

Políticas públicas de economia solidária no Brasil

Conquistas de direitos e desafios institucionais

Roberto Marinho Alves da Silva¹

Resumo Nos últimos 13 anos, a economia solidária no Brasil conquistou espaços políticos na agenda pública com o fortalecimento de suas organizações representativas e com a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária na esfera federal. Apesar dessa trajetória de conquistas de apoios e de espaços políticos, a economia solidária enfrenta grandes desafios relacionados ao ambiente institucional no qual está inserida. Este artigo busca analisar a trajetória recente das políticas públicas de economia solidária no Brasil, buscando compreender alguns de seus dilemas a partir do resgate dos processos de qualificação e da estruturação dos instrumentos necessários ao atendimento das demandas do setor. Conclui-se que a criação de um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento dessas políticas públicas depende tanto do compromisso político e dos esforços governamentais quanto da capacidade das forças organizadas da economia solidária enquanto parte do movimento de democratização da sociedade brasileira.

Palavras-chave Economia Solidária; Políticas Públicas.

Abstract In the last 13 years the solidary economy in Brazil has achieved political space in the public agenda, with the strengthen of its representative organizations and the creation of a National Secretariat for Solidarity Economy on federal sphere. Besides the trajectory of achievements of support and political space, the solidary economy faces big challenges related to the institutional environment in which it is inserted. This study aims to analyse the recent trajectory of public policies to solidary economy in Brazil, trying to understand some of its dilemmas based on the redemption of qualification processes and structures of necessary tools to meet the solidary economy demands. It can be concluded from the above that the creation of an enabling institutional environment to the development of these public policies relies as much on political commitment and government efforts as solidary economy organized forces capabilities while part of the movement for democratization of Brazilian Society.

Keywords Solidary Economy; Public policy.

Resumen En los últimos 13 años, la economía solidaria en Brasil ganó espacios políticos en la agenda pública, con el fortalecimiento de sus organizaciones representativas y con

1 Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela UNB, Professor da Universidade do Rio Grande do Norte - UFRN, Ex-Secretário Adjunto da Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES/MTE.

la creación de una Secretaría Nacional de economía solidaria en el ámbito federal. A pesar de esta trayectoria de logros y apoyo de espacios políticos, la economía solidaria enfrenta grandes retos relacionados con el entorno institucional en el que se inserta. En este artículo se pretende analizar la tendencia reciente de las políticas públicas de la economía solidaria en Brasil, tratando de entender algunos de sus dilemas del proceso de calificación y la estructuración de los instrumentos necesarios para satisfacer las demandas de la economía solidaria. Se concluye que la creación de un entorno institucional favorable para el desarrollo de estas políticas depende tanto de los esfuerzos del gobierno de compromiso y políticos como la capacidad de las fuerzas organizadas de la economía social como parte del movimiento de democratización de la sociedad brasileña.

Palabras clave Economía Solidaria; Políticas públicas.

Introdução

Tendo por orientação valores não mercantis, como a cooperação, a solidariedade e a democracia, as iniciativas econômicas solidárias estão sendo ampliadas em todo o mundo, assumidas por milhares de pessoas e fomentadas por organizações sociais e governos que valorizam os sistemas produtivos sustentáveis enquanto estratégias inovadoras de organização do trabalho, da produção, da distribuição e do consumo em uma relação harmoniosa com o meio ambiente. Essas formas de organização econômica estavam presentes nos modos de produção e de reprodução das condições de vida de povos originários e persistem ainda hoje em comunidades tradicionais que praticam uma economia cujos meios de produção são propriedades comuns, as atividades produtivas são organizadas e realizadas coletivamente e os resultados do trabalho são compartilhados por todos, com base em decisões coletivas.

A base político-ideológica da economia solidária constituiu-se nos primórdios do capitalismo, no âmbito da revolução industrial, com as primeiras lutas operárias, quando o avanço tecnológico dos meios de produção acarretou uma reestruturação das relações de produção. Essa reestruturação teve graves efeitos sociais, como o aumento em massa do desemprego e da pobreza, resultantes da expropriação dos meios de produção e da consequente submissão do trabalho ao capital. Para Paul Singer (1998; 2002), as primeiras cooperativas formadas por trabalhadores no século XVIII inspiraram a autogestão como modelo de sociedade, como um modo de produção “cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual” (SINGER, 1998). Sob

essa perspectiva, a economia solidária tem sido assumida por movimentos sociais e populares críticos ao modelo de desenvolvimento capitalista.

Nas últimas décadas do século XX, as iniciativas de economia solidária foram fomentadas e fortalecidas no Brasil por meio de iniciativas de organizações sociais e dos movimentos populares do campo e da cidade, em reação ao crescente desemprego. Naquele contexto, além do emprego assalariado e das iniciativas de trabalho autônomo, o trabalho associado passou a ser uma opção de promoção das capacidades e de criação de oportunidades para obter trabalho e renda e melhorar as condições de vida de milhares de pessoas em situação de exclusão socioeconômica. Com essa perspectiva, a economia solidária conquistou espaços políticos e passou a contar com o apoio de investimentos públicos para a sua expansão, tendo sido adotada por vários governos municipais e estaduais com perfil democrático e popular. No final dos anos 1990, emergiu um movimento organizado para conquista de reconhecimento, fomento e fortalecimento da economia solidária no Brasil, o que resultou na criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária.

No início deste século XXI, a mobilização e articulação em defesa da economia solidária como política e estratégia de desenvolvimento agregaram novos apoios governamentais, até que, em 2003, foi conquistado um espaço para uma política pública em âmbito nacional com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) no Ministério do Trabalho e Emprego. Por conseguinte, diversos órgãos governamentais federais adotaram a economia solidária em suas estratégias de ação, assim como foram multiplicadas as políticas estaduais e municipais com esse caráter.

A maior parte das conquistas de espaços políticos na agenda pública ocorreu nos últimos 12 anos, com a criação da SENAES e com o fortalecimento das organizações ligadas ao setor, com destaque para o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) que articula empreendimentos econômicos solidários, entidades de apoio e fomento e gestores públicos de economia solidária organizados em centenas de fóruns locais, redes e uniões de economia solidária. Também houve o fortalecimento da Rede de Gestores Governamentais de Políticas Públicas de Economia Solidária, do Movimento Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (MNCR), da Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários do Brasil (Unisol), da Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (Concrab) e da União das Cooperativas de Agricultura Familiar e

Economia Solidária (Unicafes) e, mais recente, da União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias (UNICOPAS)² que representa mais de 3 mil empreendimentos econômicos solidários.

Apesar dessa trajetória de conquistas de apoios e espaços políticos, a economia solidária é marcada por grandes desafios relacionados ao ambiente institucional no qual está inserida. Os empreendimentos continuam enfrentando enormes barreiras econômicas e políticas que limitam a plena expansão de suas potencialidades. Eles dependem fundamentalmente de um ambiente institucional favorável que facilite o processo de reconhecimento (formalização) e de funcionamento (desburocratização), considerando, entre outros aspectos, o adequado tratamento tributário, o tratamento diferenciado nas relações comerciais, a garantia de acesso aos investimentos públicos e à seguridade social como direitos dos trabalhadores e trabalhadoras que optam pelo trabalho associado.

O presente artigo tem a pretensão de contribuir com a análise da trajetória recente das políticas públicas de economia solidária no Brasil, buscando compreender alguns de seus dilemas atuais. Para tanto, faz-se um resgate dos processos e dos significados políticos de conquista de espaços na agenda estatal para internalização das demandas, dos conteúdos (conceitos, princípios e valores) e das proposições (objetivos, iniciativas e ações) de fomento e fortalecimento das iniciativas econômicas solidárias. A análise busca compreender o estágio atual dessas políticas, tanto no que se refere à qualificação e estruturação dos instrumentos necessários ao atendimento e resolução das principais demandas da economia solidária, quanto à criação de um ambiente institucional favorável ao seu desenvolvimento.

1 Trajetórias recentes da economia solidária e a conquista de espaços na agenda pública

As políticas públicas de economia solidária no Brasil dialogam com as experiências acumuladas em milhares de iniciativas (programas, projetos e ações) promovidas por diversos tipos de organizações da sociedade civil (de inspiração religiosa, de mobilização social, de educação popular, etc.) e por governos de matriz ideológica de esquerda. Podemos identificar as

2 A UNICOPAS foi constituída em 2014, sendo integrada pela UNICAFES, UNISOL Brasil e CONCRAB.

principais fontes de inspiração e de diálogo na formulação e implantação de políticas públicas de economia solidária no Brasil.

Enquanto estratégias de enfrentamento ao desemprego destacam-se as práticas de recuperação de empresas por trabalhadores organizados em regime de autogestão. As chamadas “empresas de autogestão”, oriundas de processos de falência ou de pré-falência, abandonadas pelos ex-patrões e recuperadas por trabalhadores em um contexto de elevado desemprego na indústria nos anos 1980 e 1990, foram multiplicadas com apoio de setores do movimento sindical operário juntamente com a Associação Nacional de Trabalhadores em Empresas de Autogestão (ANTEAG). Desse processo também surgiu a Agência de Desenvolvimento Solidário da Central Única dos Trabalhadores e a UNISOL Cooperativas, fundada em março de 2000, com forte apoio do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC paulista. Em 2005, essa organização passou a ter atuação nacional, transformada em Central de Cooperativas e Empreendimentos Solidários (UNISOL Brasil).

No mesmo período, foram fomentadas outras iniciativas de economia solidária nos espaços urbanos. É o caso, por exemplo, das incubadoras de cooperativas populares criadas em instituições de ensino superior que possibilitaram o desenvolvimento e a disseminação de conhecimentos, nas suas diversas formas e expressões, para sustentabilidade dos empreendimentos econômicos solidários. Duas redes universitárias de incubadoras foram constituídas nesse processo: a Rede Unitrabalho e a Rede de ITCP's (Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares).

Em várias capitais brasileiras (Porto Alegre, Recife, Belém, São Paulo, Belo Horizonte, entre outras) e em municípios de médio e grande porte foram implantadas políticas locais de desenvolvimento com a promoção da economia solidária, destacando-se a oferta de microcrédito produtivo (bancos do povo), de qualificação socioprofissional e a implantação de centros públicos de referência. Criada em 2002, a Rede de Gestores Governamentais de Políticas Públicas de Economia Solidária contribuiu para articular essas iniciativas, avançar na formação de gestores, sistematizar e disseminar boas práticas, fortalecendo as políticas municipais e estaduais.

No campo, os movimentos sociais de luta pela terra, em defesa da reforma agrária, também promoveram iniciativas econômicas solidárias que possibilitaram o desenvolvimento de atividades produtivas inovadoras com base em práticas de cooperação agrícola. Os modelos coletivos de produção e outros arranjos que combinam produção individual e fami-

liar com processos coletivos de organização multiplicaram-se em assentamentos rurais que constituíram a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB). Além dos assentados da reforma agrária, agricultores familiares, extrativistas e camponeses organizaram cooperativas (de produção, de comercialização, de crédito e de serviços) para se contrapor à subordinação ao agronegócio. Em 2005, foi criada a União das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), que articula centenas de cooperativas de produção, crédito e assistência técnica. Há também forte interação da economia solidária com as estratégias dos movimentos da agroecologia, de segurança alimentar e nutricional e de povos e comunidades tradicionais (quilombolas, extrativistas, ribeirinhos, indígenas etc.) como estratégia de organização socioprodutiva.

Outra fonte inspiradora das políticas públicas de economia solidária são os chamados pequenos projetos associativos, estruturados enquanto formas coletivas de organização comunitária (conquista de infraestrutura) e de cooperação ativa entre produtores (individuais e familiares) para viabilizar ou fortalecer suas atividades, promovendo o resgate de valores e práticas socioeconômicas e culturais do associativismo, da cooperação e da reciprocidade. Os fundos de apoio a miniprojetos, também conhecidos como fundos rotativos solidários, foram impulsionados desde a década de 1980 pela Cáritas Brasileira e várias outras organizações religiosas e da sociedade civil, possibilitando o apoio a milhares de projetos alternativos comunitários (PAC's) enquanto “instrumentos de resgate de laços associativos que conduzem a ganhos sociais, políticos e econômicos para as comunidades envolvidas” (SILVA; BERTUCCI, 2003).

Os Bancos Comunitários de Desenvolvimento e suas moedas sociais também foram fomentados em áreas urbanas caracterizadas pela vulnerabilidade socioeconômica com a mesma finalidade de democratizar o acesso a recursos financeiros. Constituídas para atender demandas de segmentos populacionais e organizações que estão excluídas do acesso ao crédito nos moldes convencionais, essas iniciativas de finanças solidárias tornaram-se importantes instrumentos de incentivo e valorização das economias locais, articulando o consumo com a produção de bens e serviços da própria comunidade, superando barreiras das exigências de garantias prévias em bens e fortalecendo relações de confiança e reciprocidade. A Rede de Bancos Comunitários de Desenvolvimento articula hoje mais de 100 iniciativas em todas as regiões brasileiras.

Nessa mesma perspectiva, localizamos as iniciativas locais e territoriais de dinamização econômica que potencializam as alternativas de trabalho e de melhoria de renda por meio de iniciativas econômico solidárias. Diversos projetos de desenvolvimento local e segurança alimentar foram apoiados pelo movimento da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida como uma de suas prioridades de mobilização cidadã. Programas de superação da pobreza ancorados na valorização das iniciativas comunitárias e na dinamização de arranjos associativos locais e territoriais foram patrocinados por organismos nacionais e internacionais. Com a emergência de novas abordagens territoriais de desenvolvimento sustentável e solidário, as iniciativas de economia solidária são fomentadas enquanto soluções estruturantes na articulação de cadeias produtivas e de arranjos econômicos com o adensamento e a verticalização da produção, em redes de cooperação de produção, comercialização e consumo. A construção de fontes alternativas de financiamento das iniciativas produtivas locais e territoriais resultou na expansão do chamado “cooperativismo de crédito com interação solidária” que veio atender, inicialmente, às necessidades de agricultores familiares aliadas do acesso ao sistema financeiro convencional e que vem sendo expandido também para outros segmentos e em espaços urbanos.

Com base nessa diversidade de experimentações, os princípios, valores e significados da economia solidária foram sendo resgatados, sistematizados e disseminados pelos seus promotores, viabilizando a agregação e articulação de forças políticas em fóruns, redes e uniões que possibilitaram a abertura de espaços na agenda pública. Ou seja, a economia solidária adquiriu certo reconhecimento público tanto como estratégia política de ação governamental quanto como instrumento válido de enfrentamento de problemáticas socioeconômicas.

Dessa forma, nos Planos Plurianuais do Governo Federal (de 2004/2007 e de 2008/2011) foi contemplado o “Programa Economia Solidária em Desenvolvimento”, cujo objetivo era “Promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário” (BRASIL, 2007). Além de atender trabalhadores em risco de desemprego, desempregados e autônomos que pretendiam se associar para criar empreendimentos econômicos solidários, o Programa tinha, também, como finalidade apoiar as iniciativas produtivas de base coletiva que já estavam em funcionamento e as agências de fomento e

fóruns de economia solidária. As ações estavam estruturadas para promoção do desenvolvimento local e para o atendimento das principais demandas dos empreendimentos econômicos solidários por meio do acesso a bens e serviços financeiros, de infraestrutura, conhecimentos (formação, assessoramento e assistência técnica) e a organização de processos de produção e comercialização.

Em 2011, as ações de economia solidária foram inseridas nas estratégias de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), contribuindo para a geração de oportunidades de trabalho e renda com pessoas em situação de pobreza extrema. Para tanto, buscou-se ampliar os investimentos e dar escala às ações que viessem a contribuir com a capacidade de autoorganização e de autogestão de grupos populacionais e comunidades caracterizadas por vulnerabilidades sociais, fortalecendo e expandindo a economia solidária. Foram estabelecidas duas metas para o período de 2011 a 2014:

- a) Implantar ações integradas de economia solidária, sob a forma de apoio à comercialização de produtos e serviços, formação profissional, assistência técnica e incubação de empreendimentos solidários beneficiando 200 mil pessoas em situação de pobreza extrema; e
- b) Fomentar a organização e o desenvolvimento de cooperativas e redes de cooperação beneficiando 60 mil catadores atuantes com resíduos sólidos por meio de formação, incubação, assistência técnica e infraestrutura de apoio (SILVA; SCHIOCHET, 2014, p. 71).

O PBSM introduziu, de forma explícita, mais um desafio para as políticas públicas de economia solidária no Brasil: ampliar a atuação com pessoas que não estão ainda organizadas nas iniciativas econômicas solidárias. Em consequência, os Editais de Chamada Pública de Parcerias que foram lançados pela SENAES em 2011 passaram a expressar essa demanda, a exemplo do Edital 004/2001³ que tinha como um dos objetivos específicos:

Identificar, sensibilizar e mobilizar catadores e catadoras de material reciclável que não estão adequadamente organizados, cujo trabalho ainda é realizado

3 <http://acesso.mte.gov.br>. Consulta em 20/01/2016.

em lixões ou nas ruas, de forma precária, familiar, individual ou desarticulada (BRASIL, 2001).

No Edital estava estabelecido um critério de que, no mínimo, 70% dos beneficiários deveriam ser catadores em situação de pobreza extrema e que não estivessem adequadamente organizados em empreendimentos econômicos solidários. Esse desafio exigiu o aperfeiçoamento de instrumentos da política pública com a inserção de ações de identificação (busca ativa), sensibilização, mobilização e organização sociocomunitária. Dessa forma, a economia solidária foi apresentada como mais uma estratégia de enfrentamento de uma realidade social perversa (a pobreza extrema). Ao mesmo tempo, a presença no PBSM foi uma oportunidade para ampliação da escala e da abrangência nacional das iniciativas econômicas solidárias apoiadas pelas políticas públicas⁴.

No mesmo período, a política de economia solidária foi incorporada ao Programa Temático “Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária” do Plano Plurianual do Governo Federal 2012 – 2015. Essa opção reflete o fortalecimento da estratégia de integrar as iniciativas econômicas solidárias aos processos de promoção do desenvolvimento local e territorial solidário e sustentável enquanto soluções estruturantes para a dinamização de cadeias produtivas e de arranjos econômicos setoriais com o adensamento e a verticalização da produção em redes de cooperação. Foram estabelecidos dois objetivos para o quadriênio:

- a) Fortalecer a institucionalidade da política nacional de economia solidária, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento; e
- b) Fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo por meio do acesso ao conhecimento, crédito e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário (BRASIL, 2011).

Esses objetivos, com suas metas e iniciativas, refletem as prioridades definidas na 2ª Conferência Nacional de Economia Solidária realizada em

4 Um balanço das ações de economia solidária no BSM está publicado em SINGER et al. (2014).

junho de 2010, dando forte ênfase à transversalidade da economia solidária nas políticas públicas. Apesar da forte vinculação com as temáticas do trabalho, da superação da pobreza e do desenvolvimento local e territorial, é importante considerar que a pauta da economia solidária perpassa diversas outras áreas temáticas de políticas públicas: cultura, gestão ambiental (agroecologia, resíduos sólidos, consumo sustentável), desenvolvimento agrário, mulheres, jovens, igualdade racial, justiça, saúde mental, entre outras. Os espaços conquistados nessas políticas setoriais foram sendo ampliados na medida em que se expandiu a adesão à economia solidária por parte dos próprios movimentos sociais (populares, ambientais, culturais, populares, de gênero, de defesa de direitos de cidadania) e também dos gestores de órgãos governamentais com sensibilidade para a temática.

Dessa forma, o PPA 2012/2015 expressa também a natureza intersetorial da economia solidária com a sua inserção em programas temáticos coordenados por 11 diferentes ministérios e órgãos federais. Pelo menos 26 objetivos, 34 metas e 24 ações orçamentárias eram de interesse para o desenvolvimento das iniciativas econômico solidárias, o que motivou o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) a aprovar a Resolução nº 4, de 4 de julho de 2012, que instituiu uma agenda transversal chamada “Plano Brasil Justo e Solidário”⁵ como mecanismo orientador da atuação estratégica do Conselho no âmbito do PPA 2012-2015 e de articulação das políticas nacionais de apoio à economia solidária e ao cooperativismo solidário para a promoção de um modelo de desenvolvimento mais justo e solidário para o país.

A continuidade e o aperfeiçoamento da política nacional de economia solidária estão em processo. Fruto da 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária (CONAES), realizada em novembro de 2014, foi construído o 1º Plano Nacional de Economia Solidária: para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável (Plano Ecosol)⁶. Foi um passo importante para a afirmação da economia solidária também como uma política pública, conforme consta na apresentação do documento:

A exemplo de várias outras políticas inovadoras e recentes, as Conferências Públicas de Economia Solidária seguem um roteiro que passa pela afirmação

5 Conselho Nacional de Economia Solidária. Resolução nº 4, de 4 de julho de 2012.

6 Conselho Nacional de Economia Solidária. Resolução Nº 06, de 26 de março de 2015.

e reconhecimento da identidade da economia solidária (1ª CONAES), seguida da afirmação da política nacional como direito de cidadania e obrigação do Estado (2ª CONAES) e vai se consolidando com a proposição de um Plano Nacional de Economia Solidária. Foi justamente este terceiro momento que se pretendeu com a realização da 3ª CONAES: com base nos acúmulos das conferências anteriores, elaborar um plano nacional que tenha base em diretrizes e prioridades definidas nas etapas municipais, territoriais e estaduais, criando o ambiente para um grande pacto nacional em torno do fortalecimento da economia solidária no Brasil (BRASIL, 2015).

Considerando um diagnóstico que foi elaborado desde as etapas territoriais e estaduais preparatórias da Conferência Nacional⁷, o Plano apresenta a seguinte visão de futuro:

A Economia solidária reconhecida social e politicamente como parte de um novo modelo de desenvolvimento sustentável, solidário e democrático, incluída num ambiente institucional adequado à legalização, financiamento, participação nos mercados e ao acesso às políticas públicas, possibilitando a efetiva promoção da organização coletiva autogestionária de trabalhadores e trabalhadoras, sua proteção social e a melhoria de sua qualidade de vida. Além de diretrizes estratégicas e metas, os objetivos e ações do Plano estão organizados em quatro Prioridades Temáticas: produção, comercialização e consumo; financiamento: crédito e finanças solidárias; educação e autogestão e ambiente institucional (BRASIL, 2015).

Em sintonia com o Plano Ecosol, a economia solidária permaneceu inserida no Plano Plurianual do Governo Federal para 2016-2019, dessa vez no Programa Temático “Promoção do Trabalho Decente e da Economia Solidária”, com o objetivo de “Promover a economia solidária e suas diversas formas organizativas, por meio do fortalecimento institucional e do acesso a conhecimentos, às finanças solidárias e a instrumentos e mecanismos de estruturação da produção, comercialização e consumo” (BRASIL, 2015). As metas para o quadriênio são as mesmas do Plano Eco-

7 A etapa nacional da 3ª CONAES contou com 1670 participantes e foi antecedida de 207 Conferências Territoriais e Municipais preparatórias com 16.603 participantes; 26 Conferências Estaduais com a participação de 4.484 delegados(as); e 05 Conferências Temáticas Nacionais com a participação de 738 pessoas. Ao todo foram mobilizadas 21.825 pessoas em 1572 municípios.

sol, com destaque para o apoio e fortalecimento de 20 mil empreendimentos econômicos solidários; fortalecimento de redes de cooperação com 4 mil empreendimentos; fomento a mil cooperativas de catadores e catadoras de materiais recicláveis; apoio a 2 mil iniciativas de finanças solidárias; empoderamento de 80 mil mulheres nas iniciativas econômicas solidárias; promoção de formação de 200 mil pessoas em economia solidária e implantação do Sistema Público de Economia Solidária.

Mantendo sua vocação intersetorial, metas e iniciativas de apoio e fortalecimento da economia solidária foram incorporadas em outros programas temáticos do PPA: políticas para as mulheres (promoção da igualdade e enfrentamento à violência); promoção dos direitos da juventude; qualidade ambiental; desenvolvimento regional e territorial; redução do impacto social do álcool e outras drogas: prevenção, cuidado e reinserção social; igualdade racial, entre outros. O fato é que os processos organizativos de conquistas de espaços na agenda nacional possibilitaram a ampliação do apoio às iniciativas de economia solidária em diversas políticas públicas do Governo Federal e a expansão das políticas municipais e estaduais para o seu fomento e fortalecimento.

2 Estratégias e instrumentos das políticas públicas de economia solidária

Considerando a recente trajetória das políticas públicas de economia solidária, é possível identificar e sistematizar as diretrizes e os instrumentos que foram sendo desenvolvidos e implantados nos últimos anos. O 1º Plano Nacional de Economia Solidária é repositório desse aprendizado coletivo que foi acumulado nos últimos anos e dedica um capítulo para apresentação das seguintes diretrizes estratégicas: *promoção do desenvolvimento sustentável e solidário; fortalecimento dos processos democráticos de participação e controle social; reconhecimento das formas organizativas econômicas solidárias e dos direitos sociais do trabalho associado; abordagem territorial e reconhecimento da diversidade.*

Além das diretrizes, aqui gostaríamos de destacar duas importantes estratégias para implantação das políticas públicas de economia solidária. A primeira delas é a *integração de ações de apoio, fomento e reconhecimento*, tratando de forma articulada as demandas dos empreendimentos econômicos solidários por reconhecimento institucional de suas carac-

terísticas organizativas (de formalização e de condições adequadas para seu funcionamento), de acesso a conhecimentos (educação e tecnologias), de acesso a recursos materiais e financeiros (crédito e infraestrutura) e a mecanismos e instrumentos de organização da comercialização. Trata-se de uma compreensão de que as demandas desses empreendimentos são imbricadas, não sendo eficaz uma ação fragmentada ou com foco em apenas uma das dimensões do problema. Não é possível, por exemplo, avançar em estratégias comerciais adequadas sem enfrentar a questão da facilitação da formalização e do adequado tratamento tributário dessas iniciativas econômicas solidárias, além do acesso a informações para melhoria da qualidade dos seus produtos e serviços, o que requer acesso a investimentos.

No entanto, para avançar nessa estratégia é preciso aperfeiçoar os diversos instrumentos e harmonizá-los em projetos de ações integradas, mas a experiência recente da SENAES mostrou o quanto é difícil formular e implantar projetos desse tipo diante de uma trajetória recente de organização interna e de atuação que é setorial (formação, finanças solidárias, comercialização etc.). As entidades parceiras governamentais e da sociedade civil também enfrentam déficits de instrumentos (inclusive administrativos), conhecimentos técnicos e habilidades políticas para promover essa integração. Além disso, é preciso avançar na integração e articulação intersetorial da economia solidária com outras políticas públicas, ampliando as possibilidades de atendimento de demandas organizadas em planos mais abrangentes de desenvolvimento. Com essa compreensão, outra estratégia fundamental para a implantação das políticas públicas de economia solidária tem sido a *articulação e integração em processos locais e territoriais de desenvolvimento*, ressaltando suas potencialidades de valorização das iniciativas comunitárias e de dinamização de arranjos associativos, tal como foi reconhecido na I Conferência Nacional de Economia Solidária:

Assim, a economia solidária, ao reorganizar processos econômicos e cadeias produtivas, se converte ao mesmo tempo em uma dinâmica de desenvolvimento endógeno (a partir de dentro), autogestionário, solidário e sustentável, fazendo dos agentes locais os atores privilegiados e responsáveis pelo desenvolvimento local, territorial e regional, considerando e ampliando as capa-

idades locais ou territoriais, numa estratégia nacional de desenvolvimento (BRASIL, 2006).

Essa estratégia está relacionada a uma abordagem territorial integradora de espaços e de ações, envolvendo sujeitos sociais e políticas públicas em processos locais e territoriais de desenvolvimento, visando à construção de pactuações desses sujeitos coletivos com outras instituições na formulação e execução de políticas públicas. A ação territorial é fortalecida com a articulação setorial com foco na organização de unidades familiares e de empreendimentos econômicos solidários de um mesmo território ou segmento produtivo em redes de cooperação solidária para o fortalecimento de suas capacidades econômicas e políticas.

Além de estratégias, as políticas públicas de economia solidária (nacional, estaduais e municipais) acumularam conhecimentos e experimentações de manejo de um conjunto de instrumentos que materializam ou que podem vir a materializar os seus objetivos, metas e iniciativas. Embora uma parte desses instrumentos ainda se encontre em fase de proposição e de formulação, o conjunto reflete as inúmeras e diversas possibilidades de implantação e aperfeiçoamento da gestão integrada nas políticas governamentais de apoio à economia solidária. Por isso mesmo, estão dispostos, no 1º Plano Nacional de Economia Solidária, em quatro eixos estruturantes e integradores que refletem prioridades temáticas, conforme o Quadro 1.

Apesar de não ser intenção do presente artigo a realização de um balanço geral desses instrumentos, verifica-se que, em sua maioria, eles estão sendo implementados. Em recente balanço das ações, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) publicou que, nos últimos anos, foram investidos mais de R\$ 541 milhões para apoio e fortalecimento da economia Solidária, beneficiando 275 mil pessoas e quase 11 mil empreendimentos econômicos que estão em 2,5 mil municípios das 27 unidades da Federação⁸.

8 “Economia Solidária Beneficia mais de 275 mil pessoas em todo país”. <http://www.mte.gov.br/noticias-mte/economia-solidaria/1138-senaes>. Acesso em 05/10/2016.

Quadro 1. Instrumentos de Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil.

1. Produção, Comercialização e Consumo Solidários	
Organização da produção e distribuição	<ul style="list-style-type: none">• Bases de serviços de apoio e assessoria técnica às redes de cooperação solidária de produção, comercialização e consumo: diagnósticos, estudos de viabilidade, estudos de mercado, planos de sustentabilidade, planos de logística, etc.• Investimentos em infraestrutura e logística de beneficiamento, armazenamento e distribuição da produção com agregação de valor.
Promoção da comercialização solidária	<ul style="list-style-type: none">• Compras diretas institucionais: governamentais e da iniciativa privada.• Espaços de comercialização solidária: lojas, centrais, mercados públicos, feiras, portais eletrônicos (<i>e-commerce</i>), circuitos territoriais etc.
Certificação e reconhecimento de EES, produtos e serviços	<ul style="list-style-type: none">• Certificação para o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS) viabilizando o acesso dos EES aos mercados de consumidores responsáveis.• Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL).• Selos e marcas (de identidade territorial ou de garantia de origem).• Tratamento diferenciado na vigilância sanitária orientada para a segurança alimentar e nutricional e para a inclusão socioeconômica.
Tratamento tributário e tarifário diferenciado	<ul style="list-style-type: none">• Regimes tributários especiais para os EES com isenção de impostos na comercialização e aquisição de equipamentos, máquinas, insumos, veículos;• Tarifas diferenciadas de energia elétrica para as unidades de produção (urbanas e rurais) e de triagem de materiais recicláveis dos EES.
2. Crédito e Finanças Solidárias	
Promoção das Finanças Solidárias	<ul style="list-style-type: none">• Fomento e fortalecimento de Bancos Comunitários de Desenvolvimento, Fundos Solidários e Cooperativas de Crédito Solidário.• Desenvolvimento e disseminação de tecnologias (metodologias, processos, aplicativos) de gestão de finanças solidárias.• Agentes comunitários de desenvolvimento das finanças solidárias e do microcrédito.
Reconhecimento institucional	<ul style="list-style-type: none">• Formulação de marcos jurídicos de reconhecimento dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento e dos Fundos Rotativos Solidários.• Aprimoramento da legislação e dos normativos de regulação do cooperativismo de crédito com interação solidária.
Acesso ao crédito	<ul style="list-style-type: none">• Correspondência bancária nos Bancos Comunitários de Desenvolvimento com possibilidade de acesso ao microcrédito.• Microcrédito Produtivo Orientado para EES com tratamento diferenciado: bancos do povo, linhas especiais de crédito, fundos de aval etc.• Programas e linhas especiais de crédito com tratamento diferenciado para cooperativas e outros empreendimentos de autogestão.

Fonte: 1º Plano Nacional de Economia Solidária.

Quadro 1. Continuação...

3. Educação e Conhecimentos para Autogestão	
Diretrizes e conteúdos	<ul style="list-style-type: none">• Projeto Político Pedagógico da Educação (formação e assessoria técnica) em Economia Solidária.
Formação de educadores populares e com trabalhadores de autogestão	<ul style="list-style-type: none">• Centros de Formação e Apoio à Assessoria Técnica em Economia Solidária (Rede CFES).• Formação de educadores populares de EES, de gestão pública governamental e de entidades de assessoria, apoio e fomento à economia solidária.• Rede de educadores populares de economia solidária.• Produção e disseminação de material didático e informativo, inclusive com sistematização de trajetórias e iniciativas de economia solidária.
Elevação de escolaridade	<ul style="list-style-type: none">• Pesquisa e desenvolvimento de conteúdos e metodologias para formação de educadores e desenvolvimento de material pedagógico de economia solidária para Educação de Jovens e Adultos.• Inserção da economia solidária em matrizes curriculares da educação básica, de programas de educação profissional, técnica e de educação superior.• Cursos de aperfeiçoamento e de especialização para educadores da rede pública.
Incubação, assessoramento técnico e tecnologias sociais	<ul style="list-style-type: none">• Bases de serviço de apoio e assessoria técnica.• Incubadoras tecnológicas de cooperativas populares e de economia solidária.• Inovação, desenvolvimento e disseminação de tecnologias sociais (processos, metodologias e equipamentos) adequadas à realidade e necessidades dos EES.• Inclusão digital com acesso a equipamentos e infraestrutura de rede lógica, desenvolvimento e disseminação de aplicativos e programas livres para gestão de EES etc.
Produção e disseminação de conhecimentos	<ul style="list-style-type: none">• Estudos, pesquisas, sistematização e disseminação de iniciativas de economia solidária e de políticas públicas de apoio e fomento.• Promoção de campanhas de sensibilização para o consumo responsável e consciente e adesão ao comércio justo e solidário.• Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo.• Sistema de Informações da Economia Solidária (SIES).

Fonte: 1º Plano Nacional de Economia Solidária.

Quadro 1. Continuação...

4. Ambiente Institucional	
Gestão pública e orçamento	<ul style="list-style-type: none">• Programas e ações de economia solidária previstas em planos plurianuais governamentais (federais, estaduais e municipais) e em leis orçamentárias anuais.• Fundos de apoio e fomento à economia solidária.• Estruturas administrativas de gestão de políticas, planos, programas e ações governamentais de economia solidária.• Espaços multifuncionais de referência da economia solidária (centros públicos, casas e pontos solidários) com prestação de serviços e apoio aos EES e com agentes locais de desenvolvimento solidário (sensibilização, mobilização e organização comunitária).
Marco legislativo	<ul style="list-style-type: none">• Lei de economia solidária (reconhecimento dos EES e suas características, institucionalização de políticas públicas, de sistema público, de fundos de financiamento e de instrumentos de ação).• Atualização e aperfeiçoamento da legislação das sociedades cooperativas, das cooperativas de trabalho e das cooperativas sociais.• Alterações e inovações legislativas de tratamento diferenciado aos empreendimentos de economia solidária: nas compras institucionais; de pagamentos de serviços ambientais (coleta e reciclagem de resíduos, manejos extrativistas sustentáveis, produção sem agrotóxicos etc.); de incentivos creditícios; de regimes tributários e tarifários especiais; de licenciamento ambiental; de segurança sanitária de produtos de origem animal; de vigilância sanitária; de processos de registro, formalização e contabilidade; de contribuição e acesso aos benefícios de seguridade social etc.
Participação, diálogo e controle social	<ul style="list-style-type: none">• Conferências públicas de economia solidária• Conselhos de políticas públicas de economia solidária• Ações de apoio e fortalecimento dos espaços de articulação e representação de sujeitos sociais da economia solidária: fóruns, redes, uniões.

Fonte: 1º Plano Nacional de Economia Solidária.

Além do fomento aos empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação, pode-se destacar outros avanços nas ações de estímulo à economia solidária quanto ao fortalecimento e ampliação das políticas públicas. Nos últimos anos nada menos que 19 governos estaduais e centenas de governos municipais aderiram às políticas públicas de economia solidária. Em 14 Unidades da Federação e em centenas de municípios já existem leis estaduais e municipais de apoio e fomento à economia solidária, inclusive com conselhos públicos em funcionamento.

No entanto, permanecem grandes desafios para que aqueles instrumentos da política pública sejam viabilizados em escala e possam produzir impactos significativos na realidade:

Os programas de economia solidária sofrem com a limitação dos recursos financeiros e de estrutura institucional. Com isso, as ações desenvolvidas não ganham escala para atender as demandas acumuladas dos empreendimentos econômicos solidários, sobretudo, quando se trata do atendimento às suas necessidades de acesso às tecnologias sociais, capital de giro, de infraestrutura para produção e de acesso às estruturas adequadas de comercialização dos seus produtos e serviços. (SILVA, 2011).

Além da disponibilidade de recursos e de estrutura administrativa que possibilitem implementar esses instrumentos de forma eficaz e com efetividade, a maioria deles precisa de legislação e de normas específicas. É exatamente esse o aspecto comum aos quatro eixos acima apresentados: na sua maioria, os instrumentos das políticas públicas de economia solidária prescindem de aparato jurídico e institucional inexistentes ou que não estão plenamente consolidados. Para ser ainda mais preciso, lembramos que ainda não existe uma Lei Nacional de Economia Solidária com o reconhecimento das características dos empreendimentos econômicos solidários e com a institucionalização das políticas públicas que visam seu fomento e fortalecimento.

No eixo da produção, comercialização e consumo, por exemplo, o tratamento diferenciado nas compras governamentais tem previsão legal para as cooperativas cujos faturamentos sejam iguais aos das microempresas e empresas de pequeno porte⁹. Além desse caso específico, a Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 8.666, de 1993) permite a contratação por dispensa de licitação de associações formadas por portadores de deficiência física¹⁰ e associações ou cooperativas de catadores e catadoras de materiais

9 O art. 34 da Lei nº 11.488/07 preceitua que “Aplica-se às sociedades cooperativas que tenham auferido, no ano-calendário anterior, receita bruta até o limite definido no inciso II do caput do art. 3.º da Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006, nela incluídos os atos cooperados e não cooperados, o disposto nos Capítulos V a X, na Seção IV do Capítulo XI, e no Capítulo XII da referida Lei Complementar”.

10 Art. 24. Inc. XX “na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado”.

recicláveis¹¹. No entanto, inexistente norma jurídica instituindo programas de compras governamentais diretas de produtos e serviços dos empreendimentos econômicos solidários, a exemplo de programas estruturantes para a agricultura familiar: o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Alguns governos municipais e estaduais conseguem, com legislação própria, estabelecer alguns processos diferenciados para contratação ou aquisição de bens e serviços de cooperativas e associações formadas por pessoas beneficiárias de programas de assistência social ou que atuam em serviços de coleta seletiva e reciclagem de resíduos sólidos (pagamento por serviços ambientais). Da mesma forma, inexistem normas consolidadas para estabelecimento de tratamento tributário diferenciado a esses empreendimentos. O tratamento adequado do ato cooperativo previsto no art. 146, inciso III, letra c, da Constituição Federal¹², até hoje não foi devidamente regulamentado. Com raras exceções, encontramos tratamento tributário especial para os empreendimentos econômicos solidários em legislações estaduais¹³.

O tratamento diferenciado nas políticas públicas para os empreendimentos econômicos solidários não é uma demanda assistencialista nem paternalista por parte do Estado. Trata-se de extensão de benefícios que já foram concedidos a outros setores ou segmentos econômicos, desde instituições financeiras privadas, com o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (PROER); de renegociação de dívidas do agronegócio; de isenção de impostos para dinamizar cadeias produtivas industriais de ponta (automobilística, eletrodomésticos etc.), até as recentes conquistas das microempresas e empresas

11 Art. 24. Inc. XXVII “na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública”.

12 Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Art. 146. Cabe à lei complementar: (...) III - estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre: (...) c) adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado pelas sociedades cooperativas.

13 É o caso do Decreto Nº 15.661, de 17 de novembro de 2014, do Governo do Estado da Bahia, alterando o Decreto nº 13.780, de 16 de março de 2012, que regulamenta o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicações - ICMS, e dá outras providências. O dispositivo concede créditos presumidos do ICMS para fins de compensação com o tributo devido em operações ou prestações subsequentes e de apuração do imposto a recolher, “aos empreendimentos cadastrados no Cadastro Nacional dos Empreendimentos Econômicos Solidários, organizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, no valor equivalente a 100% (cem por cento) do imposto incidente no momento da saída dos produtos por eles produzidos”.

de pequeno porte. Em todos esses e tantos outros casos de isenções tributárias, benefícios fiscais e creditícios, aporte de infraestrutura e de proteção à produção nacional, as justificativas são sempre de ordem econômica e dos benefícios sociais que podem vir a gerar no interesse da sociedade. Não são argumentos pautados pela dependência aos fundos públicos.

No caso das iniciativas econômicas solidárias, as demandas por políticas públicas também estão pautadas nos interesses maiores da sociedade: a redução de desigualdades por meio da inclusão socioeconômica pelo trabalho para a população em situação de exclusão e vulnerabilidades; a produção ambientalmente sustentável com preservação da sociobiodiversidade; a valorização da diversidade cultural; a melhoria das condições ambientais e de saúde pública decorrente do adequado manejo dos recursos naturais e dos resíduos gerados pelo consumo, entre tantas outras vantagens comparativas da economia solidária que implicam em perspectivas diferenciadas de desenvolvimento, conforme os anais da 2ª Conferência Nacional de Economia Solidária:

No campo, as formas de extrativismo sustentável e de produção agroecológica resgatam e valorizam a cultura dos povos e comunidades tradicionais, da pesca artesanal, da agricultura familiar, camponesa e de assentados da reforma agrária. Nas cidades, entre outras iniciativas, as associações e cooperativas de catadores(as) de materiais recicláveis, apesar das dificuldades, contribuem para evitar o desperdício, manter as cidades limpas e saudáveis e reduzir outros danos ambientais. Da mesma forma, a agricultura urbana e periurbana contribuem para a segurança alimentar e nutricional. (BRASIL, 2010, p. 14-15).

Compreende-se que é plenamente legítimo o desafio de avançar na institucionalização das políticas públicas de economia solidária para reconhecimento de sujeitos sociais de direito e das demandas de fortalecimento de potencialidades emancipatórias da economia solidária.

3 Desafios da institucionalização das políticas públicas de economia solidária

A 3ª Conferência Nacional de Economia Solidária (CONAES), realizada em novembro de 2014, produziu um interessante diagnóstico do es-

tágio das políticas públicas de economia solidária no Brasil, situando, no contexto atual, os seus avanços e desafios. Uma síntese desse balanço foi inserida no 1º Plano Nacional de Economia Solidária aprovado em 2015, com base nas resoluções da Conferência. Quanto aos fatores que contribuem para os avanços das políticas públicas de economia solidária no Brasil, destaca-se, em primeiro lugar, que as forças políticas da economia solidária estão relacionadas com suas próprias capacidades organizativas e com a ampliação de adesão de outros movimentos sociais enquanto estratégia emancipatória de promoção de processos virtuosos de desenvolvimento sustentável e solidário com redução de desigualdades. Destacamos os seguintes itens do diagnóstico do Plano Ecosol:

O surgimento de novas organizações e movimentos sociais que defendem a justiça social, possibilitando a ampliação do movimento de economia solidária na interface com outras lutas e outros movimentos, incluindo os da luta sindical, educacional e ambiental na perspectiva da construção de uma cultura do bem viver na sociedade.

(...)

Fortalecimento das organizações da economia solidária, do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, dos fóruns estaduais, regionais e locais, das centrais e uniões de empreendimentos, das redes de cooperação, entre outros.

(...)

A inclusão da economia solidária nas diretrizes e horizontes estratégicos das organizações de mulheres, da juventude, da agroecologia, da segurança alimentar e nutricional, da luta pela terra, de defesa do meio ambiente e culturas populares, entre outros.

(...)

As interfaces e a integração das ações de interesse da economia solidária nas esferas municipais, estaduais e no Governo Federal, com destaque para os programas de desenvolvimento territorial, superação da pobreza extrema, agricultura familiar (PAA, PNAE, PRONAF), educação (PRONATEC, PROEX), trabalho e emprego, resíduos sólidos, promoção da igualdade racial, inclusão, autonomia e emancipação socioeconômica de jovens, mulheres, povos e comunidades tradicionais, catadores, pessoas que sofrem transtorno mental, entre outros.

(...)

O reconhecimento da economia solidária como componente das prioridades nacionais para a promoção do desenvolvimento regional e territorial sustentável, conforme previsto no PPA 2012- 2015.

(...)

A abordagem territorial das políticas públicas para construção do desenvolvimento em bases sustentáveis, favorecendo as estratégias e iniciativas de economia solidária. (BRASIL, 2015, p. 6-14).

Em segundo lugar, os avanços dependem fortemente das oportunidades dadas em um contexto político-democrático, tanto com a ampliação e valorização de canais de diálogo e participação social para incidência na formulação, execução e avaliação de políticas públicas, quanto com a inclusão das estratégias da economia solidária em programas de governos democraticamente eleitos que aderem às políticas emancipatórias que são produzidas ou têm origem nas organizações sociais. Destacam-se os seguintes aspectos:

A conquista de leis municipais e estaduais com previsão de conselhos de gestão, de programas, de fundos públicos e de estruturas locais de fomento à economia solidária.

(...)

O contexto favorável para aprovação do Projeto de Lei 4685, de 2012, que dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências.

(...)

A manutenção das políticas públicas de economia solidária no Governo Federal com a reeleição da Presidenta Dilma e os compromissos assumidos na abertura da 3ª CONAES.

(...)

Os canais e instrumentos de diálogo, participação e controle social envolvendo órgãos de governos e os fóruns de economia solidária.

(...)

O novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil e o Decreto sobre a Política de Participação Social. (BRASIL, 2015, p. 6-14).

Quanto às ameaças e fraquezas, o Plano Ecosol reconhece que, apesar dos avanços recentes, ainda permanecem barreiras institucionais e de ordem técnica e financeira que restringem as políticas públicas de economia solidária. Os empreendimentos de economia solidária enfrentam barreiras que limitam a plena expansão de suas potencialidades, reduzindo suas capacidades de produção e de agregação de valor aos seus produtos e serviços. Por isso, o fortalecimento e a expansão dessas iniciativas dependem muito de um ambiente institucional favorável, com o aperfeiçoamento e criação de leis e mecanismos que facilitem a formalização e funcionamento dos empreendimentos econômicos solidários, considerando também os aspectos tributários, creditícios e de acesso pleno à seguridade social. Trata-se dos mesmos instrumentos de reconhecimento e de acesso às políticas públicas no Brasil que foram criados para atender às demandas e fortalecer as microempresas e empresas de pequeno porte para incentivar a formalização de microempreendedores individuais e a agricultura familiar, por exemplo.

Um dos principais fatores que limitam a expansão das políticas públicas de economia solidária é exatamente a baixa adesão ou crença nas potencialidades das iniciativas econômicas solidárias, o que resulta na sua inserção na agenda estatal enquanto uma ação complementar de inclusão social pelo trabalho e geração de renda, muitas vezes de forma marginal, não sendo considerada, efetivamente, como uma estratégia de desenvolvimento. Sobre esse aspecto são aqui destacados os seguintes itens do diagnóstico produzido no 1º Plano Nacional de Economia Solidária:

Não priorização da economia solidária na agenda central do governo, enquanto instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável e solidário.

(...)

O incentivo ao empreendedorismo com foco no microempreendedor individual e na micro e pequena empresa, em detrimento das iniciativas coletivas autogestionárias.

(...)

Baixo reconhecimento da sociedade em relação aos princípios da economia solidária e ao valor solidário dos seus produtos e serviços.

(...)

Dificuldade de reconhecimento e desinteresse de parte do poder público pelas práticas e políticas da economia solidária, seja pela inoperância burocrática,

pelo desinteresse, pelo descumprimento de políticas nacionais - a exemplo da Política Nacional de Resíduos Sólidos - seja pela descrença política e ideológica, bem como pela ausência do marco legal e ampliação das políticas públicas para os empreendimentos da economia solidária. (BRASIL, 2015, p. 6-14).

Essa situação se agrava com a crise política e econômica, cujos ajustes fiscais e administrativos ameaçam a continuidade e limitam a expansão de um conjunto de políticas públicas inovadoras que ganharam relevância nos últimos anos. Os ajustes nas contas públicas reduzem a capacidade do Estado em ampliar e manter investimentos produtivos e de infraestrutura e também nas políticas sociais de trabalho, assistência, educação, moradia, saúde, etc. Por outro lado, a crise política alimentada por um forte avanço do conservadorismo questiona, sobretudo, as áreas mais avançadas das políticas públicas de redução das desigualdades sociais. Não é apenas o Programa Bolsa Família que é objeto de questionamento, mas, também, as políticas para as mulheres, da igualdade racial, da reforma agrária, dos direitos humanos, etc. Sobre esses aspectos, destacamos os seguintes itens de diagnóstico no Plano Ecosol:

Os ajustes fiscais como reação à crise mundial, que podem afetar diretamente a economia solidária com impactos na redução das políticas públicas.

(...)

A conjuntura política apresenta uma onda conservadora, apoiada pela grande mídia e com reflexos no Congresso Nacional, com perfil e composição mais reacionária, conservadora e insensível, ameaçando retroceder nas conquistas de direitos humanos e sociais.

(...)

Ausência, no debate do legislativo, de questões como a reforma política e o marco regulatório das organizações da sociedade civil, que limitam os avanços e a participação nas políticas públicas de economia solidária.

(...)

Criminalização das ações e das reivindicações dos movimentos sociais

(...)

A influência da mídia na disputa de modelo de sociedade, no direcionamento das políticas públicas e na ameaça aos direitos das minorias. (BRASIL, 2015, p. 6-14).

Esse balanço produzido na 3ª CONAES, sobretudo quanto aos desafios que permanecem no reconhecimento político da economia solidária, permite compreender porque o Projeto de Lei nº 4.685, de 2012, que institui a política de economia solidária, tramita a passos lentos na Câmara dos Deputados. Da mesma forma é possível compreender porque não prosperaram as tentativas – que já duram mais de 20 anos - de renovação da lei geral do cooperativismo. Permanece vigente a Lei Nº 5.764, de 1971, que “define a Política Nacional de Cooperativismo, institui o regime jurídico das sociedades cooperativas, e dá outras providências”, e consiste em um dos últimos entulhos autoritários do regime ditatorial militar, tendo sido superada em vários de seus dispositivos pela Constituição de 1988.

Mesmo quando são conquistadas leis de interesse da economia solidária, as barreiras permanecem. Isso significa que não basta apenas ter a legislação. É preciso de forte atuação política de mobilização para que os seus dispositivos sejam devidamente regulamentados e implementados, além de assegurar a destinação dos fundos públicos necessários à execução dos programas e ações. Nesse aspecto, contar com a firme adesão e convicção de governantes com perfil democrático e popular é fundamental, pois trata-se de inverter prioridades e de disputar os fundos públicos. Da mesma forma, estruturas administrativas adequadas e compostas por gestores comprometidos com a política e, devidamente capacitados para o manejo dos instrumentos de gestão pública, são fatores essenciais para o sucesso das políticas de economia solidária.

Considerações finais

As políticas públicas, mais do que programas e ações executadas pelo poder público, são estratégias de intervenção em determinada questão ou dimensão da realidade social, política, econômica, ambiental, cultural, etc. Essas estratégias orientam as decisões relativas à alocação de bens e recursos públicos para atender demandas e interesses considerados relevantes para a sociedade ou aquelas que foram eleitas como prioridades governamentais em determinado período ou mandato. Dessa forma, as políticas expressam as relações de poder que se estabelecem para resolução de conflitos de interesses e de tomada de decisão em um dado contexto social, econômico e cultural. Nas sociedades democráticas, o exercício do poder político, da capacidade de transformar interesses em decisões,

está relacionado tanto ao modo como se estrutura uma sociedade, no que se refere às relações de igualdade e desigualdade nas esferas sociais, econômicas e culturais, quanto ao modo como são criados, mantidos e permitidos os mecanismos ou canais de expressão e disputa de interesses.

É exatamente em um contexto recente de avanços de democratização da política (do Estado e na sociedade) que estão sendo disputadas e conquistadas políticas públicas de interesse de movimentos sociais e populares, entre as quais localizamos as de economia solidária. A sustentabilidade política é explicitada em um processo contínuo e participativo de conquista da cidadania, com a democracia definida em termos de apropriação universal dos direitos humanos, incluindo a capacidade de participação na formulação e implantação de projetos de desenvolvimento (SILVA, 2014). Dessa forma, a construção de uma política pública nacional de economia solidária é um processo sistemático de reconhecimento de direitos de cidadania dos que optam pelas iniciativas econômicas sustentáveis e solidárias de produção, distribuição e consumo. O crescimento e expansão dessas políticas públicas dependem tanto do compromisso político e dos esforços governamentais quanto da capacidade política das forças organizadas da economia solidária enquanto parte do movimento de democratização da sociedade brasileira.

Referências

BRASIL. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Pelo direito de produzir e viver em cooperação de maneira sustentável**. Anais da 2ª Conferência Nacional de Economia Solidária - CONAES. Brasília: SENAES/MTE, 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011: desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade**. Brasília: MP, 2007. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015_ppa_2008_mespres.pdf. Acesso em: 12 de outubro de 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2012-2015: plano mais Brasil, mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação**. Brasília: MP, 2011. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2012/mensagem_presidencial_ppa-2.pdf. Acesso em: 12 de outubro de 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2016-2019: desenvolvimento, produtividade e inclusão social**. Brasília: MP, 2015. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2016.

_____. Conselho Nacional de Economia Solidária. **1º Plano nacional de economia solidária**. Para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável. Brasília: CNES/MTE, 2015. Disponível em <http://portal.mte.gov.br/images/Documentos/EconomiaSolidaria/PlanoNacionalEcoSol.pdf>. Acesso em: 20 de março de 2016.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1. 2006. Brasília. **Anais...** Brasília: MTE-MDA-MDS, 2006. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/>>. Acesso em: 30 out. 2014.

SILVA, R. M. A.; BERTUCCI, A. **Vinte anos de economia popular solidária**. Brasília: Cáritas Brasileira, 2003.

_____. **Políticas públicas de economia solidária: avanços, desafios e perspectivas**. Diálogo (Canoas), v. 18, 2011, p. 53-76.

_____.; SCHIOCHET, V. Economia solidária no Plano Brasil Sem Miséria: a construção de estratégias emancipatórias para a superação da pobreza extrema. **Mercado de Trabalho**, v.54, p.69 - 81, 2013. Rio de Janeiro: IPEA.

_____. Economia solidária e desenvolvimento incluyente e sustentável. In: DI MEGLIO, R.; GASSER, M.; VERZE, V. (Orgs.). **Documento de trabalho 2014: economia social e solidária para um desenvolvimento inclusivo e sustentável**. 1 ed. Turim, Itália: Centro Internacional de Formação da OIT, 2014, v. 1, p. 121-139.

SINGER, Paul. **Uma utopia militante: repensando o socialismo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **Introdução à economia solidária**, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____.; SILVA, R. M. A.; SCHIOCHET, V. Economia Solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. da. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014, v. 01, p. 425-446.