

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: AVANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Roberto Marinho Alves da Silva

Resumo

Nos últimos anos, houve uma expansão das organizações socioeconômicas, que promoveu a cooperação ativa entre trabalhadores ou produtores autônomos e familiares. As iniciativas de economia solidária são portadoras de potencialidades de inclusão social pela via do trabalho, com base em práticas de cooperação, da autogestão e da solidariedade. No entanto, os empreendimentos econômicos solidários ainda carecem de instrumentos públicos de apoio e reconhecimento, o que requer o fortalecimento organizativo para conquista e consolidação de políticas públicas de economia solidária no Brasil.

Palavras-chave

Economia solidária, Desenvolvimento sustentável, Políticas públicas.

PUBLIC POLICY OF SOLIDARITY ECONOMY: ADVANCES, CHALLENGES AND PERSPECTIVES

Abstract

In recent years the number of socioeconomic organizations, that promote active cooperation between independent producers or workers and family members, has been growing in Brazil. The solidarity economy initiatives have the potential to promote social inclusion through the work based on cooperation practices, solidarity and self-



management. However, there are not enough public support and recognition for the solidarity economy organizations so far. It requires its organizational strengthening for the consolidation of public policies for the solidarity economy in Brazil.

Key words

Solidarity economy, Sustainable development, public policy.

1 INTRODUÇÃO

A Economia Solidária expressa um modo de organização da produção, da comercialização, das finanças e do consumo, que privilegia o trabalho associado, a autogestão, a cooperação e a sustentabilidade. Ao democratizar as relações sociais de produção, contribui para a emancipação do trabalho, considerando o ser humano na sua integralidade, como sujeito e finalidade da atividade econômica.

Essas práticas e valores estão presentes em modos de organização da produção e da vida de povos e comunidades tradicionais e foram resgatadas em lutas históricas de resistência de trabalhadores, no início do século XIX, sob a forma de cooperativismo, contra um modo de produção, que mantém a exploração do trabalho como base da acumulação de capital e explora a natureza como fonte inesgotável de recursos.

Hoje, no Brasil e no mundo, essas características podem ser identificadas em organizações socioeconômicas, que promovem a cooperação ativa entre trabalhadores ou produtores autônomos e familiares em áreas urbanas e rurais, nos chamados empreendimentos econômicos solidários, sob a forma de cooperativas populares, associações de pequenos produtores, grupos informais e redes de cooperação, entre outras. Essas iniciativas de economia solidária, também, são fomentadas como estratégias de dinamização de cadeias produtivas, no âmbito de processos de desenvolvimento local ou territorial sustentável, com base em



um novo fundamento ético, que estabelece a primazia das necessidades sociais, culturais e ambientais sobre o objetivo do crescimento econômico.

A Economia Solidária ressurgiu no Brasil nas últimas décadas do Século XX, no âmbito de processos de redemocratização política, quando os movimentos sociais ampliaram suas capacidades organizativas, reivindicativas e propositivas em um contexto de livre expressão de alternativas aos modelos de desenvolvimento hegemônicos. Para isso, contam com o apoio e a adesão de centenas de organizações da sociedade civil, das igrejas e das instituições universitárias (Bertucci e Silva, 2003).

Os movimentos de luta pela terra buscam, por exemplo, reorganizar a cooperação agrícola para enfrentar os desafios da viabilidade da agricultura familiar e camponesa e como modelo alternativo ao agronegócio empresarial. Nas áreas urbanas, a economia solidária avançou nos anos 1980 e 1990 como resposta dos trabalhadores às novas formas de exclusão e exploração no mundo do trabalho e como alternativa à falácia neoliberal do empreendedorismo individualista. Num contexto de forte desemprego e de fechamento de fábricas, parte do movimento sindical urbano passou a apoiar dezenas de iniciativas de recuperação de empresas por trabalhadores em regime de autogestão. Nesse mesmo contexto, surgiram as primeiras iniciativas governamentais municipais e estaduais de apoio e fomento à economia solidária, impulsionando ainda mais o seu desenvolvimento.

Hoje, o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES) permite conhecer as principais características dos Empreendimentos Econômicos Solidários (EES): organizações coletivas de trabalhadores(as), que exercem a autogestão na realização de atividades econômicas de forma continuada ou permanente¹. As informações foram coletadas entre 2005 e 2007, durante o

¹ Esse conceito procura sintetizar as principais características da economia solidária, afirmando uma identidade que não é restrita às formas cooperativas, associativas ou societárias legalmente definidas, mas que pode se expressar como parte dessas formas organizativas. No Brasil, a maior parte dos empreendimentos está organizada sob a forma de associação (52%), seguida de grupos informais (36%), organizações cooperativas (10%) e outras formas (2%).



Mapeamento da Economia Solidária no Brasil com a identificação de 21.859 EES em 2.934 municípios (o que corresponde a 52% dos municípios brasileiros)². Estão associados nesses empreendimentos cerca de um milhão e setecentos mil homens e mulheres, com média de 78 participantes por EES.

Em grande parte, esses empreendimentos foram criados na década de noventa, com gradativa expansão no século XXI. Somente entre 2000 a 2007, foram criados novos 10.145 EES, numa média de 1.450 por ano, o que faz supor que, em 2010, existiam no Brasil, considerando-se apenas 52% dos municípios, mais de 26 mil EES, que mobilizam mais de 2 milhões de associados.

As atividades econômicas desenvolvidas pelos EES resultam numa extensa variedade e expressiva quantidade de produtos e serviços, havendo predominância daqueles relativos às atividades de agropecuária, extrativismo e pesca (42%); alimentos e bebidas (18,3%) e diversos produtos artesanais (13,9%), entre outros. Esses produtos e serviços destinam-se predominantemente aos espaços locais, ao comércio local comunitário e aos mercados/comércios municipais. No total, esses EES geram riquezas, que chegam a R\$ 8 bilhões por ano (SIES, 2007).

No entanto, apesar dessas características, os empreendimentos econômicos solidários apresentam grandes fragilidades: 68% deles têm dificuldades na comercialização de seus produtos e serviços; 27% tiveram acesso à assistência técnica e apenas 17% acessaram crédito nos últimos doze meses antes da pesquisa. A informalidade é outro enorme desafio e limitante para expansão das potencialidades desses empreendimentos. Essa situação se agrava nas áreas urbanas, onde quase dois terços dos EES constituídos, sobretudo, por mulheres em áreas de periferia, são informais. Tal situação requer o fortalecimento do processo organizativo para a conquista de políticas públicas da economia solidária.

² Dados podem ser consultados em www.sies.mte.gov.br (Sistema de Informações em Economia Solidária). Deve-se considerar que está em curso uma atualização das informações e ampliação da base de dados com previsão de término em meados de 2011.



O presente artigo reflete sobre essa trajetória recente, apontando avanços, desafios e perspectivas para conquista e consolidação de políticas públicas de economia solidária no Brasil, enquanto parte de uma estratégia de desenvolvimento sustentável e solidário. Buscou-se organizar o texto em três partes, sendo a primeira uma reflexão sobre as relações entre a economia solidária e o paradigma da sustentabilidade do desenvolvimento. Em seguida, apresenta-se uma reflexão sobre avanços e desafios vivenciados na implantação de políticas públicas de economia solidária na primeira década do século XX. A terceira e última parte reflete sobre as oportunidades, perspectivas e diretrizes para consolidação e ampliação dessas políticas públicas no Brasil, no atual contexto.

2 POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA OU ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

O conhecimento atual que se tem sobre as dimensões e as características das iniciativas econômicas solidárias no Brasil permite afirmar que está em constituição uma importante alternativa de inclusão social pela via do trabalho, com base em práticas e valores de cooperação, de autogestão e de solidariedade na realização de atividades econômicas. Com essa compreensão, as duas Conferências Nacionais de Economia Solidária (CONAES), realizadas em 2006 e 2010 respectivamente, definiram a economia solidária como “estratégia de desenvolvimento”.

As resoluções da I CONAES afirmam claramente que a Economia Solidária é uma alternativa em contraponto ao modelo de desenvolvimento capitalista:

A Economia Solidária considera o desenvolvimento econômico e tecnológico, não como fins, mas como meios de promover o desenvolvimento humano e social em todas as suas dimensões. Hoje, no Brasil, há comunidades em situação de vulnerabilidade que se mobilizam para pôr em marcha outro desenvolvimento promovido por empreendedimentos familiares ou coletivos, sob a forma de cooperativas ou associações de produtores familiares, redes, cadeias produtivas e grupos informais. (...) É nesse sentido que a Economia Solidária é uma estratégia para um novo modelo de desenvolvimento sustentável, incluyente e solidário (I CONAES, Resolução n. 15).



No mesmo rumo, a II CONAES reafirmou as políticas públicas de economia solidária como direitos de cidadania de “produzir e viver em cooperação de maneira sustentável”:

Ao reconhecer a existência deste sujeito social e das potencialidades emancipatórias da Economia Solidária é igualmente necessário reconhecer novos direitos de cidadania para as formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva, na cooperação, na autogestão, na sustentabilidade e na solidariedade. Além disso, é necessário implantar e efetivar o acesso aos bens e recursos públicos de forma subsidiada e diferenciada para seu desenvolvimento, tal qual ocorre com outros segmentos sociais (...) (II CONAES, Resolução 41).

Diante dessas afirmações, antes de apresentar um balanço dos avanços e desafios nas políticas públicas de economia solidária, cabe uma reflexão sobre o seu significado com uma breve imersão no atual debate sobre a sustentabilidade do desenvolvimento.

Enquanto ação humana, o desenvolvimento é um processo cultural de transformação da natureza e das relações sociais e produtivas, numa dinâmica, que pode ou não ser harmoniosa. Se na perspectiva moderna do progresso, o aumento da produção de riquezas implica o controle e a dominação sobre os fenômenos e entes naturais e sobre o processo de trabalho humano, na perspectiva contemporânea da sustentabilidade, ao contrário, busca-se a harmonização entre cultura e natureza, entre a satisfação de necessidades sociais e a preservação dos bens naturais comuns.

Hoje, há uma consciência crescente de que a racionalidade econômica moderna encontrou limites nos seus próprios fundamentos. O aumento constante da rentabilidade econômica, obtida de acordo com regras de mercado, despreza os aspectos sociais e ambientais, gerando uma crise civilizacional de múltiplas dimensões: ecológica, social, ética, política e cultural.

A sustentabilidade do desenvolvimento coloca o desafio de (re)incorporar valores na essência da economia, ao reconhecer a existência de limites materiais



para o crescimento econômico e a inviabilidade de manter a desigualdade social crescente. Implica necessariamente a subordinação da dimensão econômica à realidade social, cultural e ambiental; ou seja, de repensar o processo econômico dinâmico como meio, e não como fim (Buarque, 1990; 1994).

Quais seriam, então, as grandes diretrizes econômicas para um desenvolvimento sustentável? Em primeiro lugar, faz-se necessário esclarecer que, do ponto de vista ético, a sustentabilidade econômica do desenvolvimento não se restringe à durabilidade (uma das formas de interpretação ou significação do que é sustentável) das iniciativas econômicas apropriadas ao meio ambiente.

Celso Furtado (1974; 1980), por exemplo, propõe como saída uma mudança substancial do padrão civilizatório hegemônico, concebendo o desenvolvimento como um “projeto social”, como uma orientação política e social, que possibilitasse a transformação global da sociedade. O crescimento econômico seria um instrumento a serviço dessa transformação, combinando a produção das riquezas necessárias à satisfação das necessidades de toda a população, com a incorporação de direitos (humanos, civis, culturais, sociais e econômicos), preservando o equilíbrio ecológico. É essa a base do pensamento sobre o desenvolvimento sustentável.

É sob essa ótica de mudança substancial que encontramos as relações entre sustentabilidade do desenvolvimento e economia solidária. Em primeiro lugar, considera-se que para a atividade econômica ser sustentável ela tem de ser contextualizada, ou seja, deve estar adequada às condições locais ou territoriais (e não o contrário), porque não se pode simplesmente fugir ao imperativo biológico, físico e cultural. Por isso, o objetivo estratégico de alcance da sustentabilidade do desenvolvimento implica a (re)organização das economias territoriais, buscando elevar o nível de produtividade, considerando as diversidades ecológicas e as diversidades culturais, baseando-se na utilização racional dos recursos naturais e na valorização dos interesses e modos de vida das populações locais.



Nessa perspectiva, o caráter endógeno do desenvolvimento, seja nacional, regional ou local, consiste no reconhecimento e na valorização das capacidades e potencialidades locais (comparativas e competitivas), que possam impulsionar as forças humanas e institucionais, criativas e criadoras, na superação de obstáculos e na promoção do desenvolvimento: “Os espaços locais e os espaços urbanos, em particular, tendem a se constituir, cada vez mais, em novos pólos de articulação de interesses e a abrigar novos atores da regulação econômica e da promoção do desenvolvimento” (ARAÚJO, 2000, p. 26).

Aqui, encontramos uma proximidade desse debate da sustentabilidade com as práticas e os valores da economia solidária na medida em que ela possibilita o resgate e a valorização das diversas formas de trabalho associado em iniciativas econômicas contextualizadas, que consideram as diversidades ecológicas, culturais e étnicas.

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 capacidades locais ou territoriais, numa estratégia nacional de desenvolvimento (I CONAES, Resolução n. 18).

Nos empreendimentos econômicos solidários, os sistemas produtivos sustentáveis são valorizados enquanto estratégias inovadoras de organização do trabalho em uma relação harmoniosa com a natureza, reduzindo impactos ambientais e sociais na produção de bens e serviços. Da mesma forma, ao incentivar o consumo ético e responsável dos seus produtos e serviços, contribuem para a superação da cultura contemporânea do consumismo. Desse modo, a economia solidária reveste-se de potencial estratégico para orientar uma nova lógica de desenvolvimento sustentável e solidário, mediante um crescimento econômico com proteção dos ecossistemas e respeito às diversidades culturais.



Um segundo aspecto a ser considerado é que a sustentabilidade econômica do desenvolvimento depende, também, da democratização do acesso aos ativos necessários para a produção de riquezas, como os meios de produção e os bens naturais. Trata-se da forma de articulação das dimensões social e econômica como estratégia de redução das disparidades de renda e de riqueza, com um patamar razoável de homogeneidade social. A sustentabilidade implica a conquista de novos direitos sociais, no ambiente saudável, na cultura, na autodeterminação dos povos, e na igualdade de gênero, raça e etnia. A qualidade de vida não é reduzida à promessa do “bem-estar” da sociedade de consumo, mas é compreendida como “[...] o direito a uma vida digna, ao pleno desenvolvimento das faculdades dos seres humanos e à realização de suas aspirações morais, intelectuais, afetivas, estéticas, mediante a reconstrução do ambiente” (LEFF, 2000, p. 220).

Na economia solidária, a valorização social do trabalho implica tanto o desenvolvimento de capacidades de homens e mulheres, como sujeitos ativos da atividade econômica, quanto a distribuição da riqueza produzida socialmente, expressando uma orientação para a superação da subalternidade do trabalho em relação ao capital. A autogestão é outro diferencial da economia solidária, que assume concretude em um conjunto significativo de práticas democráticas participativas nas decisões estratégicas e cotidianas dos empreendimentos, contribuindo para a emancipação do trabalho ao tornar cada pessoa associada consciente e corresponsável pelos interesses e objetivos, que são assumidos coletivamente.

A afirmação da propriedade coletiva e da gestão compartilhada dos meios e instrumentos de produção implica a partilha dos resultados da atividade econômica, aproximando a economia solidária de um modelo de desenvolvimento, que tem por finalidade a redução das disparidades de renda e de riqueza.

A transformação estrutural da economia e da cultura brasileira, capaz de promover um desenvolvimento sustentável com distribuição de renda, desconcentração de riqueza e emancipação dos trabalhadores e trabalhadoras, bem como, crescimento econômico com a proteção dos ecossistemas, será fruto do avanço da economia solidária. (...)
(I CONAES, Resolução n. 20).



Em síntese, submetida a uma orientação sociocultural e ambiental, a sustentabilidade econômica pode ser concebida como a promoção do crescimento das forças produtivas e da produtividade ambientalmente equilibrada, com a construção de novas dinâmicas de geração e de redistribuição social das riquezas. Sob a ótica da sustentabilidade, os objetivos estratégicos das atividades econômicas deveriam ser a elevação da produtividade global, incentivando atividades produtivas adaptadas às condições ecológicas territoriais, baseando-se na utilização racional dos recursos naturais e na valorização do trabalho humano. Expressa, portanto, uma nova racionalidade, que valoriza as formas de produção apropriadas aos ecossistemas como potenciais para um crescimento econômico equitativo e sustentável.

Na última década, um conjunto expressivo de movimentos sociais está resgatando e assumindo essa nova perspectiva e vem disputando a formulação de políticas públicas de economia solidária.

3 AVANÇOS ORGANIZATIVOS E CONQUISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

A economia solidária no Brasil está avançando na sua organização política, constituindo fóruns e redes, com a intenção de ultrapassar a dimensão de iniciativas isoladas e fragmentadas. As articulações ganharam impulso, no final da década de 90, e se consolidaram com a criação do Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária, no ano 2001, nos Fóruns Sociais Mundiais realizados no Brasil. Em 2002, foi realizada a Primeira Plenária Brasileira de Economia Solidária, com a elaboração de uma Plataforma Nacional de Economia Solidária. No ano seguinte, foi criada a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), fruto do esforço político conjunto de uma série de organizações, que atua na economia solidária. No mesmo



período, em junho de 2003, realizou-se a Terceira Plenária Nacional de Economia Solidária, criando o Fórum Brasileiro de Economia Solidária.

Hoje, além do Fórum Brasileiro, existem fóruns estaduais, territoriais e municipais com milhares de participantes (empreendimentos, entidades de apoio e rede de gestores públicos de economia solidária) em todo o território brasileiro. Foram fortalecidas ligas e uniões de empreendimentos econômicos solidários e foram criadas novas organizações de abrangência nacional, a exemplo da União das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES) e da União e Solidariedade de Cooperativas e empreendimentos de Economia Social (UNISOL). Em 2004, foi realizado o I Encontro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários com mais de mil empreendimentos participantes, expressando a grande diversidade econômica e cultural alcançada pela economia solidária no Brasil.

Essas organizações, também, vêm conquistando o apoio e o reconhecimento do poder público no Brasil. Criada em junho de 2003, a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) tem o objetivo de “Promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário”. O Programa Economia Solidária em Desenvolvimento teve início em 2004 (Planos Plurianuais do Governo Federal de 2004-2007 e de 2008-2011) para atender às 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. Entre 2003 e 2009, a SENAES/MTE executou um orçamento de R\$ 163,3 milhões, beneficiando quase 358 mil trabalhadores/as, conforme a Tabela 1 a seguir.



Tabela 1: Orçamento Executado pela SENAES/MTE e Número de beneficiários.

Ano	Orçamento Executado	Nº Beneficiários
2003	476.089,00	611
2004	18.654.312,00	44.600
2005	12.411.376,00	24.300
2006	14.251.666,00	27.300
2007	46.963.497,00	89.750
2008	21.499.584,00	56.139
2009	49.140.140,60	115.284
TOTAL	163.396.664,60	357.984

Fonte: SENAES/MTE (Relatórios de Gestão 2003-2009). Inclui recursos de ações de outros programas executados pela SENAES: Fomento às Cooperativas atuantes com Resíduos Sólidos e as ações de Economia solidária no âmbito do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI).

No **campo institucional**, foram conquistados importantes espaços de participação e de interlocução, ampliando as parcerias para fortalecimento da economia solidária em várias políticas setoriais, tais como: trabalho e renda, desenvolvimento social, segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento territorial, saúde mental, resíduos sólidos urbanos, segurança e cidadania, cultura, políticas para mulheres, igualdade racial, tecnologias sociais, educação de jovens e adultos, ensino tecnológico, pesca, etc.

Além disso, ocorreu a expansão de políticas públicas de economia solidária nos governos estaduais e municipais, inclusive com a criação de legislações e a implantação de conselhos, com o fortalecimento da Rede de Gestores Governamentais de Políticas Públicas de Economia Solidária. Da mesma forma, a conquista de mecanismos de participação direta, como a realização de Conferências Públicas e a instalação e funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), constitui espaços privilegiados de diálogo e articulação de órgãos governamentais e da sociedade civil para o fortalecimento do setor.



Nessa perspectiva, destacam-se os avanços nas questões voltadas ao marco jurídico regulatório do cooperativismo, com proposição de legislação específica para as Cooperativas de Trabalho, do cooperativismo social e da Lei Geral do Cooperativismo. Em 2009, o Conselho Nacional de Economia Solidária debateu e elaborou uma minuta de projeto de lei para a Política Nacional de Economia Solidária. Uma das principais iniciativas é o debate e acompanhamento de Projeto de Lei Geral do Cooperativismo com a finalidade de atualizar a legislação vigente, que está ultrapassada.

É preciso severa vigilância para atender às necessidades das cooperativas da economia solidária e evitar que a lei beneficie apenas grandes cooperativas ligadas ao agronegócio. O movimento da economia solidária defende que a legislação assegure a liberdade de organização de todas as correntes do cooperativismo, a desburocratização do registro dos empreendimentos solidários como cooperativas, a existência de um sistema tributário simplificado e a garantia do acesso à seguridade social. Em 2006, foi encaminhado o Projeto de Lei, que regulamenta as cooperativas de trabalho com a finalidade de combater a exploração e a precarização do trabalho nas falsas cooperativas e, ao mesmo tempo, de incentivar o cooperativismo autêntico na área de produção e prestação de serviços por meio do Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (PRONACOOOP).

A recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão, também, recebeu forte estímulo. Foram apoiados mais de uma centena de processos de recuperação de empresas autogestionárias por meio de assessoria técnica, qualificação de trabalhadores, domínio dos mecanismos jurídicos estabelecidos pela nova Lei de Falências e acompanhamento da atividade econômica por instituições especializadas. Hoje, há um reconhecimento sobre a importância e a viabilidade dessa proposta como forma de manter postos de trabalho para milhares de trabalhadores.

Outras iniciativas estão relacionadas ao **fortalecimento das finanças solidárias** como estratégias de viabilizar o acesso ao financiamento não-especulativo



de iniciativas socioeconômicas de caráter comunitário e associativo. O apoio aos Fundos Solidários e aos Bancos Comunitários de Desenvolvimento está orientado para uma perspectiva de promoção do desenvolvimento local sustentável e solidário, por meio da geração de trabalho e renda em iniciativas econômicas solidárias, em territórios vulnerabilizados pela pobreza. Visando a facilitar e a ampliar o acesso ao crédito para os empreendimentos econômicos solidários, tem havido esforços no sentido da criação e ampliação de programas e linhas de crédito, por meio do fortalecimento das cooperativas de crédito solidário.

O “Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários” é uma parceria entre o Banco do Nordeste (BNB), a SENAES/MTE e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para apoio às organizações, que operam com Fundos Rotativos Solidários, disponibilizando recursos financeiros para viabilizar ações produtivas associativas e sustentáveis na Região Nordeste e no Norte de Minas Gerais. A partir de 2010, essa iniciativa foi expandida no território nacional para apoio a mais 250 Fundos Rotativos Solidários.

O “Projeto de Apoio a Bancos Comunitários” tem sido executado em parceria com a Fundação Banco do Brasil, com o Banco do Brasil e o Instituto Palmas (Banco Palmas), com o objetivo de criação de novos bancos comunitários. Até 2009, foram implantados 45 Bancos Comunitários em áreas de periferia urbana, comunidade quilombola e municípios rurais, levando financiamento solidário a milhares de famílias. Em 2010, em parceria com o Ministério da Justiça, foram investidos recursos para ampliar essa iniciativa com mais 150 Bancos Comunitários de Desenvolvimento em todas as regiões brasileiras.

Também foram realizados esforços para criação e ampliação de programas e linhas de crédito para os empreendimentos econômicos solidários. Para isso, foram estimuladas parcerias com Bancos Públicos, a exemplo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, para financiamento de empresas em regime de autogestão e cooperativas de catadores de matérias recicláveis. Na área do microcrédito, o Governo Federal criou o Programa Nacional de Microcrédito



Produtivo Orientado destinado a ampliar essa modalidade de financiamento por meio do fortalecimento das instituições de microcrédito, inclusive as cooperativas de crédito solidário.

No entanto, de modo geral, o acesso dos empreendimentos econômicos solidários ao financiamento e ao crédito ainda é extremamente limitado e em alguns setores inexistente. Não se trata apenas da falta ou insuficiência das fontes de recursos disponíveis, mas, sobretudo, das barreiras de ordem institucional com as exigências do sistema financeiro convencional, que não são condizentes com a realidade e necessidades dos empreendimentos.

Considerando que a **organização da comercialização** é um dos principais desafios para a viabilidade dos empreendimentos econômicos solidários, vêm sendo realizados esforços na construção de um Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário. Nesse período, foram apoiados projetos, beneficiando milhares de trabalhadores diretamente na melhoria da produção e organização da comercialização. Por meio do apoio a feiras, exposições, centrais de comercialização e lojas solidárias, ocorrem avanços na sensibilização da sociedade sobre os benefícios do consumo ético e responsável. Tais iniciativas comerciais se pautam em relações de solidariedade e de justiça social, em contraponto ao monopólio da distribuição dos produtos e à imposição dos critérios e valores das grandes empresas.

Em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, estão sendo ampliadas as ações de comercialização com a promoção de ações integradas de apoio às Feiras de Economia Solidária e Agricultura Familiar, de implantação de Bases de Serviço de comercialização e de Centrais de Comercialização no âmbito dos territórios rurais. Também em parceria com governos estaduais e municipais, estão sendo apoiados projetos, que visam a fornecer apoio com infraestrutura necessária à produção e comercialização na economia solidária.

Os resultados dessa ação justificaram a necessidade de criação de um Sistema Brasileiro de Comércio Justo e Solidário, por meio de Decreto Presidencial,



de Novembro de 2010. O Sistema possibilita a articulação de diversas ações, que venham a apoiar a inserção dos EES no mercado interno e dar-lhes proteção nas relações comerciais, promovendo, também, a qualificação, o reconhecimento (marcas e selos), a certificação participativa, os critérios para garantia de origem de produtos e serviços e o incentivo ao consumo responsável.

Apesar dos avanços, permanecem limites para o acesso dos empreendimentos econômicos solidários aos mercados, inclusive ao mercado institucional das compras governamentais. De modo geral, é preciso enfrentar o desafio da comercialização para que os trabalhadores(as) da economia solidária possam viver dignamente de seu trabalho a partir do reconhecimento e conscientização da população quanto à origem social e ambiental dos seus produtos e serviços.

Ao longo dos últimos oito anos, registram-se, também, acúmulos nas **políticas de formação em economia solidária** orientadas para atender prioritariamente às demandas dos empreendimentos econômicos solidários, fortalecendo o seu potencial de inclusão social e econômica, bem como sua dimensão política emancipatória.

O Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES) revelou que 43% dos EES tinham acesso à qualificação profissional; 27 % tinham acesso à assistência técnica; 25% tinham acesso à formação para autogestão; e menos de 10% tinha tido acesso à assessoria no planejamento da atividade econômica, incluindo as estratégias de comercialização. Ou seja, a maioria dos EES sobrevive fragilmente pela própria capacidade de construção de conhecimentos e estratégias de funcionamento. Nesse sentido, a formação é um elemento central para o fortalecimento dos Empreendimentos Econômicos Solidários e tem sido uma das demandas e prioridades do movimento organizado da economia solidária.

Durante esses últimos anos, foram implantadas diversas ações de formação, incubação, assistência técnica e assessoramento a Empreendimentos Econômicos Solidários. Por meio da Qualificação Social e Profissional da Economia



Solidária, foram e estão sendo beneficiados milhares de trabalhadores/as, que atuam nas cadeias produtivas do artesanato, confecções, agroecologia, metalurgia, apicultura, fruticultura e piscicultura. Na cadeia produtiva de coleta e reciclagem de resíduos sólidos urbanos, estão sendo formados e recebendo assistência técnica mais de 10 mil trabalhadores. Além disso, foram formados centenas de gestores de políticas públicas federais, estaduais e municipais e foram implantados Centros de Formação de Economia Solidária (CFES), onde são formados educadores populares, gestores públicos e agentes comunitários.

A promoção do desenvolvimento local e da economia solidária em comunidades pobres (quilombolas, rurais, indígenas, desempregadas dos grandes centros urbanos, etc.) vem sendo realizada por meio da atuação desses agentes de desenvolvimento local, com o objetivo de fomentar a constituição de empreendimentos econômicos solidários, oportunizando a geração de trabalho e renda e o exercício de práticas autogestionárias. No Projeto Brasil Local, de Promoção do Desenvolvimento Local e da Economia Solidária, de 2005 a 2010, foram capacitados 1.500 agentes comunitários e, atualmente, 600 deles estão acompanhando centenas de empreendimentos econômicos solidários nos 27 estados da Federação.

Com a dinamização do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC), houve uma significativa ampliação das incubadoras nas universidades brasileiras. Em parceria com vários ministérios e órgãos do Governo Federal, entre 2003 e 2010, foram apoiadas 82 incubadoras universitárias, beneficiando centenas de empreendimentos com milhares de trabalhadores/as associados. As incubadoras de economia solidária representam uma possibilidade concreta de articulação de demandas dos EES de desenvolvimento e disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais.

Nessa mesma perspectiva, está em implantação a **Política Nacional de Assistência Técnica** aos Empreendimentos Econômicos Solidários. Estão sendo executados projetos de Apoio e Fortalecimento de Redes de Cooperação e de Nú-



cleos Estaduais de Assistência Técnica, beneficiando milhares de trabalhadores/as nos segmentos da apicultura, algodão agroecológico, da coleta e reciclagem, entre outros. Parte das ações de assessoramento técnico e organizativo é direcionada aos processos de recuperação de empresas por trabalhadores em regime de autogestão. Nos processos formativos e de assessoria direta aos trabalhadores nas empresas recuperadas, são construídas coletivamente as orientações estratégicas nos processos de adequação dos processos de trabalho e das tecnologias disponíveis (equipamentos, organização dos processos ou linhas de produção, gestão do negócio, etc.) às novas diretrizes de cooperação.

Apesar desses avanços, permanecem grandes desafios para conquista e consolidação das condições necessárias para fortalecimento dos empreendimentos econômicos solidários, que possibilitem aos mesmos expressarem plenamente suas potencialidades. As políticas públicas de economia solidária ainda são limitadas, fragmentadas e com pouca abrangência, aquém da necessidade real daqueles e daquelas, que fazem a economia solidária no Brasil. 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.

A implantação de programas e ações é seriamente limitada pelas normativas e pela cultura institucional, que favorece a fragmentação das políticas, o que dificulta o apoio governamental à economia solidária. Da mesma forma, o acesso dos empreendimentos econômicos solidários ao financiamento ainda é extremamente limitado e, na maioria dos casos, inexistente.

De modo geral, percebe-se que a economia solidária ainda carece de maior presença nas definições estratégicas do desenvolvimento, conforme fora



sugerido pela primeira Conferência Nacional de Economia Solidária. Ao analisar tal realidade, os participantes da II Conferência Nacional afirmaram a necessidade de reconhecimento da economia solidária como direito de cidadania, entendido como direito dos trabalhadores às condições socialmente necessárias de produção, o que requer a ampliação e a consolidação das políticas públicas.

4 PERSPECTIVAS E DIRETRIZES PARA AMPLIAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

A consolidação das políticas públicas de economia solidária não é um desafio apenas do Governo Federal e seria um enorme fracasso se fosse desenvolvida de forma centralizada. Com essa percepção, as duas Conferências Nacionais de Economia Solidária propuseram a criação de um Sistema Nacional de Economia Solidária para garantir a integração e a articulação entre os órgãos governamentais e da sociedade civil nas esferas municipal, estadual e federal, promovendo a intersetorialidade e a integração entre as várias políticas, que dialogam com a economia solidária como estratégia de desenvolvimento sustentável. O Sistema deverá ser composto por conselhos, fundos, conferências e órgãos executivos nos Municípios, nos Estados e na União. Para conduzir esse processo em âmbito nacional, a II CONAES apresentou o desafio de elevação política do órgão nacional responsável pela política pública de economia solidária.

Todo esse processo conduz ao amadurecimento de uma proposta de Lei da Política Nacional de Desenvolvimento da Economia Solidária, com o objetivo de estabelecer juridicamente as condições para a institucionalização da política pública de economia solidária pelos diferentes entes federativos, promovendo a geração de trabalho e renda, a inclusão social através do trabalho associado, o desenvolvimento local, regional e nacional, além de responder aos preceitos da Constituição Federal, que obriga o estado nacional a fomentar o cooperativismo e o associativismo.



Com essas finalidades, o Conselho Nacional de Economia Solidária elaborou uma proposta, que está em debate na sociedade e tramitando no âmbito do Governo Federal, com definições conceituais sobre o que é economia solidária e quem são os sujeitos de direito dessa política, possibilitando o reconhecimento jurídico da economia solidária como uma realidade social, como direito daqueles, que a praticam e como dever do Estado. O projeto, também, contém os objetivos e princípios das políticas públicas para a economia solidária, definindo as prioridades de ação e os instrumentos, que o Estado deve desenvolver para apoiar e fortalecer a economia solidária por meio da disponibilização de formação e assistência técnica, fomento à produção e comercialização dos produtos e serviços e as condições de acesso ao financiamento e ao crédito. Para complementar o arcabouço institucional, propõe-se uma estrutura de gestão e de execução, por meio da criação de um Sistema Nacional de Economia Solidária, definindo os entes públicos e privados, que deverão integrar o Sistema e como se organizarão para desenvolver a política pública para o setor.

Dessa forma, a conquista de uma Lei Nacional e a implantação de um Sistema Nacional de Economia Solidária são duas estratégias fundamentais para ampliação e consolidação do espaço institucional da economia solidária como forma emancipatória de erradicação da miséria. Nesse sentido, as políticas públicas de economia solidária devem ter como objetivo fundamental contribuir com a redução das desigualdades socioeconômicas, por meio da promoção, incentivo e apoio às iniciativas econômico solidárias, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável e solidário.

Com essa intenção, os participantes da II CONAES tiveram a missão e a oportunidade de traçar diretrizes e prioridades para o futuro próximo da economia solidária no Brasil, oferecendo subsídios na formulação de políticas públicas, entre as quais se destacam como prioritárias:

- reconhecimento dos empreendimentos econômicos solidários, com atualização e criação de leis e mecanismos, que facilitem a formalização



e o funcionamento dos mesmos, considerando, também, os aspectos tributários e de acesso à seguridade social;

- acesso ao conhecimento por meio da educação, da formação, do assessoramento técnico e das tecnologias sociais;
- acesso ao crédito para os empreendimentos, bem como o fortalecimento das iniciativas de finanças solidárias (bancos comunitários, fundos solidários e cooperativas de crédito);
- acesso aos mecanismos e instrumentos de comercialização justa e solidária, incluindo a implantação do Sistema de Comércio Justo e Solidário, equipamentos de comercialização e a ampliação do acesso às compras governamentais; e
- criação do Fundo Nacional de Economia Solidária como instrumento de financiamento das Políticas Públicas de Economia Solidária e para o fortalecimento dos empreendimentos econômicos solidários.

Além dos instrumentos institucionais, objetivos estratégicos e prioridades, a consolidação das políticas públicas de economia solidária deve ser orientada por diretrizes políticas e metodológicas, que vêm sendo debatidas e aprofundadas nos diversos espaços de organização da economia solidária no Brasil.

A **abordagem territorial do desenvolvimento** é uma dessas diretrizes, devendo ser concebida como eixo de integração de programas e ações. Ela proporciona uma visão integradora dos espaços e dos grupos sociais (o ambiente natural, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as diversas instituições locais) como base para a construção de processos multidimensionais de intervenção, que tenham por base a mobilização das forças sociais e das potencialidades econômicas e culturais. Nesse sentido, as políticas públicas de economia solidária deverão ser executadas considerando as diversas dinâmicas e iniciativas de territorialização do desenvolvimento. Além disso, tais políticas devem dialogar com as



estratégias governamentais e da sociedade civil, sendo orientadas pelas prioridades locais dos empreendimentos econômicos solidários. Isso possibilita afirmar, cada vez mais, a economia solidária como estratégia de dinamização socioeconômica em processos de desenvolvimento local e territorial, incluindo as iniciativas junto a povos e comunidades tradicionais, na perspectiva do etnodesenvolvimento.

Para tanto, faz-se necessário inverter o modelo predominante de gestão da política pública, harmonizando a oferta de programas e ações com o planejamento participativo para identificação e organização de demandas em bases territoriais. Trata-se, também, de uma estratégia de rompimento com práticas institucionais patrimonialistas e clientelistas de atendimento de demandas pontuais, com o uso de recursos públicos e com base em interesses privados. O pressuposto para o planejamento territorial é a participação consciente e ativa dos diversos sujeitos políticos do território, valorizando a construção de mecanismos de coesão social e o fortalecimento de redes sociais como pilares de sustentação do desenvolvimento.

A segunda grande diretriz é a de **fortalecimento da integração e da articulação intersetorial** da economia solidária com outras políticas públicas de recorte socioeconômico. Trata-se de um instrumento de gestão de políticas, programas e ações, qualificando e potencializando os investimentos públicos (nas três esferas de governo) e os esforços das organizações sociais. Implica não apenas a promoção de diálogos entre os executores de políticas públicas, mas o fortalecimento de mecanismos e de gestão social enquanto espaços de organização das demandas, promovendo e facilitando os processos de concertação na definição de prioridades.

No âmbito da integração intersetorial, é preciso, por exemplo, afirmar a economia solidária como estratégia apropriada para o fortalecimento, a organização e o reconhecimento das expressões da economia popular urbana, tal como ocorre com o associativismo na agricultura familiar, articulando as iniciativas de formalização e cooperação entre empreendedores individuais, com a criação de



oportunidades de acesso a bens e recursos na forma de conhecimentos, tecnologias, recursos, infraestrutura, assessoramento técnico e a logística necessária para produção e comercialização de seus produtos e serviços. Essa é uma estratégia, também, para a inclusão socioeconômica das famílias beneficiárias de políticas sociais, fortalecendo o associativo e o cooperativismo popular, contribuindo para a superação da pobreza extrema e a redução de desigualdades sociais. Todas essas ações deverão estar integradas em torno de uma estratégia de arranjos organizativos e produtivos territoriais em redes de cooperação de produção, comercialização e consumo.

Em todos os casos, não se deve perder de vista que a consolidação de uma política pública requer o tempo necessário para o seu aprendizado e amadurecimento, o que requer atitude de abertura e a valorização dos mecanismos de monitoramento e avaliação. Mais que instrumentos de racionalização dos recursos e esforços públicos, são espaços de aprendizagem partilhada de gestão de políticas públicas.

A orientação fundamental é avançar no sentido de tornar a economia solidária uma política de Estado, como propôs a II CONAES: “direito de cidadania às formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva, na cooperação e na autogestão, reafirmando a economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento”.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar. **Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

BERTUCCI, Ademar de Andrade e SILVA, Roberto Marinho Alves. **Vinte Anos de Economia Popular Solidária**. Trajetória da Cáritas Brasileira dos PAC's à EPS. Brasília (DF): Cáritas Brasileira, 2003.



BRASIL. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Relatório Anual de Gestão** – Ano 2009. Brasília: SENAES/MTE, 2010.

BUARQUE, Cristovam. **A desordem do progresso: o fim da era dos economistas e a construção do futuro**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

_____. **A revolução nas prioridades: da modernidade técnica à modernidade ética**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

FBES. Fórum Brasileiro de Economia Solidária. **IV Plenária Nacional de Economia Solidária: outra economia construindo outros desenvolvimentos**. Brasília: FBES, 2008. Disponível em: <www.fb.es.org.br>. Acesso em: 20/03/2011.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Editora Nacional, 1980.

I CONAES. Iª CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Anais**. Brasília: SENAES/MTE, 2006.

II CONAES. IIª CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Anais**. Brasília: SENAES/MTE, 2010.

LEFF, Enrique. **Ecologia, capital e cultura: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável**. Blumenau: EDIFURB, 2000.

SIES. Sistema Nacional de Economia Solidária. **Atlas da economia solidária no Brasil**. Brasília: SENAES/MTE, 2007. Disponível em: <www.sies.mte.gov.br> Acesso em: 20/03/2011.

