

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: Os desafios de uma
experiência local de gestão descentralizada e democrática no Piauí**
**PUBLIC POLICIES FOR SOLIDARITY ECONOMY: The Challenges of a local
experience of decentralized and democratic management in Piauí**

Naiara de Moraes e Silva¹

Resumo

O objetivo desse artigo é refletir sobre o modelo de gestão pública na implantação de políticas públicas territoriais de economia social e solidária no Estado do Piauí, partindo-se do pressuposto de que uma gestão pública para ser democrática, necessita da descentralização baseada na especificidade da demanda local para proporcionar o atendimento real das necessidades da população. Para tanto, o presente artigo divide-se em duas partes. Na primeira é trabalhada a temática da gestão pública democrática e da descentralização, retratado o marco constitucional de 1988 que proporcionou a ampliação e a valorização do poder local, ampliando a participação dos municípios na administração da máquina estatal e na perpetuação de um novo modelo gerencial de administração pública. São utilizados autores como Ana Paula Paes de Paula, Antônia Jesuíta de Lima, Maria D’Alva Macedo Ferreira, Roberto Rocha, M. Arretche, entre outros. Na segunda parte, é apresentada a política pública de economia solidária em âmbito federal e local, a partir das iniciativas da Secretaria Estadual de Assistência Social e Cidadania – SASC, consideradas as questões e as peculiaridades que demandaram a adequação da gestão pública local no atendimento das necessidades da população. Nestas inserções teóricas foram utilizados autores renomados como Paul Singer e Rosângela Nair de Carvalho Barbosa. Registre-se que, metodologicamente, na coleta dos dados apresentados foram utilizados apenas documentos oficiais disponibilizados em Relatórios de Atividades da Secretaria Estadual de Assistência Social e Cidadania, além de informações levantadas junto ao Fórum Estadual de Economia Solidária, não tendo ocorrido aproximação real com os sujeitos objeto do projeto pesquisado, o que se pretende aprofundar em momento posterior de pesquisa de campo. Trata-se, pois, de uma questão atual e cotidiana do planejamento e execução de políticas e programas sociais, segundo as quais, não se pode conceber a implantação em nível local a partir do desenho institucional da política pública desenvolvida no âmbito do governo federal, devendo a mesma corresponder aos meandros da demanda local, de acordo com as individualidades da região e as necessidades da população para que se obtenha êxito em suas finalidades.

Palavras-Chave: Gestão Pública, Políticas Públicas e Economia Solidária.

Abstract

The aim of this paper is to discuss the model of public management in the implementation of regional public policies of social and solidarity economy in State of Piauí, starting from the assumption that a public managed to be democratic, decentralization needs based on specific demand place to provide the actual care needs of the population. To do so, this article is divided into two parts. The first theme is crafted of democratic governance and decentralization, portrayed the constitutional framework of 1988 provided the expansion and enhancement of local power, expanding participation of municipalities in the administration of the state machine and the perpetuation of a new management model of administration

¹ Advogada, Professora Mestre, Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. Email: naiaramoraes@hotmail.com

public . Authors such as Ana Paula Paes de Paula , Antonia Jesuit Lima , Maria D' Alva Macedo Ferreira , Roberto Rocha , M. Arretche , among others are used . CASS , considered the issues and quirks that required the adequacy of local public management in addressing the - in the second part , the public policy of solidarity economy at the federal and local level , from the State Department of Social Welfare and Citizenship initiatives is presented needs of the population . These theoretical inserts were used as renowned authors Paul Singer and Rosângela Nair Barbosa de Carvalho . Register that , methodologically , in the collection of the data only official documents available in Activity Reports of the State Department of Social Welfare and Citizenship were used in addition to information gathered by the State Forum for Solidarity Economy , have not occurred closer to the real project Object researched subject , which is intended to deepen a subsequent field research . It is, therefore, an issue of current and daily planning and implementation of social policies and programs , according to which one can not conceive of implementation at the local level from the institutional design of public policy developed within the federal government, and the same must match the intricacies of local demand , according to the legend of the region and the population needs to be to succeed in its aims .

Keywords: Public Management, Public Policy and Economic Development.

1 INTRODUÇÃO

Frente às transformações ocorridas no mundo do trabalho e a crescente precarização das relações de trabalho e desemprego, as experiências no campo da economia solidária fortaleceram-se como respostas dos trabalhadores e trabalhadoras. A economia solidária é uma importante experiência de produção direta baseada na cooperação do trabalho, na propriedade coletiva, na autogestão da produção e socialização dos resultados entre os trabalhadores, que passou a integrar a pauta de atuação do Estado, na tentativa de se criar alternativas ao desemprego estrutural, como uma política pública de emprego e renda.

O apoio à economia solidária no Brasil se intensificou, especialmente, a partir de 2003, através da criação de um estatuto de política pública federal e do ingresso dessa política pública no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego através da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) – Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003. Conjuntamente, foi criado no âmbito da sociedade o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) que passou a articular as experiências de economia solidária no território nacional e passou a representá-las junto aos governos e fóruns internacionais.

No Piauí, os empreendimentos de economia solidária são originados, marcadamente, segundo dois processos: gênese autônoma, de iniciativa dos próprios trabalhadores; e gênese induzida, de iniciativa de ações públicas. No que respeita ao segundo grupo, destacam-se os empreendimentos resultantes do Projeto de Implantação da Rede de Economia Solidária, desde 2004, pela Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SASC, do Governo do Estado do Piauí, visando à geração de trabalho e renda e a inclusão social, tendo como público alvo

mulheres preferencialmente em situação de vulnerabilidade social, como trabalhadoras de baixa renda e desempregadas.

A emergência de práticas públicas locais, como as desenvolvidas pela Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SASC, no Piauí, remodela o espaço de compreensão social, chamando-o para a solidariedade, com o investimento na produção e comercialização solidária, através do engajamento de Estado e Sociedade Civil na realização de políticas públicas baseadas na cooperação igualitária, no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, imprescindíveis à superação das desigualdades e dificuldades de acesso ao mercado de trabalho.

Nesse novo espaço de compreensão social, a implantação de políticas públicas territoriais de economia social e solidária, ainda que marcadas por um percurso desafiador, oferece a oportunidade de consolidar, além de um modo de produção associado e alternativo que passa a ter peso na lógica do desenvolvimento local, um novo modelo de gestão pública, cujo divisor de águas essencial foi a Constituição Federal de 1888, a partir do renovado sistema federativo e das diversas reformas da estrutura estatal no âmbito das relações intergovernamentais, nas quais se buscaram soluções de problemas históricos — desigualdades regionais, fiscais, e tributárias — a partir da descentralização de poder e de recursos fiscais.

O objetivo desse artigo é, portanto, refletir sobre esse modelo de gestão pública na implantação de políticas públicas territoriais de economia social e solidária no Estado do Piauí, partindo-se do pressuposto de que uma gestão pública para ser democrática, necessita da descentralização baseada na especificidade da demanda local para proporcionar o atendimento real das necessidades da população. Trata-se, pois, de uma questão atual e cotidiana do planejamento e execução de políticas e programas sociais, segundo as quais, não se pode conceber a implantação em nível local a partir do desenho institucional da política pública desenvolvida no âmbito do governo federal, devendo a mesma corresponder aos meandros da demanda local, de acordo com as individualidades da região e as necessidades da população para que se obtenha êxito em suas finalidades.

Dessa forma, o estudo é desenvolvido em duas partes, com vistas a atender os objetivos propostos. Na primeira, é trabalhada a temática da gestão pública democrática e da descentralização, retratado o marco constitucional de 1988 que proporcionou a ampliação e a valorização do poder local, ampliando a participação dos municípios na administração da máquina estatal e na perpetuação de um novo modelo gerencial de administração pública. São utilizados autores como Ana Paula Paes de Paula, Antônia Jesuíta de Lima, Maria D’Alva Macedo Ferreira, Roberto Rocha, M. Arretche, entre outros.

Na segunda parte, é apresentada a política pública de economia solidária em âmbito federal e local, a partir das iniciativas da Secretaria Estadual de Assistência Social e Cidadania – SASC, consideradas as questões e as peculiaridades que demandaram a adequação da gestão pública local no atendimento das necessidades da população. Nestas inserções teóricas foram utilizados autores renomados como Paul Singer e Rosângela Nair de Carvalho Barbosa. Registre-se que, metodologicamente, na coleta dos dados apresentados foram utilizados apenas documentos oficiais disponibilizados em Relatórios de Atividades da Secretaria Estadual de Assistência Social e Cidadania, além de informações levantadas junto ao Fórum Estadual de Economia Solidária, não tendo ocorrido aproximação real com os sujeitos objeto do projeto pesquisado, o que se pretende aprofundar em momento posterior de pesquisa de campo.

2 DESCENTRALIZAÇÃO E OS NOVOS PRINCÍPIOS DA GESTÃO PÚBLICA

Especialmente, a partir do grave desequilíbrio orçamentário que afligiu o Estado brasileiro a partir do final dos anos de 1970 e das crises do petróleo e da recessão internacional e nacional do início da década de 1980, com o aumento das taxas de juros internacionais que desencadearam uma crise financeira do Estado e que encerraram um ciclo de desenvolvimento no Brasil, a partir do modelo de industrialização via substituição de importações, o estudo da gestão pública ganhou destaque como instrumento de grande importância na compreensão e ingerência de melhores condições de vida da população de uma territorialidade.

Esse protagonismo se deu, principalmente, porque a partir da década de 1980, a conhecida “década perdida”, quando o Estado, ator principal no planejamento, articulação e financiamento do referido modelo econômico se viu em meio a uma crise de contas públicas, necessitando descentralizar as políticas públicas e reformular a base da gestão pública para desafogar o orçamento do governo federal, desonerando-lhe, em áreas socialmente estratégicas como habitação e saúde, por exemplo.

Além disso, descentralizar e reordenar as políticas entre os entes federados lhes conferiria efetividade e eficiência, como legítimo instrumento de avanço democrático, especialmente, a partir de 1982, quando, no cenário político se demarcava a esmagadora vitória da oposição nas primeiras eleições diretas para governadores de Estado, momento em que se necessitava atender aos anseios cada vez maiores e mais demarcados dos diversos movimentos sociais que se fortaleciam por todo o país e reivindicavam um controle social do

gasto público e uma transferência às comunidades locais do poder de decisão para melhor e mais justa alocação do recurso público (ALVES, 2003).

A partir daí, com o reconhecimento do estatuto de ente federativo os municípios, a sociedade brasileira passou a vivenciar variadas reformas na estrutura estatal, no âmbito das relações intergovernamentais, na busca de soluções de problemas históricos — desigualdades regionais, fiscais, e tributárias — através da descentralização de poder e recursos fiscais. Na verdade, o que se destacou a partir da descentralização das políticas públicas foi a nova roupagem e compreensão dada às relações entre Estado e Cidadão a partir do fortalecimento dos entes subnacionais, o que acarretaria um maior acesso aos cidadãos de envolver-se e influenciar decisões, exercendo também controle sobre a gestão local (LIMA, 2010).

Porque, veja-se, até esse momento histórico e esse passo evolutivo, a compreensão de gestão pública distanciava, ou porque não dizer, excluía a sociedade civil do âmbito do processo de formulação de políticas públicas, de implementação de programas e de controle da ação governamental. No sentido mais específico, “gestão” estaria “compreendida como a administração de serviços, programas, projetos, que se fundamentam em decisões e tomadas deliberadas de políticas governamentais” (FERREIRA, 2005).

O que ocorreu, portanto, foi que no seio de um contexto político-administrativo em transformação, acalentado pela Constituição de 1988, momento em que o município se assumiu enquanto ente federativo autônomo, a gestão social passou a ser vista como construto estratégico capaz de dar sentido e reconhecimento a experiências localizadas até então dispersas (ou que corriam o risco de dispersão), ocupando certo vazio de etiquetagem que muitas delas vivenciavam. De um lado, pelo enfraquecimento de noções como gestão participativa, gestão democrática e gestão do terceiro setor; de outro, pela retomada ou reavaliação do campo disciplinar da gestão pública (BOULLOSA e SCHOMMER, 2009).

Na década de 1990, portanto, impulsionou-se o processo de descentralização político-administrativa e a municipalização das políticas públicas, levando o país à transformação e ao fortalecimento de suas instituições democráticas. Trata-se, na visão de Arretche (2000), de um processo que demarcou mudanças na organização e funcionamento dos governos locais, incorporadas de forma diferenciada segundo as diretrizes adotadas e o grau de institucionalização dos canais de gestão democrática e dos instrumentos redistributivos da renda e riqueza produzidas nas cidades brasileiras.

Assim, do final dos anos de 1980 aos anos de 1990 as propostas de mudanças políticas se foram redefinindo no cenário nacional, sendo enfatizada cada vez mais a necessidade de estabelecimento de prioridades de ação, a busca de novas formas de articulação com a

sociedade civil e com o mercado, envolvendo a participação de ONG's, comunidade organizada e setor privado na provisão de serviços públicos e a introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais, de forma a dotá-las de maior agilidade e efetividade, superando a rigidez derivada da burocratização estatal e da hierarquização excessiva dos processos decisórios (ROCHA, 2009).

Com a ruptura do modelo de gestão centralizado, operaram-se esforços para a materialização dos novos dispositivos constitucionais que, no campo político, representaram a ruptura com o modelo de políticas centralizadas, tecnocráticas e autoritárias no Brasil, e na seara institucional, implicaram na transferência de atribuições e competências para as esferas municipais e estaduais. Ainda que houvesse avanços, ficou clara, nas palavras de Affonso (1996), a descoordenação do processo de descentralização, o que dificultou uma divisão estrita de responsabilidades em uma federação tão heterogênea e propiciou o surgimento de lacunas em alguns setores de diferentes regiões e superposição de funções, em outros. Isso impediu o avanço das reformas e fez com que alguns municípios realizassem políticas públicas de forma autônoma, multiplicando-se ações locais que, implicavam na concorrência dos municípios e levaram ao questionamento dos resultados obtidos com o processo de descentralização.

Ocorre que, a partir da década de 1990, com o ideário neoliberal de estabilização da moeda e busca do equilíbrio orçamentário, todos os números tocantes aos gastos sociais públicos demonstram a perda de participação da União em detrimento dos Estados e notadamente dos Municípios. Estes passam, durante todo Plano Real, segundo Oliveira (1999), a aumentarem seus gastos proporcionais com políticas sociais em níveis mais elevados e significativos em relação à outra esfera de governo.

Foi assim, que a descentralização das políticas públicas levou a uma elevação crescente do ônus social dos municípios e estados, impelidos a assumirem, compulsória e involuntariamente, a condução e execução de políticas sociais, em função da descentralização fiscal promovida pela Constituição de 1988, e a aumentar os gastos públicos de caráter social, ampliando o processo de deterioração das contas públicas locais. Passou-se, a partir daí, a incluir na agenda política de discussão os constrangimentos e as vicissitudes da descentralização, os efeitos perversos das reformas e a descentralização como um espaço para corrupção: os estados e municípios vistos como local de clientelismo e ineficiência (MELO, 1996).

Dessa forma, nas três últimas décadas, o Estado brasileiro alicerçado pelo processo de redemocratização, buscou se reformar e construir um modelo de gestão pública capaz de

torná-lo mais descentralizado e democrático, aberto às necessidades dos cidadãos, voltado para a realização do interesse público e da eficiente coordenação da economia e dos serviços públicos. Nessa dinâmica, conforme bem identifica Ana Paula Paes de Paula (2005), dois projetos políticos ou dois modelos de gestão pública (gestão gerencial e gestão societal) mantiveram desenvolvimento e disputa no contexto histórico brasileiro.

A gestão pública gerencial se constituiu no Brasil durante os anos 1990, no governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso e está ligada ao intenso debate sobre a crise de governabilidade e credibilidade do Estado na América Latina durante as décadas de 1980 e 1990, relacionada ao ideário que floresceu durante os governos de Margareth Thatcher, no Reino Unido, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Nesses países, o movimento gerencialista no setor público é baseado na cultura do empreendedorismo, que é um reflexo do aprofundamento do neoliberalismo.

No Brasil, exatamente no período de crise destacado anteriormente, da crise do nacional-desenvolvimentismo e de críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro, estimularam-se a partir da emergência de um consenso político de caráter liberal ações baseadas na articulação das seguintes estratégias (PAULA, 2005): a estratégia de desenvolvimento dependente e associado; as estratégias neoliberais de estabilização econômica; e as estratégias administrativas dominantes no cenário das reformas orientadas para o mercado. Essa articulação sustentou a formação da aliança social-liberal, que levou o Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) ao poder.

Nesse contexto, a administração pública gerencial, também conhecida como nova administração pública, emergiu como o modelo ideal para o gerenciamento do Estado a partir das orientações do ex-ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira: a nova administração pública se diferenciava da administração pública burocrática ao seguir os princípios do gerencialismo. Essa vertente era portadora de um novo modelo de gestão pública e afirmava estar buscando a ampliação da democracia no país, através da profissionalização e o uso de práticas de gestão do setor privado.

Em relação à organização administrativa do aparelho do Estado, a vertente gerencial tem objetivos claros, realizando uma concentração da formulação e avaliação das políticas públicas no núcleo estratégico do Estado. No que se refere às “atividades exclusivas” do Estado, existem as secretarias de políticas públicas, que realizam o planejamento e o controle das políticas governamentais articuladas com os ministérios, que operam em dois grandes colegiados, responsáveis por produzir e avaliar as políticas e ações governamentais, que são as Câmaras Setoriais, compostas pelos ministros concernentes às áreas específicas e presididas

pelo chefe da Casa Civil, e os Comitês Executivos, que são compostos pelos secretários executivos e coordenados pelo subchefe da Casa Civil (LOUREIRO E ABRUCIO, 1998).

No que se refere à abordagem gerencial, segundo Ana Paula (2005), ocorreu um desapontamento em relação aos indicadores de crescimento econômico e progresso social obtidos, o que motivou a uma expectativa de ampliação da abordagem societal, a partir da vitória de Luís Inácio Lula da Silva, o que efetivamente não se concretizou em reforma de organização administrativa do aparelho estatal. Veja-se que essa vertente, a societal, se encontra em desenvolvimento no Brasil e tem como manifestação as experiências alternativas de gestão pública, como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, e possui suas raízes no ideário dos herdeiros políticos das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país, com destaque para os movimentos sociais, os partidos políticos de esquerda e centro-esquerda, e as organizações não-governamentais. Também afirma estar buscando a ampliação da democracia no país.

No caso de fortalecimento do modelo societal no país, o Estado Brasileiro passaria por uma reinvenção político-institucional, onde haveria uma administração pública co-gestionária que funcionaria pelas alternativas criadas pela engenharia institucional, pela participação popular na definição de programas, projetos e gestão de serviços públicos. Isso implicaria em reformulação da organização do Estado e elaboração de novos arranjos institucionais que estimulassem a prática democrática, acompanhada do fortalecimento da comunidade cívica (PAULA, 2005).

Como acentua Ana Paula (2005, p. 158), “a vertente societal ainda não definiu completamente sua visão de desenvolvimento, mas tende a partilhar de um novo conceito que enfatiza a qualidade de vida e a expansão das capacidades humanas”, levando a uma redefinição dos conceitos de privação e bem-estar, além de uma reformulação das práticas e políticas que conduzem a isso. Assim, nesse modelo de gestão, o desenvolvimento seria interpretado como a busca de respostas criativas para problemas que envolvem escassez de recursos e que podem ser resolvidos através do estímulo ao potencial produtivo e à participação cidadã, a partir de uma concepção participativa e deliberativa de democracia e de gestão social.

No Brasil, porém, apesar dos avanços em direção à descentralização e aos novos princípios de uma gestão pública participativa, democrática e com controle social, o que tem predominado é uma continuidade das práticas gerencialistas em todos os campos, inclusive no que se refere às políticas sociais. Isso desafia de forma atual e constante os governantes e

pesquisadores a realizarem uma combinação entre a administração e a política, humanizando o *management* e preservando o caráter crítico das ciências sociais (PAULA, 2005).

Explica-se esse fenômeno pela tradição do pensamento marxista, a partir do entendimento de que a descentralização e a participação, com vistas a alterar as relações capitalistas, são um tanto complexas. Pois, sempre, dentro do sistema capitalista haverá uma tentativa por parte dos grupos dominantes de desmascarar estas relações. Devendo ser tomadas importantes estratégias como ponto de partida para implementar práticas diferentes, pautadas em um projeto que tenha como plataforma a luta pela igualdade e pela justiça social, a partir de um posicionamento crítico frente ao que for posto à sociedade, aos grupos organizados politicamente e frente aos grupos de excluídos de todo o processo de desenvolvimento implementados (FERREIRA, 2001).

Não se pode perder de vista, apesar dos aspectos controversos, o caráter positivo da descentralização do poder instituído, capaz só ele de abrir canais de veiculação dos repasses de recursos financeiros destinados às políticas públicas, para a esfera estadual e municipal, facilitando, assim, o controle das ações implementadas por toda a sociedade, aproximando a gestão pública da sociedade e a sociedade, por sua vez, do acesso aos espaços públicos como um meio de conseguir materializar direitos já legislados e direitos que emergem no cotidiano dos indivíduos (FERREIRA, 2001).

No Brasil, os Conselhos criados nas áreas das políticas públicas constituem um campo propício para o exercício da democracia nas relações entre Estado e Sociedade, pois, neles, abrem espaços para debates sobre questões que dizem respeito a coletividade, chegando-se à definição de propostas que convergem para um só objetivo. Neles se identificam posições e experiências diversas, contribuindo para o debate e o aprofundamento em níveis macro e micro das questões sociopolíticas, econômicas e culturais. Nessa nova percepção, a sociedade civil ganha visibilidade e importância no processo de implementação dos direitos e da realização das políticas públicas (FERREIRA, 2001).

Nesse momento, conhecidas as diretrizes para a fixação do processo contínuo de evolução da gestão pública, é imprescindível destacar que a construção de um modelo de gestão adequado aos interesses sociais e de uma cultura política democrática nas relações entre Estado e Sociedade leva tempo para se consolidar, sendo imprescindíveis o amadurecimento das vertentes de gestão e das concepções políticas na reflexão e no debate dos limites e pontos positivos de cada um dos modelos postos à disposição da sociedade brasileira. Assim, pesquisas e estudos nessa área possibilitam a problematização, o desenvolvimento de técnicas de gestão adequadas e a formação específica dos gestores

públicos, que necessitam compreender o quão ligadas estão as diretrizes de gestão, as ações empreendidas em políticas públicas e a efetividade do atendimento das necessidades locais da população beneficiária das políticas sociais.

Destaca-se, a partir daqui, questões relativas à gestão das políticas públicas economia solidária em âmbito nacional e local, levando em consideração o modelo concentrado de formulação de diretrizes e avaliação das políticas públicas no núcleo estratégico do Estado, ou seja, na União, e o Projeto de Implantação da Rede de Economia Solidária, desde 2004, pela Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SASC, do Governo do Estado do Piauí, visando à geração de trabalho e renda e a inclusão social, tendo como público alvo mulheres preferencialmente em situação de vulnerabilidade social, como trabalhadoras de baixa renda e desempregadas.

3 POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA E OS DESAFIOS DA GOVERNANÇA LOCAL

A economia solidária é compreendida como “um conjunto de atividades econômicas – de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito – organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras sob a forma coletiva e autogestionária” (SENAES, 2009). Entre suas características fundamentais estão: cooperação, autogestão, viabilidade econômica e solidariedade. Essas características, embora sejam complementares e nunca funcionem isoladamente, podem ser observadas e compreendidas objetivamente como categorias analíticas diferentes, mas sempre presentes na economia solidária.

Segundo o Atlas da Economia Solidária no Brasil, a economia solidária tem sido “uma resposta importante dos trabalhadores e trabalhadoras em relação às transformações ocorridas no mundo do trabalho” (SENAES, 2009). Dessa forma, o trabalho associado vem se tornando uma alternativa ao domínio secular do capital. Contemporaneamente, porém, cada vez mais esta experiência tem se tornado um desafio, já que em uma conjuntura social marcada por incertezas, a economia solidária, embora tenha se constituído em forte fenômeno em curso, apresenta ainda precária base de dados totalizadores o que dificulta sua análise e investimentos que contribuam para ampliação (BARBOSA, 2007).

No Brasil, a partir da década de 1990, cresceu o nível de informalidade no mercado de trabalho, provocando o Estado na promoção de políticas públicas de enfrentamento ao desemprego, através do fortalecimento das iniciativas de apoio e incentivo às pequenas unidades econômicas individuais e associadas. Neste contexto, a economia solidária passou a

integrar a pauta de atuação do Estado, na tentativa de se criar alternativas a empregabilidade, como uma política pública de trabalho e renda.

Em 2003, com Luiz Inácio Lula da Silva na presidência da República, o apoio à economia solidária no Brasil se intensificou através da criação de um estatuto de política pública federal e do ingresso dessa política pública no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego através da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) – Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 e Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003. Conjuntamente, foi criado no âmbito da sociedade o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) que passou a articular as experiências de economia solidária no território nacional e passou a representá-las junto aos governos e fóruns internacionais (BARBOSA, 2007).

No Piauí, o Fórum Estadual de Economia Solidária (FEESPI) foi criado em 13 de fevereiro de 2004, a partir da articulação Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), com o engajamento primeiro de entidades de assessoria e fomento e da integração da Secretaria Regional do Trabalho (MTE). Sua criação integra um processo nacional que se iniciou com uma demanda das entidades e movimentos sociais que participaram do III Fórum Social Mundial, em 2003, em Porto Alegre (CHAVES, 2010).

É instrutivo notar que a aparição de diversos fóruns, espaços de discussão dos problemas vivenciados pelos empreendimentos de economia solidária, precedeu o surgimento do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e representa uma herança dos movimentos que se encontravam na origem da formação deste campo, representando uma ação independente de diferentes movimentos, como da igreja, sindical e Instituições de Ensino Superior, que tem sua gênese ainda na década de 80 e especialmente, nos anos 90 (FRANÇA FILHO, 2006).

No Brasil, a busca do fortalecimento dos empreendimentos de economia solidária enquanto política pública e o reconhecimento institucional do campo da economia popular e solidária impôs cada vez mais iniciativas inovadoras e singulares, viabilizando além dos fóruns, as redes de economia solidária, como formas por excelência de organização dos movimentos associativos, as mais antigas e evidentes maneiras de auto-organização política que consistem em um associacionismo mais amplo, compreendendo experiências concretas, assim como as organizações de fomento e apoio que compartilham valores e regras comuns (FRANÇA FILHO, 2006).

No âmbito estatal também foi criado o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária – SIES, um sistema de identificação e registro de informações sobre a

economia solidária no Brasil que objetiva, segundo a SENAES (2009, p. 13): construir uma base nacional de informações; fortalecer e integrar os empreendimentos de economia solidária; fortalecer a visibilidade da economia solidária; subsidiar processos públicos de reconhecimento dos empreendimentos; subsidiar a elaboração de marco jurídico; facilitar o desenvolvimento de estudos e pesquisas, e subsidiar a formulação de políticas públicas.

A partir do SIES, as políticas públicas de economia solidária são compreendidas como “aquelas ações, projetos ou programas que são desenvolvidos ou realizados por órgãos da administração direta e indireta das esferas municipal, estadual ou federal, com o objetivo de fortalecimento da economia solidária”. Para que se realizem deve haver previsão ou dotação orçamentária própria ou oriunda de financiamentos, acordos e convênios com outras instâncias governamentais, organismos multilaterais e outras organizações nacionais e internacionais. Seus beneficiários diretos são os trabalhadores ou sócios dos empreendimentos de economia solidária, considerando-se tanto os empreendimentos já constituídos quanto aqueles em andamento (SENAES, 2009).

Entre os principais motivos para a criação dos empreendimentos solidários foram apontados em todo território nacional: a alternativa ao desemprego (46%), o complemento de renda dos sócios (44%), a obtenção de maiores ganhos (36%), a possibilidade de gestão coletiva da atividade (27%) e a condição para acesso ao crédito (9%). Regionalmente, existem variações quanto ao principal motivo para a criação dos empreendimentos, considerando as diferentes necessidades dos trabalhadores e o mercado de trabalho de cada região.

O motivo “alternativa ao desemprego” se destaca em todas as regiões, sendo o principal nas Regiões Sudeste e Nordeste (55% e 46% respectivamente). Nas Regiões Norte, Sul e Centro-Oeste a motivação mais apontada é “fonte complementar de renda” (45%, 44% e 52% respectivamente). Vale destacar que nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, há um aumento considerável com relação à média nacional para a motivação “acesso a financiamentos” (34% para Norte e Nordeste e 28 % para Centro-Oeste), contra 9% da média nacional.

Segundo o levantamento do SIES realizado em 2007 existem 21.859 Empreendimentos de Economia Solidária – EES no Brasil. Estão mapeados 2.656 empreendimentos na Região Norte, 3.912 na Região Sudeste, 3.583 na Região Sul, 2.210 na Região Centro-Oeste e 9.498 na Região Nordeste. Dentre os estados do nordeste, aqueles com maior expressividade em número de empreendimentos solidários são o Ceará, a Bahia, Pernambuco e o Piauí, respectivamente. No Piauí, o SIES apontou, em 2007, a existência de 1.472 empreendimentos solidários distribuídos em 149 municípios.

Os empreendimentos de Economia Solidária no Piauí resultam de dois processos: gênese autônoma, de iniciativa dos próprios trabalhadores; e gênese induzida, de iniciativa de ações públicas. No que respeita ao segundo grupo, destacam-se os empreendimentos incentivados por repasses de recursos federais e resultantes do Projeto de Implantação da Rede de Economia Solidária desde 2004 pela Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SASC, do Governo do Estado do Piauí, visando à geração de trabalho e renda e a inclusão social, tendo como público alvo mulheres preferencialmente em situação de vulnerabilidade social, como trabalhadoras de baixa renda e desempregadas (SASC, 2007).

Nesse período, foram aplicados R\$ 900.000,00 (novecentos mil reais) com a implantação inicial de 180 grupos, na condição de que cada grupo estornasse 50% do capital recebido, com o fito de contemplar novos grupos ou fortalecer aqueles bem sucedidos. Do total esperado com a devolução de valores pelos empreendimentos de economia solidária, a SASC, em relatório do triênio 2004/2006 demonstrou que apenas cerca de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais), ou seja, 55,5% dos recursos financeiros foram estornados aos cofres públicos.

As ações do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento da SASC, no triênio 2004/2006, foram implementadas através de três etapas. Na primeira, destacou-se o fomento de diversas atividades produtivas no segmento do Fomento à Geração de Trabalho e Renda, destacando-se as atividades de Costura, Bordados e Artesanato, como as preferidas pelas beneficiárias. Na segunda etapa de implantação, em 2005, ocorreram ações voltadas para o Segmento de Capacitações, contemplando as beneficiárias dos grupos implantados em 23 municípios, no ano de 2004. Desse total, 1.015 empreendedoras de 22 municípios foram capacitadas em Gestão Empresarial e 92 de um município, em Empreendedorismo Social. Além desse total, a SASC também capacitou 252 pessoas de 25 municípios, com potenciais para desenvolverem atividades produtivas consoantes suas aptidões (SASC, 2007).

Na terceira etapa, em 2006, foram realizadas ações como a implantação de novos grupos e fortalecimento daqueles bem sucedidos, no segmento do Fomento à Geração de Trabalho e Renda; a implantação de um grupo no segmento do Desenvolvimento e Difusão de Conhecimento; a estruturação interna do aludido Programa e o monitoramento de 71 grupos em 40 municípios. Até 2006, foram contemplados 86 municípios, num total de 229 grupos, compostos de cinco a 10 mulheres, preferencialmente em situação de vulnerabilidade social, os quais foram financiados com valores variando de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) à R\$ 6.000,00 (seis mil) reais (SASC, 2007).

Os resultados auferidos em monitoramento da Secretaria no triênio 2004/2006 demonstraram que 55% dos grupos assimilaram a essência da economia solidária, aplicando devidamente os recursos financeiros recebidos, continuando a praticar as atividades produtivas pleiteadas com possibilidades de crescimento e aumento da renda familiar, culminando com os objetivos do Projeto em epígrafe. Enquanto 45% dos grupos encontravam-se desativados, por razões diversas, acentuadas em decorrência da falta de “feedback” entre os beneficiários e a SASC, o que pode ter contribuído, segundo a Secretaria, para o fracasso desses grupos (SASC, 2007).

Além disso, a SASC verificou que as atividades produtivas de corte e costura, bordados e artesanato, as predominantes, totalizando em 111 grupos implantados necessitariam, em decorrência da grande competitividade nesse segmento e em razão da proximidade do Piauí com os grandes pólos de produção (Fortaleza-CE e Caruarú-PE), aprimorar o processo produtivo focado no custo de produção, estilos e acabamentos de forma a melhorar a comercialização dos produtos (SASC, 2007).

Os mesmos desafios de treinamento, monitoramento e comercialização apresentados a partir das ações consolidadas pela SASC, no triênio 2004/2006, foram retratadas em outros empreendimentos de economia solidária no país, como exposto no Atlas de Economia Solidária a partir dos dados coletados no mesmo ano. Quanto às dificuldades enfrentadas, constatou-se que 72% dos empreendimentos afirmaram ter dificuldades na comercialização, 56% para acesso a crédito e 28% não tiveram acesso a acompanhamento, apoio ou assistência técnica (SENAES, 2009).

Em 2009, o Programa Economia Solidária implantado pela SASC alterou as diretrizes de gestão, acompanhando as diretrizes nacionais em políticas públicas de economia solidária. Passou a apoiar também experiências masculinas e incorporou nos critérios de formação dos grupos a existência de vocação para o empreendedorismo associado. Os beneficiários seriam grupos constituídos de famílias, contemplando homens ou mulheres em idade laboral, preferencialmente, beneficiários de Programas de Transferência de Renda do Governo Federal em situação de vulnerabilidade social em diferentes municípios do Estado do Piauí e com vocação e interesse para a implantação de atividades produtivas desenvolvidas de modo coletivo. Mulheres e os jovens ainda mantêm preferência durante a realização de processo de seleção dos projetos (SASC, 2009).

O acesso ao Programa gerenciado pela SASC é realizado de maneira formal tanto por parte de organizações governamentais (prefeituras) quanto não-governamentais (associações, cooperativas e grupos informais), tendo como porto de partida a manifestação de interesse dos

proponentes, que são selecionados por Equipe Técnica através de uma avaliação vocacional e de um estudo preliminar mercadológico para avaliar as potenciais cadeias produtivas e de um processo de discussão com o grupo por meio de reuniões, até a definição e implantação do projeto. Aprovados os beneficiários e o projeto, antes e durante sua implantação, o grupo, segundo informações da SASC, participa de momentos de capacitação técnica e gerencial, recebendo na implantação todo o material necessário (consumo e equipamentos) para o desenvolvimento das atividades (SASC, 2009).

No processo de seleção das famílias e organização dos grupos são levados em consideração os critérios de: situação de vulnerabilidade social; participação em programas de transferência de renda do governo federal; pessoas em idade laboral, preferencialmente mulheres e jovens; interesse e vocação pela atividade a ser desenvolvida; pessoas que demonstrem abertura para o trabalho coletivo. O grupo de economia solidária apoiado pela SASC deve ser composto de no mínimo cinco e no máximo 10 pessoas, oriundas de famílias diferentes. Mas dependendo do tipo de atividade esse número poderá ser alterado de forma que se garanta a realização da atividade sem comprometer os resultados. Definidos os grupos, os equipamentos e materiais de consumo são repassados aos grupos a fundo perdido, sem quaisquer devoluções, sendo apenas os equipamentos tombados pela SASC, podendo a mesma repassá-los a outro grupo em caso de dissolvência (SASC, 2009).

Considerada, até o presente momento, a inexistência de resultados analíticos consolidados através de monitoramento realizado pela SASC no triênio 2007/2010 no Piauí, acredita-se, em consonância com as recomendações expostas em Relatório de Atividades da Secretaria em 2007 e levantamentos junto ao Fórum Estadual de Economia Solidária que, passados mais de seis anos da implantação do projeto de Economia Solidária, persistem desafios para a melhoria da prestação de serviços e de implantação dos empreendimentos de Economia Solidária, tais como: a intensificação do monitoramento aos grupos formados e fortalecidos desde 2004; a promoção de mais capacitação e demais atividades específicas desenvolvidas pelos Grupos de Economia Solidária; o aperfeiçoamento contínuo do processo de escolha de novos grupos e o aperfeiçoamento de Marketing e capacitações na área de acabamento final dos produtos.

4 CONCLUSÃO

As transformações no mundo do trabalho impulsionaram de forma legítima a criação de estratégias surgidas no seio das resistências e lutas sociais contra o desemprego e a

pobreza, a partir do desenvolvimento de atividades econômicas como a economia solidária, cujo primado de suas relações está na socialização dos resultados da produção, da autogestão, da cooperação do trabalho e da propriedade coletiva, com a primazia do trabalho sobre o capital.

A incorporação e o estabelecimento da economia solidária nas políticas públicas estatais, especialmente, a partir dos anos 2000, demonstraram o engajamento do Estado brasileiro na construção de um projeto republicano e democrático que passou a reconhecer a existência destes novos sujeitos sociais, direitos sociais e novas formas de produção, reprodução e distribuição social, propiciando, inclusive, o acesso aos bens e recursos públicos para seu desenvolvimento, através de iniciativas de fomento em âmbito nacional e local.

A gênese dos empreendimentos de economia solidária, seja induzida pelo Estado, seja autônoma, de iniciativa dos próprios trabalhadores, passou a conviver necessariamente na perspectiva de uma política de desenvolvimento e não apenas de cunho residual, capaz de oferecer méritos compensatórios aos impactos das crises do capitalismo. Ganhou o Estado, o papel, frente à economia solidária, de dar-lhe propulsão por meio de políticas sociais que dispunham de instrumentos e mecanismos adequados para o reconhecimento e fomento desse setor.

Nesse momento, o estudo da gestão pública e de temas como a descentralização ganhou destaque como instrumento de compreensão e ingerência de melhores condições de vida da população de uma territorialidade na construção da governança local, pois se consolidaram novos dilemas nesse novo espaço de compreensão social, a partir da implantação de políticas públicas de economia social e solidária, de âmbito nacional e local, que, marcadas por um percurso desafiador, necessitam fortalecer um modo de produção associado e alternativo e, porque não dizer, um novo modelo de gestão, mais democrático, participativo e com mais controle social.

No Brasil, apesar da ruptura do modelo de gestão centralizado a partir da Constituição Federal de 1988, da transferência de atribuições e competências para as esferas municipais e estaduais, e dos esforços para a ruptura do modelo de políticas centralizadas, tecnocráticas e autoritárias, o Estado Brasileiro continua a seguir uma lógica weberiana tecnocrática, vertical e hierárquica nas suas relações intragovernamentais. Veja-se a exemplificação dessa situação, a partir do caso relatado, de incentivo por repasse de recursos federais à Secretaria de Assistência Social e Cidadania – SASC, do Governo do Estado do Piauí, da aplicação de diretrizes nacionais em projeto de desenvolvido local de empreendimentos de economia solidária e, da consequente alteração de diretrizes de gestão do mesmo projeto para adequação

às prioridades de atendimento às vulnerabilidades sociais estabelecidas por dianteira do governo federal.

É cediço que não se pode deixar de reconhecer essa atuação estatal como um dos mecanismos e instrumentos legítimos e adequados para o reconhecimento e fomento da economia solidária. Porém, é imprescindível destacar que, apesar dos aspectos controversos e da necessidade de se manterem abertos os canais de veiculação dos repasses de recursos financeiros do governo federal, é necessário que se avance ainda mais na democratização das políticas públicas e da sociedade como um todo, passando-se, inevitavelmente, pela constante ampliação democrática do Estado.

Na gestão pública que se espera democrática, a sociedade deve participar de um processo transparente implantado pelo poder executivo com o intuito de decidir sobre as políticas públicas a serem adotadas, conforme as necessidades e as especificidades locais. Veja-se a confirmação do pressuposto inicial, de que uma gestão pública para ser democrática, necessita da descentralização baseada na especificidade da demanda local para proporcionar o atendimento real das necessidades da população. E isso não deve ser diferente no âmbito das políticas públicas de economia solidária, sob pena de não se emanciparem os sujeitos, mantidos subjugados na lógica da pobreza e da exclusão.

As políticas públicas de economia solidária são uma frente de luta importante na democratização e na construção de um Estado brasileiro melhor, desde que realizadas de forma associada com o aprofundamento da lógica de uma gestão democrática que permita superar através de uma parceria com a sociedade organizada as dificuldades já esperadas do processo de implantação dos empreendimentos, tão intenso e tenso na perspectiva da construção da esfera pública e de novos espaços públicos que publicizem a discussão das questões relevantes no fortalecimento de uma cultura política democrática.

Logicamente, esse processo não é composto só de retrocessos, ele possui avanços significativos, especialmente, a partir da criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e do Fórum Estadual de Economia Solidária do Piauí (FEESPI), que passaram a articular as experiências de economia solidária no território nacional e em âmbito local e a representá-las junto aos governos e fóruns internacionais e locais. Assim, na busca pelo fortalecimento dos empreendimentos de economia solidária enquanto política pública estatal e pelo reconhecimento institucional do campo da economia popular, cada vez mais, têm se apresentado iniciativas democráticas e inovadoras em termos de gestão e controle social.

Os fóruns e as redes de economia solidária são formas inéditas de auto-organização política em direção à constituição de novos tipos de espaços públicos, contando com a

presença de atores e setores com expressão entre as experiências e entidades de economia solidária, representando iniciativas ímpares na construção de uma política solidária em um Estado Democrático de Direito, a partir de um movimento de reivindicação de direitos, que interroga e propõe as políticas públicas, com o objetivo de mudar a cultura institucional na direção do reconhecimento de outro modelo de pensar a prática econômica (FRANÇA FILHO, 2006).

Assim, o desenvolvimento de uma teoria democrática na execução das políticas públicas estatais, passa necessariamente pela questão da cidadania e pela representação política do social e do econômico na esfera pública. Onde o objetivo nessa dinâmica, frente às relações entre Estado, mercado e sociedade civil, deve representar a aglutinação de atores dos diversos níveis para uma discussão de problemas comuns e a redução das dificuldades sociais enfrentadas sem desprezar as experiências locais de gestão, que se pretende descentralizada e democrática em um país que, ainda muito, está assentado em bases autoritárias e de profundas desigualdades sociais, precisando avançar.

REFERÊNCIAS

AFFONSO, Rui. **Os municípios e os desafios da federação no Brasil**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v. 10. n. 3. p. 3 – 10, 1996.

ALVES, EDUARDO. **Descentralização de políticas públicas no Brasil: da crise do Estado ao neoliberalismo dos anos 90**. Recife. V Encontro de Economistas da Língua Portuguesa, 5 - 7 de novembro de 2003.

ARRETCHE, M. T. S. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. **A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2007.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. SCHOMMER, Paula Chies. **Gestão Social: Caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de Lampedusa?** Instituto Fonte, 2009. Disponível em: <http://www.rumosustentavel.com.br/artigo-gestao-social-caso-de-inovacao-em-politicas-publicas-ou-mais-um-enigma-de-lampedusa/>. Acesso: 27 jan. 2014.

CHAVES, Oriana. **Fórum de Economia Solidária no Piauí: a solidariedade na reinvenção do espaço público**. (mimeo). 2010.

FERREIRA, Maria D'Alva M. **Participação e Controle Social nos Anos 80: Novas descobertas ou novas utopias?**. In: Serviço Social e Contemporaneidade, v. 2, nº 1, 2001.

- FERREIRA, Maria D'Alva M. **Gestão Democrática da Política de Assistência a Criança e o Adolescente no município**. In: Serviço Social e Contemporaneidade, v. 2, nº 3, 2005.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho. **Economia popular e solidária no Brasil**. In: FRANÇA FILHO, G.; LAVILLE, J.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J. P. (Org.). Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional. Porto Alegre/Salvador: Edufrgs-Edufba, 2006.
- LIMA, Antonia Jesuíta de. **Gestão urbana e políticas de habitação social**: análise de uma experiência de urbanização de favelas. São Paulo: Annablume, 2010.
- LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. **Burocracia e política na nova ordem democrática no Brasil**. In: Encontro Nacional da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 22., 1998, Foz do Iguaçu. Anais. Foz do Iguaçu: ANPAD, 1998.
- MELO, Marcus A. **Crise Federativa, Guerra Fiscal e Hobbesianismo Municipal**: efeitos Perversos da Descentralização?, São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação SEADE, v.10, nº, p.11-31, 1996.
- OLIVEIRA, F.A. **Evolução, determinantes e dinâmica do Gasto Social no Brasil**: 1980/1996, Brasília, IPEA, jun. 1999. (Texto para discussão n.º 649).
- PAULA, ANA PAULA PAES DE. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- ROCHA, ROBERTO. A gestão descentralizada e participativa. Revista Pós Ciências Sociais. v. 1 n. 11 São Luis/MA, 2009.
- SASC. **Relatório de Implantação da Rede de Economia Solidária no Triênio 2004/2006**. Teresina: 2007.
- SASC. **Diretrizes e Gestão dos Projetos de Inclusão Produtiva**. Teresina: 2009.
- SENAES. **Atlas da Economia Solidária no Brasil**. 2005-2007. Org. Associação Nacional dos Trabalhadores e Empresas de Autogestão e Participação Acionária – ANTEAG. São Paulo: Todos os Bichos, 2009.