

Programa de aquisição de alimentos – compensação, emancipação e o debate do Serviço Social

Antônio Cruz¹
Janaína da Silva Guerra²

***Resumo:** O artigo parte da análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que é parte do Programa Fome Zero, para questionar as concepções teóricas do Serviço Social acerca das práticas profissionais, relacionadas com as políticas públicas de caráter compensatório e com as práticas emancipatórias dos trabalhadores associados, reunidos em empreendimentos de economia solidária. O texto parte do questionamento sobre as posições teóricas hegemônicas que apostam na recomposição do welfare state sob o capitalismo tardio, e que ignoram as novas práticas sociais e políticas que se gestam no seio de uma nova classe trabalhadora. O PAA aparece como um interessante laboratório de observação, uma vez que ele é proposto como uma articulação entre uma ação emergencial (compensatória) dirigida aos trabalhadores em situação de insegurança alimentar, e uma ação estruturante (emancipatória) para os trabalhadores na agricultura familiar organizados em empreendimentos econômicos associativos, que são os fornecedores de alimentos para o programa.*

***Palavras-chave:** serviço social; segurança alimentar, políticas compensatórias, práticas emancipatórias, economia solidária.*

1. Programa de aquisição de alimentos – compensação, emancipação e o debate do serviço social

Qual o papel do Estado e qual o papel das organizações populares na resistência à lógica reducionista do capital e na construção de um novo padrão societário? As políticas

¹ Doutor em economia aplicada (UNICAMP). Coordenador nacional da Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede de ITCPs). E-mail: antoniocruz@uol.com.br

² Assistente social, servidora técnico-administrativa da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL); Mestre em Política Social pela Universidade Católica de Pelotas (UCPEL). E-mail: janaguerra@ig.com.br

compensatórias produzem efeitos sobre a consciência dos trabalhadores em relação às raízes da pobreza e as possibilidades de sua superação? O combate às novas formas de organização sócio-econômica dos trabalhadores combinada à apologia do Estado de bem-estar corresponde a uma estratégia válida nesta dialética da resistência/construção? Como a teoria do serviço social vem enfrentando esta temática?

Para analisar estas questões tomamos como experiência concreta o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), que é parte da estratégia de combate à fome e à pobreza do atual governo federal. O PAA aparece como um laboratório para abordar o debate que se desenvolve de forma marginal entre os formuladores da teoria do serviço social a respeito do papel do Estado e de formas inovadoras de organização dos trabalhadores (leia-se: a economia solidária), pretendendo ser ao mesmo tempo “emergencial e estruturante”, ou em outras palavras, “compensatória para uns e emancipatória para outros”.

Uma vez que o setor hegemônico dos formuladores teóricos do Serviço Social no Brasil vem empreendendo uma discreta (às vezes nem tanto) cruzada contra a economia solidária, e uma vez que as igrejas cristãs elegeram a economia solidária como o centro da Campanha da Fraternidade deste ano (“Economia e Vida”), parece conveniente discutir o papel que este amplo espectro de expressões controversas – políticas compensatórias, práticas emancipatórias, políticas públicas, assistência social, crítica teórica – podem significar.

Acreditamos que um rápido passeio pelas contradições do PAA pode ser bastante ilustrativo a esse respeito.

2. PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

A construção de uma proposta de política pública de segurança alimentar para o Brasil – centrada na responsabilização do Estado por assegurar o direito à alimentação – consolida-se em outubro de 2001 através de um

documento elaborado pelo Instituto da Cidadania³ em conjunto com de representantes de ONG's, sindicatos, movimentos sociais, instituições de pesquisa, organizações populares e especialistas vinculados à questão da segurança alimentar no país (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001). O documento estava destinado, especialmente, a articular uma proposta programática sobre o tema, para ser apresentada pela candidatura Lula à presidência da República no ano seguinte.

O documento chegava à conclusão de que a questão da fome no país tinha/tem três dimensões fundamentais:

(...) A insuficiência de demanda, decorrente da concentração de renda existente no país, dos elevados níveis de desemprego e subemprego existentes e do baixo poder aquisitivo dos salários pagos à maioria da classe trabalhadora; a incompatibilidade dos preços atuais dos alimentos com o baixo poder aquisitivo da maioria da sua população; e a terceira e não menos importante, a exclusão daquela parcela da população mais pobre do mercado, muitos dos quais trabalhadores desempregados e subempregados, velhos, crianças e outros grupos carentes, que necessitam de um atendimento emergencial (INSTITUTO DA CIDADANIA, 2001, p. 83).

A coalizão eleita em 2002, liderada por Lula e pelo PT, tornou concreta a política de segurança alimentar desenhada no documento através do Programa Fome Zero (PFZ). De acordo com o MDS, o Programa Fome Zero tem quatro eixos articuladores: 1º- acesso aos alimentos; 2º- fortalecimento da agricultura familiar; 3º- geração de renda; e 4º- articulação, mobilização e controle social (MDS BRASIL, 2003). O PFZ

³ O Instituto da Cidadania é uma ONG que foi criada por orientação da Direção Nacional do PT em 1993. Coordenado por Lula até sua eleição como presidente da República em 2002, o Instituto tinha como objetivo explícito articular diferentes setores sociais para estudar e discutir alternativas políticas ao modelo hegemônico daquele período, simbolizado especialmente pelos Governos de Fernando Henrique Cardoso.

articula políticas estruturais e políticas compensatórias. Seu eixo central está na “conjugação adequada entre as chamadas políticas estruturais – voltadas à redistribuição de renda, crescimento da produção, geração de empregos, reforma agrária, entre outros – e as intervenções de ordem emergencial, muitas vezes chamadas de políticas compensatórias” (idem).

No âmbito das ações do Governo Federal referentes à Segurança Alimentar está o PAA, que como instrumento de política pública foi instituído pelo art. 19 da Lei n. 10.696, de 02 de Julho de 2003 e regulamentado pelo Decreto n. 5.873, de 15 de Agosto de 2006.

O programa é uma ação federal que articula política agrária (no incentivo à agricultura familiar) e política de segurança alimentar (quando torna acessível às famílias em situação de risco social uma alimentação de qualidade). Sua operacionalização é feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), em parceria com governos estaduais e municipais, organizações da sociedade civil e movimentos sociais. Um grupo gestor – coordenado pelo MDS e com representantes do Ministério da Fazenda; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e Ministério da Educação – faz o acompanhamento do programa, definindo as normas para sua implementação, avaliando sua execução e definindo ajustes e mudanças. As modalidades de funcionamento do PAA são:

(...) **Compra Direta da Agricultura Familiar**, [em que] os produtos são adquiridos a preço de referência, com isenção de licitação. O limite é de R\$ 3,5 mil⁴ ao ano por agricultor familiar. É necessário que o agricultor se

⁴ A partir do dia 15 de Setembro de 2009, mediante o Decreto Presidencial 6.959⁴, o limite anual de algumas das modalidades de venda abaixo especificadas passou a ser de até R\$ 8.000,00 ao ano por pequeno agricultor, portanto a agricultura familiar passa a receber até 128% a mais do PAA.

enquadre no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). A modalidade **Formação de Estoques pela Agricultura Familiar** visa adquirir alimento da safra vigente, próprios para o consumo humano. Tais alimentos são oriundos de agricultores familiares organizados em grupos articulados para a formação de estoques em suas próprias organizações. A **Compra para a Doação Simultânea** articula a produção dos agricultores com as demandas locais de suplementação alimentar e nutricional das famílias preferencialmente já incluídas em programas sociais das localidades. Por último, a modalidade **Incentivo à Produção e Consumo do Leite**, objetiva contribuir para a diminuição da vulnerabilidade social, combatendo a fome e desnutrição e contribuindo para o fortalecimento do setor produtivo familiar, mediante a aquisição e distribuição do leite com garantia de preço (MDA BRASIL, 2008).

Há dois tipos de beneficiários previstos no programa: os beneficiários-fornecedores, que são os pequenos agricultores e pescadores artesanais, preferencialmente organizados em cooperativas e associações, e os beneficiários-consumidores: as famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional e demais cidadãos em situação de risco alimentar como indígenas, quilombolas, acampados da reforma agrária e atingidos por barragens.

O PAA se inscreve, então, com um dos eixos do Programa Fome Zero, procurando articular (i) o acesso dos trabalhadores pobres a alimentação saudável (segurança alimentar), (ii) a agricultura familiar e à economia solidária (“agricultores familiares organizados em grupos articulados para a formação de estoques em suas próprias organizações”⁵), e (iii)

⁵ A própria Secretaria Nacional de Economia Solidária – através de reiteradas manifestações públicas de seu secretário, Paul Singer – reconhece o PAA como uma política pública de apoio à economia solidária.

o controle social. Através de recursos governamentais, o programa adquire alimentos das organizações (cooperativas) de agricultores familiares e pescadores artesanais e os distribui à população em situação de insegurança alimentar e nutricional, através de organizações da sociedade civil (organizações não-governamentais, entidades comunitárias e sindicais e outras organizações) e do poder público a nível local. Os documentos oficiais (que podem ser consultados no sítio web do Ministério do Desenvolvimento Social⁶) também se referem a ele como um programa ao mesmo tempo “emergencial” e “estruturante”: emergencial para as famílias em risco alimentar; estruturante para os agricultores familiares e pescadores artesanais que fornecem alimentos para o programa.

3. Estado, dependência e políticas compensatórias

A noção de *política compensatória* confunde-se com o conceito de *ação afirmativa*. Sua origem está ligada à obra do intelectual indiano Bhimrao Ramji Ambedkar (1891-1956), nascido na casta intocável *mahar*, e que em 1919, ainda durante o domínio colonial britânico, propôs que as diferentes castas tivessem representações parlamentares não-proporcionais, privilegiando as castas minoritárias e excluídas da representação política. Tal idéia chocava-se diretamente com os preceitos liberais individualistas e meritocráticos, essencialmente utilitaristas, típicos da época (RODRIGUES, 2002).

A retomada da idéia de que a sociedade era responsável pelo bem-estar dos indivíduos – predominante no período revolucionário burguês do século XIX e superada pela era vitoriana na Inglaterra –, retornou com força diante da crítica esmagadora ao liberalismo desencadeada no final da II Grande Guerra, que apontava as contradições do livre mercado como o

⁶ Ver <<http://www.mds.gov.br/programas/seguranca-alimentar-e-nutricional-san/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>>. Acesso em 04/03/2010.

fundamento dos conflitos bélicos da primeira metade do século XX.

A nova correlação de forças políticas na Europa, claramente favorável à esquerda, produziu uma virada na relação entre Estado e sociedade. Todo arcabouço institucional do Estado de bem-estar e o crescimento das “políticas de ação afirmativa” na Europa e nos EUA, destinadas a melhorar as condições de vida das mulheres e das minorias étnicas (especialmente), nasceram da convicção de que era necessário reduzir os níveis de conflito social. Daí a noção de que as desigualdades produzidas pelo mercado deveriam ser corrigidas pela ação regulatória do Estado (MANDEL, 1986; HARVEY, 1993; BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

A redução substancial das estruturas de proteção social na Europa e EUA durante os anos 1980 foi seguida de um desmonte quase completo das frágeis estruturas de proteção social nos países da América do Sul nos anos 1990. A onda anti-neoliberal representada pelas vitórias eleitorais de setores políticos críticos ao Consenso de Washington na maioria dos Estados sul-americanos na última década, entretanto, recolocou na ordem do dia a polêmica sobre as políticas sociais e o papel do Estado: que caminhos adotar? Que políticas desenvolver? Quais os limites para os Governos e para os Estados?

No Brasil, o modelo predominante foi o da ampliação das políticas sociais, sem que os princípios orientadores de caráter neoliberal fossem abandonados – políticas sociais setorializadas, focalizadas e “descentralizadas” (na prática: externalizadas pelo poder público federal). Enfim, sob o Governo Lula, ganharam impulso as políticas sociais compensatórias.

Não há dúvida de que as políticas compensatórias cumprem um papel importante na redução da pobreza e na melhoria das condições de vida de frações significativas dos setores populares que se encontram em condição precária de sobrevivência econômica. As políticas compensatórias (como o PAA, o PROUNI, o Bolsa Família etc.) ajudam a reduzir o fosso das diferenças sociais: de forma direta, pela redistribuição da

renda e da riqueza; de forma indireta, pelos efeitos marginais que produzem sobre o acesso às liberdades substantivas dos mais pobres.⁷ Elas constituem, entretanto, uma tentativa de retorno ao modelo fordista-keynesiano de bem-estar social, através de um Estado que, sem atacar os fundamentos da acumulação capitalista, e por via de políticas sociais públicas de amplo espectro e abrangência, procura reduzir as desigualdades sociais e ao mesmo tempo alavancar o desenvolvimento econômico através da incorporação de setores sociais antes excluídos ao mercado consumidor de bens e serviços.

Esta perspectiva não deixa de reconhecer abertamente suas limitações em relação a qualquer pretensão de transformação da estrutura social vigente, admitindo seus efeitos limitados. Argumenta, entretanto, que na ausência de uma força sócio-política capaz de impulsionar mudanças mais profundas, a democratização da renda e da riqueza e o acesso a serviços sociais básicos, como saúde, educação e seguridade social, pode-se melhorar substancialmente a vida material dos mais pobres e ao mesmo tempo permitir a essas camadas sociais participar ativamente da vida política, exercendo cidadania, ganhando consciência política e impulsionando, no futuro, transformações mais extensas.

Esta era a perspectiva assumida pela candidatura Lula em 2002 e que deu origem ao Programa Fome Zero e ao PAA:

⁷ Alguns desses efeitos nem sempre são percebidos imediatamente. O PROUNI (nas universidades privadas) e as políticas de cotas raciais (nas universidades públicas), para além de estabelecer um crucial debate sobre a discriminação étnica e ampliar as oportunidades econômicas de estudantes negros, vem impondo o debate sobre a universalidade do ensino superior como única forma de superar todas as formas de discriminação. O Bolsa Família, muitas vezes apontado pelos cronistas mais reacionários como um “incentivo à vagabundagem” tem, de fato, produzido efeitos interessantes relacionados a um certo “desincentivo ao trabalho”: os trabalhadores assistidos pelo programa em regiões de super-exploração do trabalho, já se sentem em condições de recusar-se a trabalhar por salários de fome, costumeiramente pagos por elites inescrupulosas – aliás, as mesmas que criticam o programa.

O povo brasileiro quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado. Quer trilhar o caminho da redução de nossa vulnerabilidade externa pelo esforço conjugado de exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas. Quer abrir o caminho de combinar o incremento da atividade econômica com políticas sociais consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato democratizem e modernizem o país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. (...)

É o caminho do crescimento econômico com estabilidade e responsabilidade social. As mudanças que forem necessárias serão feitas democraticamente, dentro dos marcos institucionais. Vamos ordenar as contas públicas e mantê-las sob controle. Mas, acima de tudo, vamos fazer um Compromisso pela Produção, pelo emprego e por justiça social. (LULA DA SILVA, 2002)

A ideia de que o desenvolvimento econômico, aliado à justiça social e à ampliação da cidadania podem levar a transformações mais profundas remonta, é claro, aos debates da II Internacional sobre a transição ao socialismo. Entretanto, é na experiência histórica dos “anos dourados da social-democracia européia” que reside a experiência histórica em que melhor se pode analisar os efeitos deste projeto histórico.

Dois conjuntos de questões parecem rondar o debate em torno do Estado de Bem-Estar e das políticas compensatórias, hoje:

(a) O pacto keynesiano, configurado nos termos de economias nacionais com mercados protegidos e forte institucionalidade política ainda tem espaço após a mundialização neoliberal? As condições de sua sustentabilidade financeira ainda são compatíveis com mercados voláteis, altamente instáveis e onde o poder das corporações suplanta, normalmente, o poder político estatal? E em se tratando de um país periférico como o Brasil, seria possível uma recomposição

do Estado a ponto de submeter as taxas de acumulação do grande capital oligopolístico às necessidades do Estado de bem-estar?⁸

(b) Que condições de prática profissional o Serviço Social pode esperar de um Estado que opera nessas condições econômicas e políticas, de financiamento e de soberania?⁹ Que ampliação da consciência política dos trabalhadores pobres pode-se esperar quando sua sobrevivência econômica advém de políticas distributivas de caráter estatal, que não exigem dos beneficiários qualquer ação para sua continuidade, além do voto das próximas eleições?

Do ponto de vista do comportamento dos setores políticos interessados na transformação social (excluímos aqui, portanto, os conservadores assumidos, de todos os matizes), aparecem, então, três posicionamentos: (i) aqueles que seguem acreditando que será possível (e que é a única alternativa possível) construir um *welfare state* extemporâneo, de tipo e configurações renovadas; (ii) aqueles que defendem mudanças mais profundas, mas que, preocupados em defender as posições conquistadas até o momento, buscam enfrentar “por dentro” as contradições de um modelo cujo projeto ainda estaria “em disputa”; e finalmente, (iii) aqueles que acreditam que o projeto da transformação social foi abandonado pelos protagonistas do processo em curso, e que a ruptura precisa retomar seu processo de acumulação política.

Esta situação produz, inevitavelmente, o que podemos chamar de “o mal estar contemporâneo do Serviço Social no Brasil”: cada vez mais as formulações teóricas hegemônicas se distanciam do cotidiano efetivo da profissão, que opera sob condições cada vez mais estreitas, espremida entre a fé abalada de um Estado benfeitor que não se realiza na prática e a ausência de uma análise efetiva sobre as alternativas que se gestam e que se desenvolvem entre os atores concretos das camadas populares. Do ponto de vista teórico, o que resta é uma denúncia sistemática

⁸ Ver: Fiori (1997); Chesnais et al (1998) – dentre outros.

⁹ Ver: Yamamoto (2008a); Behring e Boschetti (2006) – dentre outros.

da “ausência do Estado”, como se uma presença marcante da proteção social oferecida outrora pelo modelo do Estado de bem-estar fosse plenamente possível sob as condições históricas atuais. Ao mesmo tempo, reconhecendo as novas configurações da classe trabalhadora, de sua fragmentação e de sua perda de identidade objetiva, aparece a perplexidade diante da incapacidade dos setores populares responderem e resistirem ao avanço do grande capital em seu assalto final sobre os centros de decisão do poder público.

O Estado premido pela necessidade de favorecer as finanças e garantir elevados níveis de superávit primário tem estreitado seu espaço para realizar investimentos públicos e oferecer políticas sociais públicas essenciais ao desenvolvimento, em favor de sua privatização. São instituídos critérios de seletividade para o atendimento aos direitos sociais universais, constitucionalmente garantidos, expressando um efetivo desmonte do legado de direitos conquistados nos últimos séculos (IAMAMOTO, 2008, p. 39).

Esta perspectiva insere-se numa perspectiva teórica mais ampla, gramsciana, que reconhece o Estado como espaço de disputa política, mas que está limitado ao horizonte de reformas sociais que preservem o modelo societário atual.

De maneira distinta, a CEPAL (2006¹⁰) propõe um *desenvolvimento centrado nos direitos e um pacto de proteção social*. O princípio é que a titularidade de direitos – civis, políticos, econômicos, sociais e culturais – deve guiar as políticas públicas, o que exige um *contrato ou pacto social materializado politicamente na legislação e nas políticas pública* (idem, p. 40).

¹⁰ CEPAL/UNESCO. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*. Montevideo: CEPAL, 2006. *Apud* Iamamoto (2008).

O capitalismo contemporâneo, entretanto, não comporta a presença de um Estado vinculado diretamente às necessidades sociais¹¹. Basta uma análise dos orçamentos anuais do Governo Federal brasileiro para compreender as possibilidades de um *welfare state* no Brasil, hoje. Quem já participou diretamente do centro de poder do atual governo, reconhece:

A lógica econômica que predomina na política do governo insiste em elevar os juros para favorecer o mercado financeiro e prejudicar os consumidores. Basta dizer que governo federal gastou em 2008, com a dívida pública, 30,57% do orçamento da União, para irrigar a especulação financeira. E apenas 11,73% com saúde (4,81%), educação (2,57%), assistência social (3,08%), habitação (0,02%), segurança pública (0,59%), organização agrária (0,27%), saneamento (0,05%), urbanismo (0,12%), cultura (0,06%) e gestão ambiental (0,16%). (FREI BETO, 2010).

O Programa de Aquisição de Alimentos, como vimos, inscreve-se nesta construção contraditória, típica dos tempos atuais. É um programa de ação afirmativa em dois níveis:

- ele é um programa “emergencial”, de assistência social, de cunho compensatório, que visa garantir seguridade alimentar a populações de baixa renda;
- ele é um programa “estruturante”, de desenvolvimento social, que induz a práticas emancipatórias, à medida que pretende reforçar o espaço econômico da agricultura familiar e de suas organizações (especialmente das cooperativas, associações e sindicatos de trabalhadores).

Que efeitos produz o PAA sobre um e outro público? Qual deve ser a perspectiva de atuação dos assistentes sociais num e noutro pólo da política desenvolvida pelo programa?

¹¹ Ver: Poulantzas (2000); Sader, Gentili et al (1997); Oliveira (1998) – dentre outros.

4. Economia solidária, autonomia e práticas emancipatórias

A incorporação da agricultura familiar e de suas organizações ao PAA não é um acaso. Ela é fruto da luta política sistemática dos pequenos agricultores e dos trabalhadores sem-terra contra o modelo agrícola do agronegócio – da grande propriedade, do uso intensivo de maquinário, da química sintética (insumos e defensivos) e da biogenética (transgênicos) e, finalmente, da prioridade à exportação.

O modelo agrícola preconizado pelo MST, pela FETRAF (Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar, vinculada à Central Única dos Trabalhadores) e pela CONTAG (Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura) defende uma política inversa: prioridade à pequena propriedade, uso intensivo de trabalho, preservação ambiental, tecnologias sustentáveis, prioridade ao mercado interno e *associativismo* – este, visto como instrumento de compartilhamento de estruturas de produção, de comercialização e de crédito. Neste sentido, há um pleno reconhecimento, de parte do Governo, de que a operacionalização de um programa massivo como o PAA não pode viabilizar-se sem a organização autônoma dos trabalhadores na agricultura familiar, isto é, das suas associações e cooperativas.

O associativismo econômico, que nas últimas décadas tornou-se conhecido no Brasil como *economia solidária*¹², emergiu nos anos 90 como uma alternativa de variados atores do movimento social à crise do desemprego, no contexto do Plano

¹² Singer e Souza (2001); Souza Santos (2002); Cruz (2006) – dentre muitos outros. A maioria dos contestadores teóricos do associativismo econômico no Brasil costuma referendar suas posições exclusivamente na crítica às formulações de Paul Singer, economista, ex-professor da USP e atual secretário nacional de economia solidária. Trata-se de uma crítica pobre sob muitos critérios, mas dos quais um se destaca: desconsidera a existência de dezenas de pesquisadores e de teóricos da economia solidária no Brasil (e de centenas na América Latina) com posições distintas às de Singer, e que participam ativa e militantemente do debate sobre o tema.

Real e da re-estruturação produtiva na indústria, nos serviços e na agricultura. O aparecimento de cooperativas populares, empresas recuperadas por trabalhadores, bancos comunitários, redes de empreendimentos solidários, clubes de troca e de compras coletivas, e muitas outras diversas formas de associativismo econômico (de produção, de consumo, de distribuição, de financiamento), que caracterizou esse processo, buscava alternativas para o desemprego e a precariedade dos postos de trabalho a partir das práticas coletivas aprendidas no processo das lutas sociais dos anos 80, marcadas por valores típicos dos novos movimentos sociais: participação, democracia, autogestão, solidariedade.

Basta um rápido olhar sobre as entidades que vêm defendendo e impulsionando a economia solidária no Brasil para identificar os atores coletivos das lutas sociais daquele período: as pastorais sociais e os setores progressistas das igrejas; a Central Única dos Trabalhadores; o MST; as prefeituras e governos estaduais do PT; setores universitários vinculados ao movimento estudantil e ao movimento docente (nas incubadoras universitárias de cooperativas populares) etc.

A formação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária em 2002, a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária no Governo Federal (2003), a criação do Conselho Nacional de Economia Solidária (2004), a realização da I Conferência Nacional de Economia Solidária (junho/2006), a fortíssima presença do debate sobre a economia solidária nos fóruns sociais mundiais etc. representam a dinâmica de um processo amplo e variado, socialmente relevante e politicamente organizado, que segundo os dados do Ministério do Trabalho reúne atualmente quase 2 milhões de trabalhadores/trabalhadoras em todo Brasil¹³, em aproximadamente 22 mil empreendimentos de economia solidária.

¹³ Atlas da Economia Solidária no Brasil. Disponível em <<http://www.mte.gov.br/ecosolidaria/sies.asp>>. Acesso em 08/03/2010.

O que caracteriza as organizações da economia solidária é a subversão das relações sociais de tipo capitalista no interior das organizações. A economia solidária pode ser vista como:

O conjunto das iniciativas econômicas associativas nas quais (a) o trabalho, (b) a propriedade de seus meios de operação (de produção, de consumo, de crédito etc.), (c) os resultados econômicos do empreendimento, (d) os conhecimentos acerca de seu funcionamento e (e) o poder de decisão sobre as questões a ele referentes são compartilhados por todos aqueles que dele participam diretamente, buscando-se relações de igualdade e de solidariedade entre seus partícipes (CRUZ, 2006, p. 69).

O fato de que o PAA reconhece as organizações de economia solidária da agricultura familiar e destina a elas o caráter de “ação estruturante” do programa resulta do reconhecimento, também, de que a consolidação desses empreendimentos produz uma mudança social de qualidade mais profunda que a mera distribuição de alimentos.

Entretanto, tem sido recorrente na literatura do Serviço Social a crítica aberta e direta à economia solidária. Será possível que os teóricos do Serviço Social estão mais atentos e mais próximos do processo social que o MST, a CUT, as pastorais sociais, as entidades representativas da agricultura familiar? Terão mais claro esta questão que os militantes da agroecologia ou do Movimento Nacional dos Catadores de Resíduos, apenas para exemplificar? Que caráter alienante da economia solidária esses atores desconsideram e que os teóricos do Serviço Social conseguem perceber com tanta propriedade?

A crítica de variados teóricos do Serviço Social, mais uma vez, remonta a uma perspectiva vulgar do marxismo e de sua relação com o associativismo econômico e com o tratamento teórico da relação entre Estado e sociedade.

Invariavelmente partindo da crítica de Marx a Proudhon na *Ideologia Alemã* e das elaborações de Rosa Luxemburgo em

Reforma ou Revolução?, muitas análises apressadas, preconceituosas e desprovidas de evidência empírica efetiva têm feito sucesso na discussão do tema¹⁴.

Três confusões costumam ser comuns nessas abordagens. A primeira, a idéia de *solidariedade* com um princípio meramente funcionalista-assistencialista da caridade e da filantropia. Segunda, a confusão conceitual entre o “Terceiro Setor” e os empreendimentos econômicos autogeridos pelos trabalhadores. Terceira, e por fim, o sofisma de que as políticas públicas de apoio à economia solidária têm como princípio a desregulamentação do mercado de trabalho. Tais elaborações aferram-se mais uma vez à fé estatista e cepalina do desenvolvimento econômico e social guiado pelo Estado, ignorando os fundamentos teóricos de sua própria análise sobre o que é o Estado sob o capitalismo tardio, para finalmente desqualificar as organizações econômicas constituídas a partir da iniciativa dos trabalhadores associados¹⁵.

Parece que voltamos, mais uma vez, à idéia da “classe trabalhadora objeto”, própria da sociologia brasileira dos anos 30 e 40, que via os trabalhadores como incapazes de produzir um movimento social autônomo em relação à burguesia nacional. Desta vez, trata-se de invalidar a possibilidade dos trabalhadores constituírem-se em gestores coletivos de novas formas econômicas, alternativas ao modelo vigente.

¹⁴ Desconsideram: as observações de Marx e Engels sobre o cooperativismo do século XIX, bem como o debate na II Internacional a respeito do tema, os apelos de Lênin à cooperativização da economia soviética no período pós-NEP e tampouco o debate levado a efeito entre Trotski e Preobhrazenski, de um lado, e Bukhárin de outro, acerca do papel do Estado e da propriedade social cooperativa nos anos 20, na União Soviética. Enfim: discutem o tema a partir de uma visão reduzida do debate histórico muito amplo, dos marxistas, em torno da questão.

¹⁵ Não é difícil encontrar exemplos desta literatura. São casos: o tratamento dispensado por Carlos Montañó (2005) à economia solidária; o livro premiado pela CAPES (!) de Rosângela Barbosa (2007); uma metade dos artigos publicados na Revista *Katálisis* (do PPG de Serviço Social da UFSC) dedicada ao tema da economia solidária, em 2009.

O fato de que existem empreendimentos econômicos cuja forma jurídica é “cooperativa”, mas que na verdade constituem estruturas de exploração e precarização do trabalho, ou de que existam empreendimentos que dependem direta e necessariamente do apoio de entidades externas (vinculados normalmente ao Terceiro Setor) é usado comumente para sustentar a tese da economia solidária como uma impostura. Isto equivaleria dizer que a existência de partidos políticos corruptos, de gestores públicos negligentes e de sindicatos pelegos seria a prova definitiva de que a classe trabalhadora deve afastar-se da política... Quem acredita que uma parte significativa da economia solidária possui as características apontadas nas “três confusões”, certamente não saiu de trás de seu computador, em sua sala na universidade, para visitar e conviver com empreendimentos econômicos solidários *reais*.

O que está em jogo na economia solidária, porém, é algo muito mais profundo e desafiador. É a possibilidade de que – assim como a política dos trabalhadores desafiou o monopólio político da classe dominante e de seu Estado participando da luta política no campo desse próprio Estado burguês – a classe trabalhadora seja capaz de construir uma alternativa à economia de mercado, participando e disputando orientações no interior do próprio mercado capitalista, a partir da construção de formas diferenciadas de relações sociais.

As fábricas cooperativas dos próprios trabalhadores são, dentro da antiga forma, a primeira ruptura da antiga forma, embora naturalmente, em sua organização real, por toda parte reproduzam e tenham de reproduzir todos os defeitos do sistema existente. Mas a antítese entre capital e trabalho dentro das mesmas está abolida, ainda que inicialmente apenas na forma em que os trabalhadores, como associação, sejam seus próprios capitalistas, isto é, apliquem os meios de produção para valorizar seu próprio trabalho. Elas demonstram como, em certo nível de desenvolvimento das forças produtivas materiais e de suas correspondentes formas sociais de

produção, se desenvolve e forma naturalmente um modo de produção, um novo modo de produção. Sem o sistema fabril oriundo do modo de produção capitalista, não poderia desenvolver-se a fábrica cooperativa e tampouco o poderia sem o sistema de crédito oriundo desse mesmo modo de produção. (...) As empresas capitalistas por ações tanto quanto as fábricas cooperativas devem ser consideradas formas de transição do modo de produção capitalista ao modo associado, só que, num caso, a antítese é abolida negativamente e, no outro, positivamente” (MARX: 1986, p. 334-335).

Este é o limite que separa as políticas compensatórias das práticas emancipatórias: aquele em que a ação social teoricamente orientada para a transformação social reconhece e se aproxima de práticas políticas, sociais, culturais e econômicas, capazes de apontar para a superação do modelo de sociedade da exclusão em que vivemos.

Convém deixar clara a nossa posição: quem acredita que a economia solidária pode ser uma alternativa ao desemprego estrutural do capitalismo está, desde uma perspectiva marxista, evidentemente equivocado – isto só será possível pela superação da competição desenfreada do mercado, que aliena o trabalho, que concentra renda e riqueza, e que rouba às gerações futuras os recursos naturais do presente. Mas quem *não* vê na economia solidária um movimento efetivo e legítimo de superação das relações de produção e de consumo do capitalismo, se equivoca tanto quanto.

5. Rever nossa práxis: a renovação da classe trabalhadora exige a renovação da teoria crítica e do serviço social

Nesta visão pseudo-crítica da economia solidária, o Serviço Social deveria afastar-se dos empreendimentos associativos e voltar-se para a luta por políticas públicas garantidoras de direitos. Em outras palavras: um assistente social

que opere no âmbito do PAA deveria dar atenção aos beneficiários do programa, apenas, desvinculando-se de qualquer compromisso em relação aos empreendimentos da agricultura familiar. No primeiro caso, tratar-se-ia de apoiar uma política pública destinada a garantir direitos – a segurança alimentar; no segundo caso, a política pública equivocar-se-ia ao prestar apoio a empreendimentos econômicos que são um resultado do desmonte dos sistemas institucionais de proteção ao trabalho e, portanto, uma falsa promessa de contestação social.

O que nossas pesquisas vêm demonstrando, e o que o Ministério do Desenvolvimento Social vem procurando responder sem sucesso¹⁶, é que os beneficiários do Programa de Aquisição de Alimentos – e em geral, do Programa Fome Zero – anseiam por construir alternativas autônomas ao Estado para a geração de trabalho e renda, uma vez que o mercado capitalista é incapaz de dar emprego a uma massa de trabalhadores que está excluída, inclusive, da própria possibilidade de vender sua força de trabalho! Por outro lado, as organizações da economia solidária da agricultura familiar têm representado um baluarte importante na luta pela destinação dos fundos públicos atinentes à execução de políticas sociais distributivas e de investimentos produtivos de perfil sustentável.

Isto não significa que a luta por políticas compensatórias e a ação dos assistentes sociais no seu âmbito deva ser interrompida. Mas ela deve ser re-significada. É preciso que os assistentes sociais, em seu cotidiano, e os teóricos do Serviço Social, nas suas formulações, sejam capazes de compreender a riqueza das expressões das lutas sociais que começam a surgir sob o capitalismo tardio, e a sua potencialidade destas lutas, para

¹⁶ O MDS vem buscando desenvolver ações que permitam aproximar o público alvo do Fome Zero à economia solidária. Trata-se – e já tivemos várias oportunidades para afirmá-lo –, no nosso entendimento, de uma perspectiva que ignora a dinâmica da economia solidária. Este, porém, não é o espaço apropriado para este debate. Ver: Cruz (2006a).

além da disputa pelo poder do Estado pela classe-que-vive-do-trabalho (ANTUNES, 1995).

A idéia de que o Estado é o ente supremo da organização social nunca foi uma idéia marxista, senão hegeliana. A idéia de que o Estado pudesse ser o “promotor da transformação social” nunca foi parte das concepções marxianas, pois, afinal, o que era a emancipação para Marx?

Toda emancipação humana constitui uma restituição do mundo humano e das relações humanas ao próprio homem.

A emancipação política é a redução do homem, por um lado, a membro da sociedade civil, indivíduo *independente e egoísta* e, por outro, a *cidadão*, a pessoa moral.

A emancipação humana só será plena quando o homem real e individual tiver em si o cidadão abstrato; quando como homem individual, na sua vida empírica, no trabalho e nas suas relações individuais, se tiver tornado um *ser genérico*; e quando tiver reconhecido e organizado as suas próprias forças como forças sociais, de maneira a nunca mais separar de si esta força social como força política (MARX, 1993, p. 63).

Emancipar, portanto, no sentido marxiano da expressão, pressupõe reconstituir o ser genérico capaz de pensar-se a si e aos demais seres humanos, em suas relações entre si e com a natureza. Experimentar práticas sociais que apontem nessa direção deve ser parte da ação cotidiana de todos aqueles que lutam pela superação de todas as formas de alienação humana. Reapropriar-se de sua força de trabalho e do resultado econômico de seu trabalho, como fazem os empreendimentos solidários dos agricultores familiares do PAA, é parte das *práticas emancipatórias* que apontam para a superação da sociedade atual, em direção à emancipação futura.

Na luta dos assistentes sociais contra a pobreza e a desigualdade, as expressões autônomas de construção desta

superação não podem ser ignoradas. Quando um conjunto de trabalhadores e/ou trabalhadoras se organiza para superar o desemprego e a miséria, o assistente social não pode desconsiderar as *práticas emancipatórias* que se gestam naquele coletivo. Tampouco os formuladores teóricos do Serviço Social têm o direito de ignorar os fenômenos sociais e econômicos em sua concretude: não basta analisá-los desde o altar da academia, é preciso voltar às velhas práticas e ir lá, “pisar no barro” – ver com os próprios olhos, ouvir com os próprios ouvidos, tocar com as próprias mãos.

Solidariedade não é uma palavra feia: ela pode ser mal usada, é verdade, mas nós – os “de baixo” – temos a obrigação de lutar por ela, de lutar por seu real significado. Ela nos pertence como herança daqueles que lutaram antes de nós.

Referências

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** – ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

BARBOSA, Rosângela Nair de Carvalho. **A economia solidária como política pública.** São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social:** fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

CHESNAIS, François et al. **A mundialização financeira:** gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998.

CRUZ, Antônio. **A diferença da igualdade:** a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul. Tese de doutorado em economia aplicada. Orientador: Marcio Pochmann. Instituto de Economia. Campinas: Unicamp, 2006.

_____. Políticas públicas para a economia solidária: fronteira entre política social e política para o desenvolvimento local. In: **Revista Sociedade em Debate**, v. 12, nº 1. Pelotas: Educat, 2006.

FIORI, José Luís. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, M. C; FIORIA, J. L. et al. **Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

FREI BETO. **Economia centrada na vida**. Disponível em <http://www.fbcs.org.br/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=5035>.

Acesso em 06/03/2010.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: um estudo sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. C. T. (orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____. **Serviço social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social**. São Paulo: Cortez, 2008a.

INSTITUTO DA CIDADANIA. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de Segurança Alimentar para o Brasil**. São Paulo, Instituto da Cidadania, 2001.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Carta ao povo brasileiro**. Disponível em <<http://www.fpa.org.br>>. Acesso em 07/03/2010.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MARX, Karl. A questão judaica. In: **Manuscritos econômico-filosóficos**. Lisboa: Edições 70, 1993.

_____. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

MDS BRASIL. **Uma proposta de segurança alimentar para o Brasil**: o Projeto Fome Zero. Disponível em <<http://www.fomezero.gov.br/documentos>>. Acesso em 02/03/2010.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2005.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998.

RODRIGUES, Valerian. **The essential writings of B. R. Ambedkar**. Nova Delhi: Oxford University Press, 2002.

SINGER, Paul; SOUZA, André Ricardo. **A economia solidária no Brasil**: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Contexto, 2001.

SOUZA SANTOS, Boaventura *et al.* **Produzir para viver**: os caminhos da produção não capitalista. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

Recebido em 26/07/2011 e
aceito em 22/09/2011

Title: *Food purchase program: compensation, emancipation and the debate of social services*

Abstract: *This paper analyses the Food Purchase Program (FPP), which is part of the No Hunger Program (Programa Fome Zero), in order to question the theoretical conceptions of Social Work regarding professional practices related to public policies of compensatory nature and with emancipatory practices of associate workers gathered in solidarity economy enterprises. The text questions the hegemonic theoretical positions that bet on the restructure of the welfare state under late capitalism and which ignore new social and political practices which are generated within a new working class. FPP is seen as an interesting observation laboratory, since it is proposed as an articulation between an emergency action (compensatory) for workers in a situation of food insecurity, and a structuring action (emancipatory) for family farm workers organized in associative economic enterprises, who are food suppliers to the Program.*

Key words: *social services; food security; compensatory policies; emancipation practices; solidarity economy.*