segmento no primeiro Fórum Social Mundial (FSM), realizado em 2001, em Porto Alegre.¹⁹ Nesta ocasião, foi criado o Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária.

A vitória de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da República em 2002 possibilitou, por meio do GT Brasileiro de ES, elaborar proposições para a criação do Fórum Nacional de ES (FBES), a fim de assegurar políticas públicas de ES no governo federal. Para tanto, formulou-se uma Carta ao presidente da República eleito e se organizou a primeira Plenária Brasileira de Economia Solidária, em 9 e 10 de dezembro de 2002, em São Paulo, com a participação de, aproximadamente, 200 pessoas, com o objetivo de construir uma agenda de interesse comum para o conjunto do movimento da ES, que ficou conhecida como primeira versão da Plataforma da ES no Brasil. Outra iniciativa considerada importante, em dezembro de 2002, foi a decisão de criação de uma Rede Nacional de Gestores Públicos de ES, que seria consolidada no ano seguinte. Em janeiro de 2003, no FSM, em Porto Alegre/RS, realizou-se a segunda Plenária Nacional de ES, na qual foi anunciada a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária no Ministério do Trabalho e Emprego. Na ocasião, Paul Singer foi apresentado como nome consensual para ocupar a pasta. Em junho de 2003, com a publicação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e com base no Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003, foi instituída a Senaes e criado o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES).²⁰ Nesse mesmo período, aconteceu a terceira Plenária de ES, em Brasília, na qual se concretizou a criação do FBES. A partir de então, o FBES passou a representar os interesses dos movimentos sociais da ES no Brasil, fruto de um processo participativo, nacional, por meio do exercício do protagonismo dos movimentos sociais da ES nas diversas regiões do país.

Na avaliação de Singer (2014), o trabalho institucional da Senaes tornou-se possível devido à estreita relação com os movimentos sociais. A partir desses avanços, foram definidos os princípios de atuação, conceitos, desafios e diretrizes para a política pública nacional de ES.²¹

Na ocasião dos 10 anos de criação da Senaes, Singer (2014)²² apresentou um balanço dos feitos da secretaria. Segundo o autor, até então tinham sido “dez anos de funcionamento militante no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).”²³ Com a criação da Senaes, o movimento de economia solidária, presente em parte do território, rapidamente se expandiu, tornando-se nacional. O autor aponta que houve, nesta década, amplo crescimento da ES no Brasil conjugado ao crescimento econômico: se de 1994 a 2004 a expansão da economia solidária havia sido causada pela crise, de 2004 em diante o crescimento da economia solidária não pôde mais ser atribuído ao crescimento da marginalização.

Metodologia e estratégias de atuação da Senaes

A Senaes agiu sob a influência de diversos atores sociais, com destaque para a influência direta do economista e professor engajado Paul Singer, membro do Partido dos Trabalhadores e maior referência teórica sobre ES no país. Porém, mesmo com o reconhecimento do seu poder de influência, no caso brasileiro, houve um processo muito mais coletivo, considerando que a política pública passa a incorporar a plataforma do FBES, composto por organizações da sociedade civil que atuam diretamente na área.

O esforço da Senaes em garantir um processo participativo na pesquisa da realidade contou com a parceria do FBES, que assumiu, conjuntamente, a responsabilidade de constituir uma base nacional de informações em ES. Deste processo resultou a construção do Sistema de Informações em Economia Solidária (Sies), uma iniciativa pioneira no mundo para identificação e caracterização de Empreendimentos Econômicos Solidários (EES), Entidades de Apoio e Fomento (EAF) e Políticas Públicas de Economia Solidária. A pesquisa foi institucionalizada por meio da Portaria Ministerial nº 30, de 20 de março de 2006, do MTE, reconhecendo e consolidando os objetivos e funcionamento do Sies²⁴ e resultou em amplo processo de mobilização nacional com a constituição de 27 equipes gestoras estaduais (EGEs) envolvendo mais de 230 entidades em 2004.

O conhecimento da realidade da ES a partir do Sies possibilitou à Senaes uma melhor atuação no território, como reconhece Singer (2008)²⁵, que aponta a importância desse processo de investigação da realidade. Esses dados subsidiaram a implementação de políticas públicas de ES em todo o país, focalizando o desenvolvimento local e territorial, a organização econômica e solidária.

A estratégia voltada para o fortalecimento institucional foi implementada por meio do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, inserido nos Planos Plurianuais de 2004-2007 e de 2008-2011; da criação de uma base legal que garantisse o reconhecimento das organizações de ES como sujeitos de direito, enquanto argumento fundamental para institucionalização das políticas públicas de ES na sociedade e no Estado; da participação cidadã e de controle social na institucionalização da ES. Nesse sentido, a Senaes realizou em 2006, a I Conferência Nacional de ES, abrindo um novo período para a ES no Brasil, com sua ampliação para a maioria dos estados, o que se refletiu na atividade nacional e na consolidação de um processo público e democrático de transmissão das demandas deste segmento para o governo. A implantação do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) materializou o compromisso da Secretaria com a construção participativa das suas políticas.²⁶

A estratégia de desenvolvimento local e territorial foi implementada por meio dos Programas de Desenvolvimento Rural Sustentável, Territórios da Cidadania, Territórios de Paz do Programa Nacional de Segurança com Cidadania, entre outros. Desta forma, a Senaes passou a desenvolver suas políticas como forma de potencializar processos endógenos, de acordo com os princípios do Desenvolvimento Sustentável e da ES. Como ação prática, iniciou o Projeto de Etnodesenvolvimento Econômico Solidário (PPDLES), em 2005, como projeto piloto de Desenvolvimento Local, voltado às Comunidades Rurais Quilombolas. Em 2008, passou a ser denominada de Programa Brasil Local – Desenvolvimento e Economia Solidária. Essa mudança resultou da reformulação estratégica do projeto PPDLES, buscando enfocar cada vez mais na participação das comunidades na promoção do desenvolvimento local solidário e sustentável.²⁷

Avanços institucionais

Os mecanismos de avanço institucional apoiaram-se em diferentes formas de articulação ou parcerias para sua realização: fortaleceu-se o diálogo com as organizações da sociedade civil, visando ampliar as políticas de ES no Brasil. Uma medida governamental que veio complementar o trabalho do Sies foi a Portaria 373/2014, instituindo o Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (Cadsol), com o objetivo de permitir aos empreendedores solidários o acesso às políticas públicas nacionais de ES e demais políticas e programas públicos de financiamento, crédito, aquisição e comercialização de produtos e serviços.²⁸ Essas articulações governamentais influenciaram para que o MTE incorporasse a ES como estratégia de geração de trabalho e renda, o desenvolvimento da qualificação social e profissional

(PNQ), voltada para orientar a inserção da ES nos Planos Territoriais de Qualificação (Planteq), nos Projetos Especiais de Qualificação (Proesq) e Planos Setoriais de Qualificação Social e Profissional (Planseq). Ainda nesse aspecto, a Senaes conseguiu apoiar várias iniciativas autogestionárias, de jovens que participavam de Consórcios da Juventude, garantindo o reconhecimento institucional da ES no governo federal:

Conforme os estudos do Ipea do ano de 2007, o tema e as ações em ES estão presentes nas ações políticas de 22 secretarias e ministérios. A atuação da Secretaria tem demonstrado, embora não ainda na escala desejada, a possibilidade que a ES traz para a promoção do desenvolvimento local e para a inserção, no mundo da economia e da produção, de milhões de homens e mulheres que necessitam de trabalho e renda e não os encontram no trabalho assalariado. As atividades formativas realizadas pela Senaes e voltadas para os servidores e gestores do MTE e de outros órgãos federais foram fundamentais para a construção dessas parcerias.²⁹

No avanço institucional da ES, também se destaca o estabelecimento de parcerias com o Ministério da Justiça, no âmbito do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), para desenvolver ações de ES como estratégia de prevenção da violência; parceria com o Ministério da Educação (MEC), no apoio às incubadoras universitárias e na política de Educação de Jovens e Adultos (EJA); com o Ministério da Saúde (MS) na Política de Saúde Mental e na construção de políticas de apoio às cooperativas sociais; o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), nas estratégias de segurança alimentar e nutricional; com o Ministério da Cultura (MinC); o Ministério do Turismo, na promoção de ações de turismo solidário, com incubadoras de ES; com o Ministério da Pesca e Aquicultura, com incubação de EES, nos Centros Integrados da Pesca Artesanal (Cipar); com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), no suporte ao Sistema de Informações em ES e no *Boletim Mercado de Trabalho* (seção de ES); com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), no suporte às ações do Sies, apoios às incubadoras e nas tecnologias sociais; com o Ministério do Meio Ambiente (MMA), no apoio às Cooperativas e Associações de Coleta e Reciclagem no âmbito da política de Resíduos Sólidos; no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômicos e Social (BNDES), se estabeleceu uma linha de crédito para empresas recuperadas, a inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis; o Banco do Nordeste (BNB), o apoio aos Fundos Rotativos Solidários; o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, com apoio aos Bancos Comunitários de Desenvolvimento; com a Secretaria Especial de

Promoção da Igualdade Racial (Seppir), nas ações de etnodesenvolvimento e ES em comunidades quilombolas; assim como a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM) assumiu a inclusão da ES, no Plano Nacional de Políticas para Mulheres.

A Senaes (2012)³⁰ ressalta que as estratégias de expansão das políticas públicas ocorreu de forma horizontal, por meio da criação de legislações³¹ e implantação de conselhos de ES, com ações presentes em cerca de 17 governos estaduais, com a homologação de 9 leis estaduais, e em aproximadamente 200 municípios, com dezenas de leis municipais homologadas. No período 2004-2010, a Senaes celebrou convênios com 23 municípios e três governos estaduais. De 2003 a 2010,

foram apoiados 435 projetos de apoio e fortalecimento da ES, sendo 146 diretamente pela Senaes, 175 pela Fundação Banco do Brasil, 64 pela Finep e 50 pelo Banco do Nordeste. O investimento total chega a R\$ 206.278.341,41 (duzentos e seis milhões, duzentos e setenta e oito mil, trezentos e quarenta e um reais e quarenta e um centavos).³²

Essa expansão das atividades da ES tem relação com um duplo movimento: i) de um lado a criação da Senaes, que possibilitou maior visibilidade e compreensão da ES, com suas necessidades e potencialidades, inclusive com o mapeamento da ES no Brasil, através do Sies, que deu visibilidade às milhares de iniciativas existentes e chamou a atenção de governos locais para apoiá-las e incentivá-las; ii) de outro, o aumento das políticas locais de ES também reflete os avanços organizativos do próprio movimento da ES, nos últimos anos, com a criação das redes e fóruns, que pressionam os poderes públicos, estaduais e municipais a criarem condições para o seu desenvolvimento. Além desses movimentos, a criação e fortalecimento da Rede de Gestores Governamentais de Políticas Públicas de ES possibilitaram colocar em prática a estratégia de divulgação e expansão das Políticas Públicas de ES, criando condições para a implantação de Centros Públicos de Economia Solidária. Tais centros buscavam disponibilizar espaço físico para o desenvolvimento de atividades de formação e organização de trabalhadores/as engajados nos EES, para a construção da política pública como instrumento de participação popular.

Dentre outros avanços institucionais, destaca-se o Grupo de Trabalho (GT) – Finanças Solidárias, que conseguiu envolver e mobilizar as diversas articulações que já existiam no campo das finanças solidárias, tais como: a Associação Brasileira de Entidades Operadoras de Microcrédito e Microfinanças Solidárias (Abcred), o Banco do Nordeste (BNB), a Cáritas Brasileira, o Banco Palmas, a Pastoral da Criança, o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Fe-

deral e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para atender as diversas modalidades de projetos, de acordo com as especificidades dos públicos atendidos, conforme relato da Senaes (2012)³³, a seguir:

O GT – Finanças Solidárias com seus desdobramentos ao longo dos anos foi um destaque dentre esses arranjos institucionais organizados pela Senaes ao se constituir em uma das mais importantes articulações da ES, com suas várias derivações, ao se multiplicar em vários grupos, subgrupos de trabalho e comitês de gestão, sejam voltados para ações específicas ou para determinados seguimentos.

- Comitê Gestor do Projeto Produtivo Solidário PAPPS, do convênio Senaes-BNB (2005-2011);
- Comitê Gestor do Fundo de Apoio Social – FAS (2005-2006);
- Comitê Gestor ampliado para a Política Nacional de Fundos Solidários (2005-2011);
- Grupo Interministerial de Microfinanças, Microcrédito e Cooperativismo de Crédito que criou, entre outros atos normativos, a Lei 11.110/2005, que trata do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (2005-2006);
- GT interministerial para o Ano Internacional do Microcrédito (2005);
- Comitê Gestor do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, na função de secretaria executiva do referido comitê (2006-2009);
- Comitê Temático de Finanças Solidárias e Crédito do CNES;
- Subgrupo de Apoio aos Fundos Solidários do Comitê Temático de Finanças Solidárias e Crédito do CNES; e
- Comitês Gestores específicos das finanças solidárias com base em Bancos Comunitários e em Fundos Solidários (2010-2011).

A formação do GT – Finanças Solidárias foi determinante para o reconhecimento dos bancos comunitários que usam moeda social como agentes financeiros.³⁴ Uma das conquistas mais importantes foi o reconhecimento dos Bancos Comunitários e suas moedas sociais pelo Banco Central do Brasil, pela primeira vez na história da República, bem como sua importância enquanto tecnologia social para a inclusão financeira de segmentos populares. Assim, foi possível realizar várias parcerias entre os Bancos Públicos e os bancos comunitários, além de ampliar políticas de incentivo e fomento à organização dos bancos comunitários, com acesso a recursos para atividades formativas, assistência técnica, linhas de créditos adequadas a esse tipo de financiamento e maior visibilidade aos mesmos.³⁵

Nesse processo, também se destacam algumas iniciativas de articulação do FBES e da própria Senaes, com a Confederação das Cooperativas de

Reforma Agrária do Brasil (Concrab), para o apoio às iniciativas de produção coletiva nos Projetos de Assentamento de Reforma Agrária; com os movimentos de luta pela moradia que incorporaram a dimensão produtiva nos projetos de habitação de interesse social; com as finanças solidárias, sobretudo com os bancos comunitários, como estratégia de desenvolvimento local; com o movimento dos trabalhadores desempregados, seja nos projetos de frentes emergenciais ou no projeto dos Pontos Populares de Trabalho; com as comunidades quilombolas, que teve como fruto o projeto de etnodesenvolvimento; com movimentos de luta das mulheres que buscam aproximação entre a economia feminista e a ES; e com o movimento nacional de catadores/as de materiais recicláveis na construção da inclusão social e econômica desses sujeitos na política nacional de resíduos sólidos.³⁶

No avanço institucional da ES, também são relevantes as articulações internacionais, com o estabelecimento do diálogo com representações de inúmeros países, socializando as experiências em desenvolvimento no Brasil, além de uma relação de cooperações internacionais e participação em fóruns de articulações no Mercosul e em outros continentes.³⁷

A Senaes também implementou a rede de Centros de Formação em Economia Solidária (CFES), por meio da organização das atividades formativas em centros de referência a partir de 2007. Com este projeto, a Senaes desenvolveu aproximadamente 550 atividades formativas, envolvendo mais de 15 mil participantes em todo o país, por meio de um processo pedagógico de construção coletiva do conhecimento.

A efetivação da parceria da Senaes com a Agência de Desenvolvimento Solidário ADS-CUT garantiu condições para desenvolver o Projeto “Integração de Redes Solidárias”, a partir de 2014, com o objetivo de:

[...] fortalecer a organização de Redes de Cooperação Solidária por meio da valorização do protagonismo dos atores envolvidos na busca da ampliação da sustentabilidade e da articulação das redes em torno do desenvolvimento territorial e da construção de alternativas de inclusão produtiva para a superação da pobreza no âmbito do Programa Brasil Sem Miséria [...].³⁸

Este Projeto conseguiu contemplar 23 Redes, com abrangência nacional, em áreas urbanas e rurais, na produção, comércio e serviços. De acordo com Relatório da ADS/CUT, há o registro de 1.892 (EES) alcançados pelo referido Projeto, com ações da ES, por meio da formação, assessoria técnica, além de articulação, integração e troca de experiência, como meios para garantir o fomento do desenvolvimento territorial. A implementação da parceria contou com a cooperação de redes nacionais e territoriais, por meio de uma

metodologia participativa, na realização de diversas oficinas, organizadas por grupos temáticos.

Apesar da importância das conquistas no aspecto institucional, ainda se considera que falta um marco jurídico adequado para dar conta da complexidade da ES no Brasil. Neste sentido, observa-se que a legislação cooperativista existente hoje – a Lei nº 5.764, de 1971 – é limitada e inadequada para dar conta da realidade de experiências inovadoras de cooperativas, fundamentadas nos princípios da ES. Além do que, essa fragilidade jurídica favorece a proliferação das cooperativas de fachada.

Outro gargalo se refere à dificuldade de acesso às políticas públicas, com entraves legais e burocráticos, emperrando as iniciativas de implantação de programas e ações que viabilizem a ES, principalmente no que diz respeito a investimentos e capital de giro para a estruturação e o financiamento dos EESs. Sobre esses entraves institucionais, Praxedes (2009)³⁹ destaca exemplos que comprovam a dificuldade de avançar na adequação das leis para atendimento desse diverso segmento social no Brasil:

Um exemplo disso são as longas e várias tentativas para aprovação de um texto final e encaminhamento de votação de nova lei para o cooperativismo, ainda não votada – a lei do cooperativismo em vigor no Brasil é de 1971. Esta circunstância é importante por ser o Brasil uma República Federativa em que Estados e municípios devem elaborar legislações estaduais e municipais que não sejam contrárias à legislação federal. Ainda no nível federal, fica o desafio da aprovação de uma lei geral para a economia solidária, não tendo também se conseguido avançar na constituição de um fundo de fomento que dê apoio a essas iniciativas. O acúmulo de forças até aqui não permitiu que fossem propostas alterações na Lei nº 8.666, que não privilegia o acesso da economia de base local nas compras públicas.⁴⁰

Sobre esses entraves para mudança na lei do cooperativismo, a União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes) aprovou moção, em seu IV congresso, nos dias 21 a 23 de maio de 2014, relatando que durante mais de 15 anos houve um intenso debate sobre a possibilidade de aprovar um novo marco legal para as cooperativas. Apontase a necessidade de reestabelecer as oportunidades de organização econômica para grupos sociais economicamente mais frágeis da população brasileira, prevendo um projeto alternativo que favorecesse as iniciativas cooperativistas e criasse um ambiente propício para a expansão do modelo cooperativista. A Unicafes também expõe sua indignação quanto ao resgate da linha adotada pela Lei nº 5764 de 1971, que representa a intervenção autoritária da ditadura

civil e militar nas organizações de representação e nas possibilidades de expansão e liberdade do cooperativismo.⁴¹

Golpe e retrocesso na Senaes

Em meio a este conturbado cenário político e econômico de ajuste fiscal e recessão, vários foram os desdobramentos negativos para as classes populares, com o aumento do desemprego e cortes em políticas sociais. Uma carta enviada pela Coordenação desta Secretaria, em 18 de fevereiro de 2016, publicada no *Boletim do Fórum Brasileiro de ES*, discorre sobre as reais possibilidades de reduzir a Senaes a uma subsecretaria dentro do Ministério do Trabalho. A referida Carta cita o ajuste fiscal e um quadro de arrefecimento da economia, com redução da arrecadação; uma crise política, manipulada por forças retrógradas contrárias ao desenvolvimento de políticas sociais inclusivas – que viriam a provocar o golpe contra a presidenta da República, Dilma Rousseff, além de um apelo pela manutenção da Secretaria e das políticas públicas de ES. Também, organizações e empreendimentos ligados ao FBES iniciaram uma campanha de mobilização contra a extinção da Senaes no início de 2016.⁴²

No dia 31 de agosto de 2016, o *impeachment* de Dilma Rousseff é aprovado no plenário do Senado por 61 votos favoráveis e 20 contrários. Esse fato vem marcar mais uma vez a história brasileira, com o conluio dos mais ricos, incrustados nos diversos poderes, na mídia, donos dos meios de produção e dos bancos, numa verdadeira afronta às regras da democracia, impondo um golpe parlamentar no intuito de colocar o Estado e a sociedade a serviço dos seus interesses. Cortes de direitos já estão sendo encaminhados pelo Congresso Nacional e pelo governo golpista, comprometidos com os interesses dos grandes empresários e banqueiros ao desmantelar as políticas públicas de ES.

Tal evento tem reflexos na Senaes e nas políticas para a ES em todo o país: com o corte nas políticas sociais, desde o início do segundo governo Dilma; porém, especificamente, a partir do golpe, o segmento sofre. Em 2015, o governo Dilma, pressionado pelas demandas da governabilidade e do ajuste fiscal, garante o Ministério do Trabalho e Emprego ao Partido Democrático Trabalhista (PDT), além de encaminhar a redução da Senaes a uma subsecretaria.⁴³ Mas a mudança de rota do governo, imposta pelo golpe parlamentar, também culminou com o afastamento de Singer. A demissão de Singer, feita sem nenhuma consulta às organizações sociais envolvidas, e sua substituição por uma pessoa sem identidade com o movimento da Economia Solidária, feriu o princípio da autogestão, principal fundamento da Economia Solidária.⁴⁴

Com o *impeachment* e o repasse do referido Ministério ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), há fortes sinais do fim de um ciclo de políticas públicas federais de fortalecimento da ES: é nomeado para a Senaes, no lugar de Singer, o servidor, escrivão de polícia aposentado, Natalino Oldakoski, da Polícia Civil do Paraná.⁴⁵ Finalmente, em 4 de novembro de 2016, a Senaes foi extinta e foi criada uma subsecretaria de Economia Solidária dentro da Secretaria de Relações do Trabalho, no Ministério do Trabalho.

Assim, a atual coalizão de governo dá sinais de que usará a Senaes para uma política simples de fomento ao empreendedorismo, apoio ao cooperativismo de fachada, reprodução da velha prática do clientelismo e assistencialismo nas relações com os EES que se submeterem a uma gestão inspirada nos valores do capital humano, como mostra o documento “Travessia Social”, lançado em abril de 2016 pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e a Fundação Ulysses Guimarães. Por outro lado, deve ser contraída a gestão participativa e autogestionária que prevalecia até então na Senaes.

Neves (2016)⁴⁶ analisa que, nessa conjuntura de crise, os atores da Economia Solidária estão enfrentando um cenário de incertezas e inseguranças, considerando o forte ataque às políticas sociais, frente ao retorno do modelo neoliberal na condução do Estado brasileiro.

Diante desse contexto, é essencial o papel dos segmentos da ES, juntamente com demais movimentos sociais, nas lutas por cidadania e justiça social, intensificando as articulações junto à sociedade, para reagir e defender a continuidade das políticas públicas.

Considerações finais

Estima-se que a força da ES no Brasil equivalha a 3% do PIB, envolvendo três milhões de pessoas, com cerca de 30 mil empreendimentos, que atuam na inclusão produtiva, enfrentando a exclusão social, fruto do capitalismo. Na atual conjuntura, o FBES precisa dar continuidade ao seu trabalho e assumir a liderança da luta social e política contra os ditames neoliberais, pela manutenção e avanço das conquistas da ES.

Neste sentido, registra-se o posicionamento do movimento social, pela ocasião da realização da 3ª Feira Internacional do Cooperativismo (Feicoop), em Santa Maria/RS, no período de 7 a 10 de julho de 2016, quando manifestaram, publicamente, um posicionamento crítico frente à conjuntura política, econômica e social. De acordo com a Carta ali firmada, o movimento denuncia o desmonte das garantias constitucionais e das políticas públicas, destacando o desmantelamento dos diversos avanços conquistados, entre os quais, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes).⁴⁷

A luta pela manutenção das políticas da Economia Solidária e de todo o arcabouço construído ao longo dos anos, como mostrado nesse artigo, é de fundamental importância para a redução da exclusão e da precarização no Brasil, especialmente em um contexto de desemprego crescente. Entre os desafios da classe trabalhadora, urge a necessidade de intensificar as articulações das lutas, em nível nacional, em toda a América e em outros continentes, desenvolvendo uma reação, com a força dos de baixo, interligados num amplo projeto, a favor da justiça social.⁴⁸ Só há esse caminho para a classe trabalhadora brasileira (um “there is no alternative” às avessas): fortalecer as suas organizações, mantendo a mobilização nas ruas, pressionando as instituições pela garantia de direitos básicos e pela emancipação dos segmentos mais excluídos do Brasil. É essencial que os movimentos da ES, juntamente com demais movimentos sociais, se mantenham firmes nas lutas por cidadania e justiça social, intensificando as articulações junto à sociedade, para reagir e defender a continuidade das políticas públicas.

RESUMO

O neoliberalismo no Brasil do final do século XX aprofundou a exclusão social no país. A economia solidária surge como resposta e influencia, junto com outros setores populares, a mudança da conjuntura brasileira, conseguindo eleger Lula como presidente da República para 2003. O surgimento da Senaes é fruto desse processo, desenvolvido nos últimos 13 anos, ao longo dos quais se implementam diversas políticas para a Economia Solidária. Porém, a Senaes, partir de 2015, passa por um processo de retrocessos, com a mudança da conjuntura nacional. O artigo recupera o cenário político-econômico que exacerba a exclusão social no país, retoma a luta política pela construção da Senaes, aponta os avanços realizados pela secretaria e os riscos do retrocesso na política pública para a economia solidária.

PALAVRAS-CHAVE

Economia solidária, política pública, política social, Senaes, exclusão.

The Creation of the National Secretary of Social Economy (Senaes): Achievement and Retrenchment in Public Policy for Social Economy

ABSTRACT

Neoliberalism in Brazil by the end of the twentieth century deepened social exclusion. Social economy rises as a response to this phenomena and influences, along with other popular sectors, the change in the Brazilian scenario, managing to elect Lula as President for 2003. Senaes is the result of this process, able

to implement different policies for the Solidarity Economy in the last thirteen years. However, Senaes from 2015 onwards went through a process of retrenchment, with the changes in national scenario. The article reviews the political and economic environment that exacerbates social exclusion in the country, discusses the political struggle for the construction of Senaes, points out the progress made by the secretariat and the risks of its retrenchment in public policy for social economy.

KEYWORDS

Social economy, public policy, social policy, Senaes, exclusion

NOTAS

1. Pedagogia, Mestra em Políticas Públicas, membro do Coletivo de Formação Política e membro do Diretório do PT (PA). toninharcanjo@gmail.com
2. Economista, Mestra e Doutoranda em Desenvolvimento Econômico (Unicamp). almatosdeoliveira@gmail.com
3. SANTOS, B. S. (Org.). *A Globalização e as Ciências Sociais*. 2ª edição, São Paulo. Editora Cortez, 2002, p. 69.
4. MOTTA, E. S. *Trajatórias e Transformações no Mundo da Economia Solidária*. Rio de Janeiro: Museu Nacional da UFRJ, 2010.
5. CORAGGIO, J. L. *La economía social desde la periferia: contribuciones latinoamericanas*. Buenos Aires: Altamira, 2007.
6. GAIGER, L. I. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. In. *Caderno CRH*, vol. 16 nº 39. Salvador, 181-211, jul. /dez. 2003. Disponível em: <<http://www.ecosol.org.br>>. Acesso em: 15 fev. 2016. SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2000.
7. SENAES. *Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no governo federal – 2003/2010*. Brasília: MTE, 2012. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/>>. Acesso em: 8 fev. 2016, grifo do autor, p. 120-122
8. O presente artigo é derivado de Dissertação de Mestrado defendida no âmbito do programa de mestrado profissional Estado, Governo e Políticas Públicas, oferecido pela Fundação Perseu Abramo (FPA), em parceria com a Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso Brasil).
9. FBES, ANEXO – Carta de princípios da Economia Solidária. Disponível em: <<http://unicafes.org.br/site/terms>>. Acesso em: 25 dez. 2016, p. 1.
10. MATTOSO, J. O Brasil herdado. In: SADER & GARCIA. *Brasil, entre o passado e o futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.
11. Em 1989, em um encontro convocado pelo Institute for International Economics, sob o título “Latin American Adjustment: How much has happened?”, buscou-se

discutir as reformas que seriam necessárias para a América Latina, dando origem ao que se denominou Consenso de Washington: o Consenso buscou reunir políticas recomendadas ou já aplicadas para a América Latina, na inspiração de que aquelas eram as únicas políticas possíveis (“there is no alternative”, como dizia o *slogan* de Margaret Thatcher). Ao se colocar como “consenso”, o conjunto de regras se coloca como “a verdade”.

12. Os empréstimos realizados pelo FMI aos países da América Latina estavam condicionados à adoção da cartilha do Consenso de Washington.

13. *Ibidem*.

14. FORNAZIER, A.; OLIVEIRA, A. L. M. O ideário neoliberal no Brasil. *Oikos*, 2013, n. 1, p. 87-111. Disponível em: <<http://www.revistaoikos.org>>. Acesso em: 5 jun. 2016.

15. *Ibidem*, p. 88

16. GAIGER, L. I. A economia solidária e a revitalização do paradigma cooperativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 212-259, 2013. Disponível em: <<http://www.socioeco.org>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

17. POCHMANN, M. *Economia Solidária no Brasil, possibilidades e limites*. Mercado de Trabalho, Ipea, 1-12, 2004. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 2 fev. 2016.

18. GAIGER. *Op. cit.*

19. Evento que registrou a presença de 16 mil pessoas, vindas de 117 países, discutindo alternativas ao capitalismo nas suas mais variadas vertentes. O FSM ocorre anualmente desde então.

20. BARBOSA, M. J. *Centro de Formação em Economia Solidária na Amazônia: Processos de Implantação e de Gestão*. Belém: UFPA, 2012.

21. ARROYO, J. C. *Economia Popular e Solidária. A alavanca para um desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

22. SINGER, P. *Dez anos de Secretaria Nacional de Economia Solidária*. Brasília: Ipea, Nº 56, 2014. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/mercado-trabalho/bmt56_econ02_dez_anos.pdf>. Acesso em: 25 dez. 2016.

23. SINGER, *Op. cit.*, p. 1.

24. SIES/TEM (2013). Dados do Cadsol 2013. *Boletim Informativo Acontece*: MTE, 2013. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br>>. Acesso em: 21 mar. 2016.

25. SINGER, P. Economia Solidária. (P. S. OLIVEIRA, Entrevistador). São Paulo, *Estudos Avançados*, vol.22 no.62, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 22 fev. 2016.

26. SENAES, *Op. cit.*

27. SENAES, *Op. cit.*

28. Os empreendimentos cadastrados passam então pela análise de uma comissão local e, após esse processo, podem receber a Declaração de Empreendimento Econô-

- mico Solidário (Dcsol), que passa a ser a identidade do empreendimento. (SENAES, 2015).
29. SENAES, *Op. cit.*, p. 53-54.
30. *Ibidem.* p. 23
31. Foram estabelecidos os marcos institucionais, com a instituição do Decreto nº. 6.341, de 3 de janeiro de 2008, criando Seções ou Núcleos de ES nas Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego – SRTes; o Decreto nº 7.357/2010, de 17 de novembro de 2010, regulamentou o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas (Proninc) (Senaes/MTE, 2013). Destacam-se ainda avanços nos marcos legais, por meio dos decretos que criaram o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário, com o Decreto nº 7.358/2010; o Programa Nacional de Apoio ao Associativismo e Cooperativismo Social, por meio do Decreto nº 8.163/2013, visando promover a formalização dos EES (Conforme Plano Plurianual 2016 – 2019, Ministério do Planejamento, 2015). Ainda, a Lei 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, regula a recuperação judicial e extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, reconhecendo, no Artigo 50, a possibilidade de recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão. Nesse mesmo sentido, a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006 instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte, possibilitando que cooperativas com faturamento igual ao de micro e pequena empresa tenham os benefícios não tributários da lei, como acesso facilitado a compras públicas e facilidade no acesso ao crédito.
32. SENAES, *Op. cit.*
33. SENAES, *Op. cit.*, p. 178.
34. SENAES, *Op. cit.*
35. SENAES, *Op. cit.*
36. SENAES, *Op. cit.*
37. SENAES, *Op. cit.*
38. ADS/CUT. (Agência de Desenvolvimento Solidário/Central Única dos Trabalhadores). *Formação e Suporte à Gestão dos Empreendimentos Sociais/2016*. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosolidario.org.br/>>. Acesso em: 22 out. 2016, p. 11.
39. PRAXEDES, S. F. *Políticas Públicas de Economia Solidária: novas práticas, novas metodologias*. Ipea, Mercado de Trabalho, 2009. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/>>. Acesso em: 24 abr. 2016.
40. PRAXEDES, *Op. cit.* p. 61.
41. UNICAFES. Moção do IV Congresso Unicafes. Disponível em: <<http://unicafes.org.br/iv-congresso>>. Acesso em: 25 dez. 2016.
42. FBES. Carta à presidenta Dilma e ao ministro Miguel Rossetto Disponível em: <<http://www.cefuria.org.br/2016/01/27/com-ameaca-de-extincao-da-senaes-organizacaoes-lancam-carta-em-defesa-da-politica-nacional-de-economia-solidaria/>>. Acesso em: 26 dez. 2016.
43. SILVA, R. M. A. *Demissão de Paul Singer*. Fundação Rosa Luxemburgo. 2015. Disponível em: <<http://rosaluxspba.org/>>. Acesso em: 23 out. 2016.

44. NEVES, E. A Economia Solidária e a crise do governo golpista-neoliberal. *Boletim de Política Social*. Ano 4 - nº 360, 21 de outubro de 2016. Disponível em: <www.fpabramo.org.br/>. Acesso em: 25 out. 2016.
45. REDE Brasil Atual (RBA). Após 13 anos, Paul Singer deixa Secretaria de Economia Solidária. Junho/2016. Disponível em: <<http://www.redebrasilatual.com.br/>>. Acesso em: 23 out. 2016.
46. NEVES, *Op. cit.*
47. FBES, *Op. cit.*
48. SANTOS, M. *Por uma outra Globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2003.