



University of  
Texas Libraries



e-revist@s



Centro Unversitário Santo Agostinho

# revistafsa

[www4.fsnet.com.br/revista](http://www4.fsnet.com.br/revista)

Rev. FSA, Teresina, v. 19, n.6, art. 9, p. 164-181, jun. 2022

ISSN Impresso: 1806-6356 ISSN Eletrônico: 2317-2983

<http://dx.doi.org/10.12819/2022.19.6.9>

DOAJ DIRECTORY OF  
OPEN ACCESS  
JOURNALS

WZB  
Wissenschaftszentrum Berlin  
für Sozialforschung



MIAR



## Efeitos do Avanço da Agenda Neoliberal Sobre a Política Nacional de Economia Solidária no Brasil

### Effects of the Advancement of the Neoliberal Agenda on the National Policy of Solidarity Economy in Brazil

#### Naira Luan Sousa e Silva

Doutorado em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí

Mestrado em Sociologia pela Universidade Federal do Piauí

Professora da Universidade Estadual do Maranhão e da Faculdade de Educação São Francisco

E-mail: [nairaluan@hotmail.com](mailto:nairaluan@hotmail.com)

#### Maria do Rosário de Fátima e Silva

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí

E-mail: [mrosariofat@gmail.com](mailto:mrosariofat@gmail.com)

---

#### Endereço: Naira Luan Sousa e Silva

Universidade Estadual do Maranhão – Tv. Timbiras, s/n -  
Centro, 65630-160, Timon – MA, Brasil.

#### Endereço: Maria do Rosário de Fátima e Silva

Campus Universitário Ministro Petrônio Portella s/n -  
Ininga, 64049-550, Teresina - PI, Brasil.

#### Editor-Chefe: Dr. Tonny Kerley de Alencar Rodrigues

Artigo recebido em 09/03/2022. Última versão  
recebida em 24/03/2022. Aprovado em 25/03/2022.

Avaliado pelo sistema Triple Review: a) Desk Review  
pelo Editor-Chefe; e b) Double Blind Review  
(avaliação cega por dois avaliadores da área).

Revisão: Gramatical, Normativa e de Formatação



## RESUMO

O presente estudo de cunho bibliográfico e tom ensaístico aborda os recuos da política pública de economia solidária no Brasil, problematizando a perda de importância desta a partir do avanço da agenda neoliberal e da mudança de projeto político decorrente dos últimos acontecimentos na arena política e econômica do país e do mundo (crise econômica mundial de 2008, impeachment da presidenta Dilma Rousseff, governo interino de Michel Temer, avanço do neoconservadorismo na Europa e nos Estados Unidos, eleição de Jair Bolsonaro). Para tanto, recorreu-se à teoria social crítica para fundamentação das linhas interpretativas acerca das características e consequências do neoliberalismo para as políticas sociais. A discussão fora sistematizada, em primeiro lugar, apresentando uma breve contextualização da teoria e a aplicação prática do neoliberalismo nas perspectivas de Anderson (2008), Harvey (2014), Dardot e Laval (2016), prosseguindo com uma análise mais localizada no caso brasileiro baseando-se nas reflexões de Saad Filho e Morais (2018), Bering e Boschett (2017), Faleiros (2018) e Chauí (2019); e, em segundo lugar, foram analisados estudos recentes de Silva (2018) e Molina *et al* (2020) sobre o desmonte da política nacional de economia solidária. A análise dos efeitos da política econômica neoliberal no campo do direito ao trabalho autogestionário e solidário permite elucidar o processo de (des)democratização em vigor. À guisa de conclusão, ressalta-se que a quase extinção em curso da política de economia solidária revela-se, portanto, mais um caso emblemático do esvaziamento da atuação do Estado brasileiro na garantia dos direitos da classe trabalhadora.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Pública de Economia Solidária. Neoliberalismo. Políticas Sociais. (des)Democratização.

## ABSTRACT

The present study of bibliographic nature and essayistic tone addresses the setbacks of the public policy of solidarity economy in Brazil, problematizing the loss of its importance from the advance of the neoliberal agenda and the change of political project resulting from the latest events in the political and economic arena of the country and the world (world economic crisis of 2008, impeachment of President Dilma Rousseff, interim government of Michel Temer, advance of neoconservatism in Europe and the United States, election of Jair Bolsonaro). For this, we used the critical social theory to support the interpretative lines about the characteristics and consequences of neoliberalism for social policies. The discussion had been systematized, firstly, presenting a brief contextualization of the theory and the practical application of neoliberalism in the perspectives of Anderson (2008), Harvey (2014), Dardot and Laval (2016), continuing with a more localized analysis in the case Brazilian based on the reflections of Saad Filho and Morais (2018), Bering and Boschett (2017) and Faleiros (2018); and secondly, recent studies by Silva (2018) and Molina *et al* (2020) on the dismantling of the national solidarity economy policy were analyzed. The analysis of the effects of neoliberal economic policy in the field of the right to self-managed and solidary work allows to elucidate the process of (de) democratization in force. By way of conclusion, it is emphasized that the ongoing near extinction of the solidarity economy policy is, therefore, another emblematic case of the emptying of the Brazilian State's performance in guaranteeing the rights of the working class.

**KEYWORDS:** Public Policy of Solidary Economy. Neoliberalism. Social Policies. (de) Democratization.

## 1 INTRODUÇÃO

Outorgada em 5 de outubro de 1988, a atual Constituição Federal (CF) brasileira foi declarada nas palavras do presidente da Assembleia da época, deputado Ulysses Guimarães, “o documento da liberdade, da dignidade, da democracia, da justiça social do Brasil” (STF, 2018). Apesar de tal consagração, passados 32 anos desse feito histórico, o Brasil ainda amarga sérios problemas sociais de exclusão e pobreza que permanecem insolúveis para boa parte dos cidadãos.

Os direitos sociais proclamados no artigo 6º da CF brasileira são a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados. O caráter universalista das políticas sociais no Brasil foi sem dúvidas um passo rumo ao projeto de desenvolvimento inclusivo nacional.

A retomada vigorosa do ideário neoliberal excludente, entretanto, está desde então, impondo restrições incontornáveis às medidas de proteção social outrora formuladas para dirimir os danos oriundos do mercado autorregulado, desqualificando, desta forma, o exercício efetivo da democracia à medida que compromete a razão de ser do Estado Democrático de Direito – as garantias sociais, às custas do aprofundamento das desigualdades sociais e da pobreza.

Este artigo de cunho bibliográfico e tom ensaístico aborda os recuos da política pública nacional de economia solidária no Brasil e sua relação com o avanço da agenda neoliberal e mudança de projeto político decorrente dos últimos acontecimentos na arena política e econômica do país e do mundo (crise econômica mundial de 2008, impeachment da presidenta Dilma Rousseff, governo interino de Michel Temer, avanço do neoconservadorismo na Europa e nos Estados Unidos, eleição de Jair Bolsonaro). O objetivo deste texto é, portanto, problematizar o desmonte da referida política no país, recorrendo à teoria social crítica para desvelar o impacto do neoliberalismo no encolhimento das estratégias de enfrentamento ao desemprego por desprezar o trabalho autogestionário e solidário, à medida que acentua os valores individualistas na lógica concorrencial e despreza os valores democráticos.

O artigo pretende contribuir com a discussão teórica e prática acerca do estado inconciliável entre neoliberalismo e democracia, demonstrando por meio do recente caso (desde a crise política que culminou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff até o mandado em curso do presidente Jair Bolsonaro) de desinvestimento público na economia

solidária, acompanhado do movimento de desestímulo à participação social no processo de gestão das políticas públicas, implicando a redução do Estado no atendimento as demandas por direitos sociais.

A discussão ora sistematizada, buscou em primeiro lugar, apresentar uma breve contextualização da teoria e a aplicação prática do neoliberalismo nas perspectivas de Anderson (2008), Harvey (2014), Dardot e Laval (2016), prosseguindo com uma análise mais localizada no caso brasileiro baseando-se nas reflexões de Saad Filho e Morais (2018), Bering e Boschett (2017), Faleiros (2018) e Chauí (2019); e, em segundo lugar, analisar estudos recentes de Silva (2018) e Molina, Santos, Carvalho, Almeida e Schiochet (2020) sobre o desmonte da política nacional de economia solidária.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Os novos contornos das políticas sociais diante dos “ajustes” neoliberais

As políticas sociais surgiram da confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal (BEHRING; BOSCHETTI, 2017). Portanto, as políticas sociais não podem ser pensadas descoladas da análise acerca da relação capital/trabalho a partir do século XIX (SILVA, 2017).

Ao longo, porém, do desenvolvimento do capitalismo, as políticas sociais tiveram maior ou menor espaço a variar conforme a lógica de atuação e interferência do Estado em cada época, a exemplo dos contornos diferenciados adotados pelo Estado liberal e pelo Estado social. Behring e Boschetti (2017) salientam, contudo, que

Não existe polarização irreconciliável entre o Estado liberal e o Estado social, ou, de outro modo, não houve ruptura radical entre o Estado liberal predominante no século XIX e o Estado social capitalista do século XX. Houve, sim, uma mudança profunda na perspectiva do Estado que abrandou seus princípios liberais e incorporou orientações social-democratas num novo contexto socioeconômico e da luta de classes assumindo um caráter mais social, com investimento em políticas sociais (PISON, 1998 *apud* BEHRING; BOSCHETTI, 2017, p. 63).

Concluem Behring e Boschetti (2017), a partir do supracitado, que tanto no Estado liberal como no Estado social existe reconhecimento dos direitos sociais, sem, contudo, haver um questionamento das determinações do modo de produção capitalista.

A constatação das autoras, nos ajuda compreender a lógica intervencionista do Estado a favor do desenvolvimento capitalista que só se realiza pelo processo de acumulação via

concentração/centralização de capitais e exploração da força de trabalho para extração da mais-valia, ainda que os trabalhadores empregados e desempregados usufruam de relativo atendimento às suas necessidades básicas.

O início dos anos 1930 até os anos 1970 marcam o desenvolvimento dos Estados de Bem-estar europeu e o *New Deal* norte americano, ambos orientados por uma política intervencionista que assume a proteção social de todos os cidadãos, patrocinando ou regulando fortemente sistemas nacionais de Saúde, Educação, Habitação, Previdência e Assistência Social, normatizando relações de trabalho e salários e garantindo a renda, em caso de desemprego.

As críticas contra o Estado intervencionista e de Bem-Estar ganham corpo teórico ainda em 1944 por meio do livro *O Caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek. Contudo, não encontram terreno para aplicação prática imediatamente, uma vez que o capitalismo avançado experimentava uma fase de crescimento sem precedentes à época.

Somente em 1973, com a chegada da grande crise do petróleo que o neoliberalismo se alastra como ideologia, culpando o poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário nas pressões reivindicativas por salários e pelo aumento do gasto público como a principal causa da recessão econômica, encontrando apoio político e tornando-se prática nos governos de Margareth Thatcher na Inglaterra em 1979 e no governo de Regan nos Estados Unidos em 1980 (ANDERSON, 2008).

É na América Latina, entretanto, que se desenvolve a primeira experiência do neoliberalismo contemporâneo sob a ditadura de Pinochet, em 1973, incluindo programas baseados na desregulação, desemprego massivo, repressão aos sindicatos, redistribuição de renda em favor dos ricos, privatização de bens públicos, pressupondo “a abolição da democracia e a instalação de uma das mais cruéis ditaduras militares do pós-guerra” (ANDERSON, 2008, p. 19).

O neoliberalismo procura enquadrar todas as ações humanas no domínio do mercado, neste sentido, não há em sua lógica nenhum compromisso com a democracia. Ao contrário, os movimentos democráticos representam, na verdade, travamentos ao livre funcionamento do mercado, tendo em vista a perspectiva de inclusão social imanente da democracia que contrasta com a engrenagem da desigualdade, motor da lógica concorrencial do mercado, que por sua vez, exige deslocamentos consideráveis na compreensão de qual seja o papel do Estado.

Os Estados tornaram-se elementos-chave dessa concorrência exacerbada, procurando atrair uma parte maior de investimentos estrangeiros pela criação de condições fiscais e sociais favoráveis à valorização do capital. Assim, contribuíram amplamente para a criação de uma ordem que, por sua vez, levam a comprimir salários e gastos públicos, reduzir “direitos adquiridos” considerados muito onerosos e enfraquecer os mecanismos de solidariedade que escapam à lógica assistencial privada (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 199).

Ao seu modo, a lógica neoliberal destrói a ideia solidarística assentada nos dispositivos de seguros coletivos obrigatórios, presente no funcionamento do Estado social, substituindo-a pela ideia de Estado empreendedor ou Estado empresa, por meio da qual caberá ao indivíduo a responsabilização plena pelo seu enriquecimento ou empobrecimento, à medida que caberá a este se proteger individualmente, investindo na sua educação ou formação profissional para escapar do desemprego.

Harvey (2014) já explicava que o processo de neoliberalização envolveu muita “destruição criativa” não só no campo de atuação do Estado, mas também nas divisões do trabalho, nas relações sociais, na promoção do bem-estar social, nas combinações de tecnologias, nos modos de vida e de pensamento e nas atividades produtivas.

Partindo de pressupostos analíticos semelhantes a Harvey (2014) e Dardot e Laval (2016), Chauí (2019) designa o neoliberalismo como o “novo totalitarismo” por dois motivos: primeiro, porque fundamenta-se na afirmação da imagem de uma sociedade homogênea, recusando a heterogeneidade social, a existência de classes sociais, a pluralidade de modos de vida, as crenças e opiniões, costumes, gostos e valores; segundo, porque nos totalitarismos anteriores, o Estado era o espelho e o modelo da sociedade já o totalitarismo neoliberal faz com que a sociedade se torne o espelho para o Estado, definindo todas as esferas sociais e políticas não apenas como organizações, mas, tendo como referência central o mercado, como um tipo determinado de organização.

A violência neoliberal sobre a relação Estado e Sociedade se dá justamente neste ataque ao princípio solidarístico que regula a vida em sociedade. Para Chauí (2019):

Deixando de ser considerada uma instituição pública [o Estado] regida pelos princípios e valores republicano-democráticos, passa a ser considerado homogêneo ao mercado. Isto explica por que a política neoliberal se define pela eliminação de direitos econômicos, sociais e políticos garantidos pelo poder público, em proveito dos interesses privados, transformando-os em serviços definidos pela lógica do mercado, isto é, a privatização dos direitos, que aumenta todas as formas de desigualdade e exclusão. O neoliberalismo vai além: encobre o desemprego estrutural por meio da chamada uberização do trabalho e por isso define o indivíduo não como membro de uma classe social, mas como um empreendimento, uma empresa individual ou “capital humano”, ou como empresário de si mesmo, destinado à competição mortal em todas as organizações, dominado pelo princípio universal da concorrência disfarçada sob o nome de meritocracia (CHAUÍ, 2019).

No campo dos direitos sociais, de acordo com Draibe (1993) e Behring e Boschetti (2017), existe o dilema irresoluto entre a política econômica neoliberal e a política de proteção social numa relação de submissão da segunda aos imperativos da primeira, justificada pelo contexto de crise fiscal, cultural e política dos Estados de Bem-Estar Social desde o final dos anos 1970.

No caso brasileiro, as estratégias neoliberais tomaram forma, sob diferentes agendas, nos governos Collor (1990 – 1992), Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002), Lula (2003 – 2010), Dilma Rousseff (2011 – 2016), Michel Temer (2016 – 2018) e Jair Bolsonaro (2019 até o presente).

Saad Filho e Morais (2019), analisando a trajetória da economia, da sociedade e do sistema político brasileiro, demarcam dois momentos históricos distintos: primeiro, a transição democrática (1974-1988) baseada numa lógica inclusiva que fomentou a expansão da cidadania e a construção de um Estado de bem-estar social; segundo, a transição neoliberal (1988-1999) pautada na lógica excludente criada a partir da financeirização, da deterioração das condições de vida e de trabalho da maioria e da concentração de renda.

Partindo deste corte temporal analítico, Saad Filho e Morais (2019) compreendem a eleição do Partido dos Trabalhadores (PT), em 2002, como marco da “reação às iniquidades e ineficiências do neoliberalismo”. Desse modo, durante o primeiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006), o cenário econômico mundial favorável permitiu ao governo petista implementar políticas distributivas marginais toleráveis aos interesses das classes médias e altas.

Entretanto, a crise econômica mundial de 2008 e seus consequentes rebatimentos na economia brasileira afetaram sobremaneira os “malabarismos” políticos dos governos petistas numa complexa teia de relações e interesses sociais conflitantes, o que por sua vez, acaba culminado no *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, resultado do golpe de Estado em 2016 que erigiu o governo Michel Temer.

O governo Michel Temer (2016-2018) apressou-se em impor uma “variedade excepcionalmente excludente do neoliberalismo”, expressão de Saad Filho e Morais (2019). O primeiro “ajuste” neoliberal ocorreu por meio da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 55/2016 que prevê o congelamento dos gastos públicos durante um período estimado de 20 anos, alcançando os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e para todos os órgãos e Poderes da União. Em seguida, vieram as propostas de Reforma da Previdência (PEC

287/2016) e Reforma Trabalhista (Lei 13.467/2017) que em linhas gerais impactam negativamente nas condições de sobrevivência da classe trabalhadora.

Segundo os críticos (políticos filiados ao PT, PSOL e PCdoB), a PEC 55/2016 é a expressão do movimento ideológico neoliberal que reduzirá os investimentos públicos nas áreas da educação e saúde, além de impactar negativamente os salários-mínimos (Agência Senado, 2016). Já as reformas previdenciária e trabalhista justificadas pelo “rombo” nas contas públicas e pela necessária “modernização” das relações de trabalho, respetivamente, espelham as imposições do neoliberalismo.

Para as políticas sociais, o projeto político econômico neoliberal efetua uma “forte tendência de desresponsabilização” do Estado, afastando-o do seu lugar constitucional e permitindo a operacionalização prática do que Behring e Boschetti (2017) denominam de “trinômio do neoliberalismo” para as políticas sociais – privatização, focalização/seletividade e descentralização.

A respeito da privatização das políticas sociais, Behring e Boschetti (2017) percebem pelo menos três consequências que não estão diretamente relacionadas com o discurso explicitado de melhoria da qualidade dos serviços públicos: 1) a formação de um nicho lucrativo para o capital, 2) o movimento de transferência de capital – do público para o privado, e 3) um processo de dualidade discriminatória no qual os mais ricos acessam serviços de melhor qualidade enquanto que os mais pobres conformam-se com serviços precários.

No que tange ao caráter seletivo e focalizado das políticas sociais, os “programas de emergência”, apesar de necessários, são insuficientes para lidar com a “questão social” porque consolidam as desigualdades, ao passo que, quando dissociados de mecanismos de controle eficazes, possuem uma forte tendência à assistencialização, à arbitrariedade na escolha dos grupos que serão beneficiados e à estigmatização social dos beneficiários pela “segmentação da cidadania” que se fortalece na distinção entre políticas para pobres e políticas para ricos.

Seguindo a mesma orientação analítica das autoras supracitadas, Faleiros (2018) afirma que

A tensão entre a privatização e mercadorização dos serviços e benefícios sociais e sua publicização e desmercadorização é inerente às contradições entre capital e trabalho e Estado e sociedade, pois o Estado é perpassado por interesses de capital e dos trabalhadores e de outros segmentos organizados. Na ótica capitalista, o Estado deve garantir as condições para o financiamento do mercado, enquanto para os não capitalistas o Estado é garantia dos direitos de ter necessidades atendidas por critérios fora do mercado. As pressões e contrapressões resultam num pacto dinâmico conforme as forças econômicas e políticas (FALEIROS, 2018, p. 67).

É o *modus operandi* empresarial que dirige a implementação das políticas sociais no contexto neoliberal, haja vista a formação, denominada por Faleiros (2018) de “complexo sócio-estatal-empresarial-financeiro” por meio do qual certos grupos de profissionais introduzem a produção de serviços sofisticados e tecnificados, vinculados às empresas multinacionais e financeiras, reproduzindo desigualdades sociais ao excluírem as massas populares.

Soma-se ao aspecto supracitado, a relação, em certa medida inversa, entre valorização da força de trabalho e potencial de extração de mais-valia. O que significa dizer que políticas públicas voltadas para a educação, a capacitação para a empregabilidade e a saúde podem além de elevar as despesas do Estado, promover o crescimento do valor da força de trabalho, diminuindo, por sua vez, a taxa de mais-valia.

Salienta-se, contudo, que se adota no Brasil, nas perspectivas de Behring e Boschetti (2017), a opção pela gestão da pobreza por meio da qual ganham notoriedade os programas de assistência social exclusiva aos grupos mais vulneráveis da sociedade. Valadão (2019) apresenta dados que confirmam tal constatação:

É nesse contexto de difusão ideológica dos postulados neoliberais, que buscam reduzir a questão social à pobreza e escamotear a sua gênese, que os denominados Programas de Transferência de Renda Condicionada (PTC) ganham notoriedade e popularidade na América Latina [...] Segundo Stein (2013), os PTC alcançam, atualmente, mais de 30 milhões de famílias, o equivalente a 127 milhões de latino-americanos e caribenhos. Os programas com maior número absoluto de usuários na região são: o Bolsa Família, no Brasil (13,8 milhões de famílias e 56,4 milhões de pessoas); o Oportunidades, no México (6,5 milhões de famílias e 31,2 milhões de pessoas); o Famílias em Acción, na Colômbia (2,8 milhões de famílias e 11,7 milhões de pessoas); o Bono de Desarrollo, no Equador (1,2 milhões de famílias e 6,4 milhões de pessoas). Como característica comum a todos os programas, Stein (2013) destaca a transferência monetária para famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, mediante o cumprimento de condicionalidades. Tais condicionalidades, de maneira geral, requerem o compromisso com a assistência escolar e controle de saúde dos filhos e são atribuídas às mulheres, reforçando o papel histórico de cuidadoras e as desigualdades de gênero (STEIN, 2013 *apud* VALADÃO, 2019, p. 157-158).

Entretanto, em contrapartida, estavam em vigor no Brasil nas gestões dos governos FHC (1995 – 2002) e petistas (2003 – 2016) um conjunto de transformações institucionais e sociopolíticas que modificou substancialmente a natureza e a forma de implementação de políticas sociais no Brasil, no sentido de garantir canais de participação e eficiência à gestão pública, dentre elas destacam-se: a maior participação dos entes federativos subnacionais e permeabilidade popular estatal para a participação, os instrumentos de planejamento de médio prazo e destinação de recursos pelos quais cada área específica de interesses precisa construir arranjos próprios para a manutenção e garantia destes recursos.

A respeito dos governos petistas, Silva (2017) destaca que

É importante mencionar [...] que os governos Lula e Dilma possuem uma peculiaridade em relação aos que o antecederam, expressa numa maior abertura para o diálogo – ainda que, muitas vezes, demasiadamente institucionais e burocráticos, com os segmentos e movimentos sociais organizados. Certamente, em que pesem todas as queixas, tal medida constitui-se num aspecto relevante, mas, ao mesmo tempo, esse fenômeno parece confluir para mascarar e escamotear, com um manto de positividade, o propagado acordo (SILVA, 2017, p. 292).

As contradições que se avolumam nesta impossível conjugação de interesses entre capital e trabalho abriram caminho para uma série de políticas públicas nas quais se mesclaram diretrizes mercadológicas e ideários de desenvolvimento social e qualidade de vida, cujos dias foram abreviados pela mudança de projeto político decorrente dos últimos acontecimentos na arena política e econômica do país - impeachment da presidenta Dilma Rousseff, governo interino de Michel Temer e eleição de Jair Bolsonaro; como exemplo, citamos a Política Nacional de Economia Solidária que será apreciada na próxima seção deste artigo.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

#### 3.1 Economia solidária no Brasil: rumo ao desmonte da política nacional

A economia solidária constitui-se um conjunto diversificado de experiências de autogestão e de participação democrática de trabalhadores e trabalhadoras na organização do trabalho e da produção, são experiências econômicas coletivas e suprafamiliares que podem assumir diferentes formas de organização: cooperativas, associações, grupos informais, redes e cadeias produtivas, organização de finanças solidárias, entre outros.

Para Sanchez (2017) e Molina *et al.* (2020), as experiências de economia solidária se expandem na América Latina a partir dos anos 1980 e 1990 em pleno processo de democratização do continente aliado ao fortalecimento de movimentos sociais que buscavam construir uma agenda baseada em alternativas ao nacional desenvolvimentismo e ao totalitarismo neoliberal, a exemplo do contexto brasileiro onde a crise econômica intensificava os processos de exclusão social, e, por outro lado, vivia-se um momento ímpar de radicalização de propostas e práticas democráticas.

A penetração da economia solidária no arranjo institucional legal de políticas públicas se dá ainda na primeira gestão do governo petista, a partir da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), em

2003, num frutífero diálogo direto com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, importante espaço de articulação dos atores coletivos apoiadores das práticas autogestionárias.

A política pública de economia solidária nasce, portanto, de uma demanda do movimento social de economia solidária composto por um conjunto amplo de instâncias da sociedade civil atuantes no cenário nacional e internacional articulado no Grupo de Trabalho “Economia Popular Solidária e Autogestão” durante realização do I Fórum Social Mundial no ano de 2001 (Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária, Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul, Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional, Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão, Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas, Cáritas Brasileira, Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, Agência de Desenvolvimento Solidário, Associação Brasileira de Instituições de Microcrédito etc.) embora, houvesse uma aproximação prévia do Partido dos Trabalhadores (PT) com o tema.

Contudo, a relação entre Estado, economia solidária e políticas públicas tem se revelado complexa no sentido da difícil conjugação entre as demandas do movimento social e aquilo que é efetivamente implementado pelos governos, nas palavras de González Arzac (2019, p.3): “[a economia solidária] por lo tanto no se trata de una salida de tipo socialista, sino de una solución dentro del propio sistema, aunque por sus orígenes se encuentra vinculada históricamente al socialismo utópico y al anarquismo del siglo XIX”.

A política pública de economia solidária vem alcançando espaço na agenda pública pela comprovada impossibilidade de geração de postos de trabalho assalariado suficientes. Nesse sentido, a política pública de economia solidária adotada pelos governos populares na América Latina assume como principal objetivo a integração social ao mercado de trabalho, o que resulta na aplicação de uma política verticalizada. Para Coraggio (2018):

De todos modos, por incompleto o cualitativamente deficiente que haya sido, los gobiernos nacional-populares incluyeron como parte de su estrategia los objetivos de integración (limitada) por el empleo formal, de acceso a recursos por parte de los actores económicos autogestionados, de trasferencias monetarias institucionalizadas como derechos de las y los trabajadores a cargo de la reproducción familiar y, sociado a ello, los derechos de seguridad social. Todo lo cual apuntaba a mejorar las condiciones de las mayorías subordinadas, pero dentro de una economía estructuralmente inviable. Paradójicamente, el modo de institucionalización de las demandas sociales contribuyó a limitar el espacio y la voluntad de construir sujetos sociales articulados y com posibilidad de desarrollar proyectos políticos emancipatorios. Así, hubo una aplicación verticalista, si es que no clientelar, de las políticas públicas desde el aparato de Estado. Aunque también se entabló una lucha cultural, no se alcanzó a construir una nueva hegemonía ni hubo un aliento a la autonomía relativa de las organizaciones populares. Ello contribuye a explicar por qué, en la fase actual de restauración neoconservadora, el aparato de Estado pudo ser

“tomado” y revertido su sentido en 180° sin una respuesta eficaz de la sociedad civil (CORAGGIO, 2018, p. 3).

Nesse sentido, ainda que a institucionalização da economia solidária pelos governos populares latinos tenha limitado o espaço de construção de sujeitos sociais articulados, impossibilitando o desenvolvimento de projetos políticos verdadeiramente emancipatórios, dada à autonomia relativa das organizações populares.

Os dados orçamentários analisados por Silva (2018) corroboram a supracitada constatação. Considerando a trajetória orçamentária (e de execução orçamentária) da Senaes, Silva (2018) conseguiu demarcar três momentos distintos da política pública de economia solidária no âmbito federal, os quais definiu da seguinte forma: 1) inserção e consolidação através dos Planos Plurianuais (PPAs) 2004 – 2007 e 2008 – 2011; 2) expansão contraditória por meio do PPA 2012 – 2015; e, 3) a crise do paradigma a partir do PPA 2016 – 2019.

Em relação ao primeiro período – inserção e consolidação, Silva (2018) indica que a inserção da temática no PPA 2003 – 2007 se deu através do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD) na Senaes que apesar de possuir orçamento próprio representava menos de 1% do orçamento total do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Outro acontecimento marcante deste período refere-se à elaboração do Mapeamento Nacional de Economia Solidária, concluído em 2007, cujos resultados constituíram a base do Sistema de Informação de Economia Solidária (SIES) que possuía o objetivo de reorientar as políticas da secretaria.

O orçamento total aprovado no PPA 2004- 2007 foi de aproximadamente R\$ 170 milhões e, dos projetos inseridos, a ação que concentrou a maior parte dos recursos em termos de dotação orçamentária foi o de Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária, com 66,5% do orçamento total. Silva (2018) explica que:

Além do orçamento definido em cada exercício, outra questão importante diz respeito à sua execução orçamentária. Até 2009, a média de IEO alcançada foi de 76,5%, com destaque para 2006 e 2007 com índices acima de 90%. Ao longo do período 2008-2011, é perceptível uma inflexão em termos da capacidade de execução. [...] embora os dois primeiros anos tenham indicado um IEO acima de 50%, os dois anos finais mostram uma queda acentuada nesse mesmo indicador – 25,3% e 34,1%, respectivamente (SILVA, 2018, p. 20).

O segundo momento (2012 –2015), denominado “expansão contraditória”, foi marcado pela indução da intersectorialidade através dos programas temáticos: Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária e o Programa de Resíduos Sólidos. Foram muitas as parcerias celebradas pela

Senaes neste momento, porém percebeu-se o descompasso na execução orçamentária entre os implementadores dos programas à medida que existe uma deficiência em termos de capacidade burocrática nas esferas federativas subnacionais. Conseqüentemente, apesar de o orçamento destinado às políticas de economia solidária ter se elevado, a capacidade de execução orçamentária ficou em torno de 20% a 49% das receitas.

O terceiro momento da política nacional de economia solidária (2016 – 2019), demarcado por Silva (2018) como “crise do paradigma”, é marcado pela diminuição da dotação orçamentária (queda de 52,2% em relação ao ano anterior), pelo rebaixamento substancial dos valores efetivamente executados da Política Nacional de Economia Solidária no Brasil no PPA atual (o IEO médio foi de 19,5%, muito em função da porcentagem bastante baixa de execução em 2017, que foi apenas de 9,8%), pela mudança da estrutura institucional (reforma ministerial com conseqüente rebaixamento da secretaria para a condição de subsecretaria) e pela crise operacional e posicional da própria política, levando-a a incertezas até mesmo quanto à sua continuidade na agenda governamental.

A respeito desta situação de desmonte inquestionável da política nacional de economia solidária, Arcanjo e Oliveira (2017) comentam:

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. 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. 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. 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 (ARCANJO; OLIVEIRA, 2017, p. 243-244).

Tal acontecimento corrobora o que fora assinalado por Behring e Boschetti (2017) a respeito da subsunção das políticas sociais às políticas econômicas, tendo em vista que ao primeiro sinal de crise econômica, a política de economia solidária começa a perder já no âmbito institucional seu lugar de destaque no MTE.

A fim de buscar razões empíricas para o sequenciamento de fases da política nacional de economia solidária desenvolvida por Silva (2018), podemos nos valer de uma perspectiva mais abrangente em relação ao campo das políticas sociais, na qual Silva (2017) avalia que

existia uma contradição profunda na estratégia política adotada pelo governo petista na tentativa de conciliar o irreconciliável – neoliberalismo e inovações democráticas.

Certamente, o PT vem se esforçando em querer defender e até mesmo apregoar, a todo custo, a ideia equivocada da conjunção entre desenvolvimento econômico e distribuição de riqueza, de aprofundamento da cidadania e ampliação do sistema de proteção social, ou em síntese: da possibilidade de unificação entre os interesses do capital e do trabalho, numa forma de sociabilidade em que as contradições se acirram a cada dia, elevando-se à enésima potência (SILVA, 2017, p. 293).

Dessa maneira, a política nacional de economia solidária começou a desmoronar não apenas como resultado da sua relação de subordinação às políticas de ajuste fiscal, mas também como consequência das alianças políticas construídas pelo PT para manutenção do partido na presidência da República em meio à crise política que culminou no impeachment da presidenta Dilma Rousseff.

Para Silva (2017) havia no governo petista uma verdadeira esquizofrenia quando se pretendia alinhar projetos societários radicalmente opostos, nas palavras do autor:

Consuma-se, assim, um processo de ruptura e continuidade enviesado, na exata medida em que, ao invés de romper com as orientações macroeconômicas do capital e dar prossecução ao plano nutrido pela classe trabalhadora, o que assistimos foi justamente o inverso: ruptura com o trabalho e continuidade com o capital, através da ininterrupção da contrarreforma do Estado. E tudo isso, selado por um acordo descabido, que procura acomodar num mesmo terreno, projetos societários radicalmente opostos, como quem quer servir a dois senhores (SILVA, 2017, p. 290).

Ainda que o movimento de economia solidária cujo principal espaço de articulação é o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) expresse em sua Carta de Princípios que a economia solidária é o “fundamento de uma globalização humanizadora”, “poderoso instrumento de combate à exclusão social”, e conclamando as lutas do movimento por um sistema de finanças solidárias, pelo desenvolvimento de cadeias produtivas solidárias e pela construção de uma política da economia solidária num Estado democrático, tal projeto parece atualmente comprometido.

Se a política nacional de economia solidária já estava “em apuros” nos governos petistas que foi em certa medida mais permeável às demandas do movimento social de economia solidária, o que sobrará dela no governo Jair Bolsonaro?

O consenso é de que o ano de 2019 se iniciou tenebroso para as políticas sociais no Brasil, principalmente àquelas relacionadas ao mundo do trabalho, uma vez que o presidente eleito, Jair Bolsonaro, para o mandato 2019 – 2022, promete cumprir uma agenda pró-capitalista com viés liberal e conservador, ao tempo em que já operacionalizou uma reforma

ministerial que extinguiu o MTE, deslocando a subsecretaria de economia solidária para o recém-criado Ministério da Cidadania, subtraindo ainda mais de tal política sua faceta revolucionária de inclinação socialista no sentido do que fora assinalado na Carta de Princípios da Economia Solidária (documento formulado em 2003, durante a III Plenária Nacional de Economia Solidária, pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária) e reforçando seu viés assistencialista e de política social focalizada.

Há de se reconhecer, contudo, que a política pública de economia solidária, no contexto mais amplo de orientação socioeconômica da política neoliberal conservadora, ou do novo totalitarismo, utilizando a expressão de Chauí (2019), está sendo rechaçada no campo das políticas de trabalho e geração de renda pelo governo Bolsonaro, à medida que este recusa a heterogeneidade social e a pluralidade dos modos de vida e também se alinha à lógica de mercado concorrencial como *ethos* da vida em sociedade.

A partir do exposto, pode-se inferir que a direção da lógica do ajuste neoliberal torna a política pública de economia solidária orientada pela focalização, destinando-se aos grupos de trabalhadores com menores chances de inserção do mercado formal de trabalho, configurando-se não como uma política para o mercado de trabalho, mas para oportunizar aos indivíduos “desocupados” meios pífios de sobrevivência.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No campo das políticas sociais, via de regra, no jogo neoliberal, de acordo com Faleiros (2018), impõe-se um discurso humanizante para falar de uma realidade desumanizadora na qual não se questionam as contradições intrínsecas ao modo de produção capitalista cujo princípio de acumulação se dá pela via da exploração da força de trabalho, centralização e concentração de capitais.

As políticas sociais no contexto das práticas neoliberais dos Estados democráticos se tornam cada vez mais focalizadas, perdendo sua faceta universalista no âmbito dos direitos dos cidadãos e sendo “abocanhadas” pelo mercado como mais um nicho promissor para investimentos financeiros. A redução do “sujeito cidadão” para o “sujeito consumidor” é um reflexo perverso da consequência do neoliberalismo na democracia.

No Brasil, durante os governos Lula e Dilma Rousseff (governos petistas, autoproclamados “representantes da classe trabalhadora”) criou-se um clima de animosidade em relação à difícil tarefa de conjugar desenvolvimento econômico ainda sob as diretrizes

neoliberais com inclusão social. A política pública de economia solidária, nascente neste governo, fazia parte desta tarefa.

A narrativa corrente e dominante do processo de institucionalização da política pública de economia solidária ressaltava a afirmação do direito pelo trabalho autogestionário e solidário, com a finalidade de propagar um tipo de desenvolvimento que não estivesse assentado apenas no âmbito das relações mercantis, colocando no centro do debate público a importância dos valores solidarísticos no plano da vida humana associada. Apesar das esperanças legítimas do movimento de economia solidária, a política nacional de economia solidária revelou-se frágil quando exposta às diretrizes neoliberais cujo valor central está na lógica concorrencial entre os indivíduos.

A economia solidária é uma política pública de complexa implementação, porque possui princípios que destoam das práticas típicas do sistema de economia de mercado: autogestão, democracia, sustentabilidade ambiental, emancipação política. É uma solução contra-hegemônica no campo das políticas de trabalho e geração de renda.

A dimensão socioeconômica dos empreendimentos solidários, no contexto de crise estrutural do capital, coloca a economia solidária numa perigosa via para o desassalariamento e com isso arrisca-se no mundo do trabalho precarizado. Contudo, considerando a dimensão sociopolítica da economia solidária na América Latina de viés progressista, a política pública vem enfrentando um processo de desinvestimento público.

A análise dos efeitos da política econômica neoliberal no campo do direito ao trabalho autogestionário permite elucidar como a política econômica neoliberal restringe o processo de democratização, afetando as políticas sociais sob o trinômio privatização, focalização/seletividade e descentralização.

À guisa de conclusão, ressalta-se que a política de economia solidária é incompatível com a orientação socioeconômica neoliberal excludente assumida pelo Estado brasileiro na gestão do governo Jair Bolsonaro e ainda que esta política tenha recebido relevante atenção dos governos petistas, ruiu junto com este, ainda durante a crise política que resultou no impeachment da presidenta Dilma Rouseff em 2016.

A crise de paradigma pela qual passa a política em âmbito federal revela-se, portanto, um caso emblemático do esvaziamento da atuação do Estado brasileiro na garantia dos direitos da classe trabalhadora e impermeabilidade às demandas originadas pelos movimentos sociais, reforçando o fundamento da exclusão social no qual o neoliberalismo se assenta.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA SENADO. **PEC que restringe gastos públicos é aprovada e vai a promulgação** [Notícia]. Disponível em: [//www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/13/pec-que-restringe-gastos-publicos-e-aprovada-e-vai-a-promulgacao](http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/13/pec-que-restringe-gastos-publicos-e-aprovada-e-vai-a-promulgacao)
- ANDERSON, P. (2008). **Balanço do neoliberalismo. Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 9-23.
- ARCANJO, M. A. S., OLIVEIRA, A. L. M. **A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária: avanços e retrocessos**. Perseu: História, Memória e Política, (13). 2017.
- BEHRING, E. R., BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. Cortez editora. 2017.
- Chauí, M. **O que é a “nova” ultradireita**. Outras Palavras. 2019.
- CORAGGIO, J. L. **Potenciar la Economía Popular Solidaria: una respuesta al neoliberalismo**. Otra Economía, 11(20), 4-18. Disponível em: <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14771/9360>. 2018.
- DRAIBE, S. M. As políticas sociais e o neoliberalismo - Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista USP**, (17), p. 86-101. <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i17p86-101>. 1993.
- HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações** [2007]. São Paulo: Edições Loyola. 2014.
- FALEIROS, V. D. P. Política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais. In **Política social do Estado capitalista: as funções da previdência e da assistência sociais** (pp. 175-175). 2018.
- FREITAS; M. M; SANCHEZ, F. J. B; NEVES, E.F. (2016). Políticas públicas em economia solidária: construção de conceitos e práticas coletivas. In CORTEGOSO, Ana Lucia *et al.* **Economia Solidária: a experiência da UFSCar em uma década de ensino, pesquisa e extensão**. São Carlos: EdUFSCar.
- GONZÁLEZ ARZAC, S. L. F. **Aportes para una problematización en torno a la relación entre economía social, Estado y políticas públicas**. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/79497>. 2019.
- MOLINA, W. D. S. L *et al.* **A Economia Solidária no Brasil frente ao contexto de crise COVID-19**. Otra Economía, 13(24), 170-189. Disponível em: <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14914/9546>. 2020.
- SAAD FILHO, A., MORAIS, L. Brasil: neoliberalismo versus democracia. **Boitempo Editorial**. (2019).

SANCHEZ, F. J. B. Autogestão, economia solidária e “invenções” democráticas na América Latina. In: **A economia solidária e os desafios globais do trabalho**. Edufscar. 2017.

SILVA, H. Políticas Sociais no Capitalismo e a Contrarreforma do Estado...Uma história sobre a perda de direitos no Brasil. **Revista Praia Vermelha**, 23(1). Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/praiavermelha/article/view/9643>. 2017.

SILVA, S. P. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma** (No. 2434). Texto para Discussão. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/211384/1/1042347182.pdf>. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. **30 anos Constituição**. Disponível em: <http://sistemas.stf.jus.br/30anosconstituicao/constituicao-de-1988/>

VALADÃO, C. C. **Política Social na América Latina: tendências contemporâneas**. Argumentum, 11(2),151162.<https://doi.org/10.18315/argumentum.v11i2.19501>. 2019.

**Como Referenciar este Artigo, conforme ABNT:**

SILVA, N. L. S.; SILVA, M. R. F. Efeitos do Avanço da Agenda Neoliberal Sobre a Política Nacional de Economia Solidária no Brasil. **Rev. FSA**, Teresina, v.19, n. 6, art. 9, p. 164-181, jun. 2022.

Contribuição dos Autores	N. L. S. Silva	M. R. F. Silva
1) concepção e planejamento.	X	
2) análise e interpretação dos dados.	X	
3) elaboração do rascunho ou na revisão crítica do conteúdo.	X	X
4) participação na aprovação da versão final do manuscrito.		X