



3ª Conaes Conferência Nacional de Economia Solidária

Construindo um Plano Nacional
da Economia Solidária para promover
o direito de produzir e viver de forma
associativa e sustentável

Conferência Temática Economia e Democracia: Políticas de Financiamento, Finanças Solidárias e Ambiente Institucional para a Economia Solidária

Documento Final

**Brasília/DF
Abril/2014**



Conferência Temática Economia e Democracia: Políticas de Financiamento, Finanças Solidárias e Ambiente Institucional para a Economia Solidária

INTRODUÇÃO

A Conferência Temática **Economia e Democracia: Políticas de Financiamento, Finanças Solidárias e Ambiente Institucional para a Economia Solidária** foi realizada de 8 a 10 de abril em São Paulo e contou com a participação de mais de 150 pessoas de todo o Brasil sendo os segmentos de finanças solidárias os maiores protagonistas da conferência. Tivemos a participação de representantes dos fundos solidários, bancos comunitários de desenvolvimento e fundos solidários, além de representantes da SENAES.

As plenárias e debates ocorridos proporcionaram momentos importantes de reflexão e permitiram iniciar o processo de construção do que virá a ser o plano nacional de economia solidária tema da próxima CONAES.

APRESENTAÇÃO

As conferências públicas são momentos privilegiados de participação ativa da sociedade nos debates sobre temas e questões relevantes que dizem respeito à sociedade, oferecendo subsídios para a formulação e avaliação de políticas públicas.

Para a economia solidária esses momentos são essencialmente importantes, já que um de seus pressupostos é a construção coletiva entre Estado e sociedade. Sabemos que a consolidação da economia solidária como política pública é resultado da luta social articulada aos esforços de fortalecimento dos espaços dentro dos órgãos governamentais.

Nesse processo de construção participativa da economia solidária no Brasil já foram realizadas duas Conferências Nacionais (CONAES) com os temas: Economia Solidária como Estratégia e Política de Desenvolvimento (2006) e Pelo Direito de Produzir e Viver em Cooperação de Maneira Sustentável (2010). Nesses encontros foi possível afirmar a identidade da economia solidária, assim como reconhecer o direito do trabalho associado e o fomento e fortalecimento de políticas públicas com essa finalidade.

Caminhamos agora para a construção da **III CONAES**, que ocorrerá **de 26 a 29 de novembro de 2014 em Brasília/DF**, e terá como objetivo dar um passo importante na consolidação da economia solidária como política pública. Com o tema **“Construindo um Plano Nacional da Economia Solidária para Promover o Direito de Produzir e Viver de Forma Associativa e Sustentável”** coloca-se o desafio da construção de um plano nacional de economia solidária. Um plano nacional é um instrumento de orientação da política pública, elaborado a partir da análise do contexto atual e da projeção de um futuro desejável, que norteiam a definição de estratégias e prioridades na formulação de projetos e ações.

Para que o plano corresponda às necessidades dos empreendimentos e iniciativas de economia solidária de todo o país, serão realizadas conferências preparatórias temáticas, municipais, estaduais e territoriais, que terão como objetivo elaborar planos e propor diretrizes para serem discutidas na Conferência Nacional.

Nesse processo de construção de um plano nacional para a economia solidária, as iniciativas de finanças solidárias se apresentam como uma importante fonte inspiradora para a elaboração das estratégias e linhas de ação, já que essas iniciativas apontam o caráter sistêmico da economia solidária na produção de um ciclo virtuoso entre os agentes locais ao articular as dinâmicas sociais e econômicas segundo os princípios da democracia e da igualdade.

Nesta perspectiva, será realizada a Conferência Temática **Economia e Democracia: Políticas de Financiamento, Finanças Solidárias e Ambiente Institucional para a Economia Solidária**, nos dias 08, 09 e 10 de abril em São Paulo/SP, que contará com a participação, principalmente, de representantes das iniciativas de finanças solidárias que terão o desafio de refletir sobre o contexto atual da economia solidária nas dimensões do financiamento, bem como as institucionalidades necessárias para um futuro mais promissor para a economia solidária.

ECONOMIA E DEMOCRACIA

Segundo relatório apresentado pela Oxfam¹, a renda conjunta de 3,5 bilhões de pessoas representa o mesmo que a renda das 85 pessoas mais ricas do planeta. Esse dado sozinho indica a diferença gritante entre pobres e ricos, entretanto, quando analisado no tempo ele é resultado do aumento da desigualdade nos diversos países do globo, sejam desenvolvidos ou não. Segundo o relatório, 7 em cada 10 pessoas vivem em países onde a desigualdade econômica tem aumentado nos últimos 30 anos. Esse panorama também continua no Brasil de forma acentuada, apesar dos avanços promovidos pelas políticas sociais dos últimos anos.

Esses números só reafirmam o caráter excludente do sistema capitalista, que conduz à acumulação da riqueza nas mãos de poucos e o empobrecimento dos trabalhadores. A crise financeira nos EUA e nos países europeus, em 2008, foi “remediada” com dinheiro dos impostos da população a partir de decisões unilaterais dos governos desses países. Assim, concentração de riqueza é sinônimo de concentração de poder, ou seja, não é possível discutir democracia sem alterar a lógica que rege o nosso modelo econômico, e vice-versa.

Quando propomos, portanto, a construção de outra economia, a partir dos princípios da economia solidária, estamos falando, ao mesmo tempo, de economia e de democracia.

Uma primeira dimensão dessa relação diz respeito à democratização da riqueza produzida socialmente que, no capitalismo, é expropriada dos trabalhadores de forma privada e em nome da multiplicação do lucro de poucos. Na economia solidária, a defesa do trabalho associado impõe uma visão radical de apropriação coletiva dos processos e meios de produção, e do trabalho como centro da produção do bem viver. Aqui, a ideia de democracia não se limita ao que se considera sua dimensão política, mas como princípio de igualdade, que deve basear a economia, o estado e a vida em sociedade.

E, assim, chegamos ao princípio central da economia solidária – a autogestão. Ela está por um lado ligada à transformação das relações de poder na esfera da produção e do trabalho e, por outro, aos processos de democratização do Estado.

No Brasil, hoje, vivemos um momento importante e decisivo, pois de um lado vemos a consolidação de conquistas importantes do ponto de vista social e do fortalecimento do Estado, entretanto, esses avanços não modificam bases estruturais da lógica que rege os mecanismos econômicos e sociais.

Desde 2003, com o governo Lula, houve maior participação política da sociedade civil. Entretanto, o discurso da gestão eficiente fez com que os mecanismos burocráticos estatais dificultassem cada vez mais o fortalecimento de um Estado mais democrático do ponto de vista da mudança da correlação de forças entre o grande capital e as iniciativas populares. Assim, com o enrijecimento da burocracia na execução de convênios e no estabelecimento de parcerias, e com a criminalização das organizações sociais, há novos desafios para a consolidação de mudanças no Estado Brasileiro para uma construção efetivamente democrática. Ainda temos um Estado, principalmente nos níveis estaduais e municipais, que atua a partir da lógica privada, estando a serviço dos grandes conglomerados e de algumas poucas grandes fortunas familiares. O Pacto Federativo, que faz o repasse direto aos estados e municípios, tem servido tanto à

¹ FUENTES-NIEVA, Ricardo; GALASSO Nicholas. Working for the few: political capture and economic inequality. In: Oxfam Briefing Paper, 20 janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.oxfam.org/en/policy/working-for-the-few-economic-inequality>. Acessado em: 1 de fevereiro de 2014.

descentralização efetiva de recursos e ações, como também à manutenção de relações promíscuas entre o poder privado e o recurso público.

A economia solidária, dentro desse contexto do ponto de vista de suas ações estatais, é porta voz e protagonista no governo de uma visão contraditória da ação do Estado: fortalecer as iniciativas populares de modo a modificar a correlação de forças presentes no Estado em busca de modificá-lo e torná-lo efetivamente democrático.

AMBIENTE INSTITUCIONAL PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA

Como discutido acima, a economia solidária possui uma dimensão política pautada na centralidade da autogestão, o que implica na transformação das relações de trabalho, como também na efetivação de um Estado democrático. Assim, falar em ambiente institucional para a economia solidária significa pensar nas forças sociais que a sustentam, como também nas políticas públicas que a dão suporte e a fomentam.

Hoje vivemos no Brasil um momento importante na consolidação das políticas sociais e na busca pela superação da pobreza e diminuição de nossa histórica desigualdade social. Entretanto, os caminhos que vêm sendo trilhados para essas conquistas são contraditórios, já que implicam uma proposta de desenvolvimento baseada no aumento do consumo, do crédito e, portanto, da aposta no moto contínuo do crescimento econômico. Assim, se por um lado temos mais espaço para experimentações e conquista no campo social, ainda há pouco espaço para transformações mais profundas no modo de produzir e consolidar essas conquistas. Dentro desse contexto, as políticas públicas de economia solidária são um exemplo da articulação da dimensão política de fortalecimento e democratização do Estado ao mesmo tempo em que está inserida no debate da superação da pobreza.

Nesse sentido, a economia solidária tem atuado de forma integrada ao Plano Brasil Sem Miséria. A SENAES lançou chamadas públicas para atendimento desse público e está próxima de alcançar a meta de apoiar 260 mil famílias, a que se propôs no Plano Brasil Sem Miséria. Até 2014, nos 106 convênios celebrados, 151 mil pessoas serão beneficiadas diretamente e 486,6 mil de forma indireta. Também foram ampliadas as parcerias entre órgãos federais, tais como MDS, MEC, MDA, Secretaria Geral da Presidência, Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), IPEA, BNDES, FINEP, FBB, BNB dentre outros, para a implementação de ações transversais de apoio à economia solidária, além da articulação com a sociedade civil, aprofundando o diálogo social. Entretanto, a economia solidária ainda se encontra marginal no debate mais amplo sobre o desenvolvimento. Através dos convênios e suporte aos estados e municípios, tem ampliado a participação social em políticas de desenvolvimento local regional. Não seria esse o caminho da efetiva construção da economia solidária participando dos processos locais e fortalecendo os órgãos governamentais nesses âmbitos?

FINANÇAS SOLIDÁRIAS E FINANCIAMENTO PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA

Ao falarmos de finanças solidárias estamos rearticulando as ferramentas financeiras às noções de desenvolvimento, território, dinâmicas locais e organização comunitária. Dessa forma, essas iniciativas apontam o caráter sistêmico da economia solidária na produção de um ciclo

virtuoso entre os agentes locais ao articular as dinâmicas sociais e econômicas segundo os princípios da democracia e da igualdade.

Para atender à demanda dos segmentos populares marginalizados do sistema financeiro existente no fomento às atividades produtivas nas comunidades pobres, surgiram, a partir dos anos 70 do século passado, várias práticas e iniciativas que passaram a ser chamadas de finanças solidárias. São elas os bancos comunitários de desenvolvimento (BCD's), os fundos rotativos solidários (FRS) e as cooperativas de crédito solidário.

Os bancos comunitários de desenvolvimento têm como principal objetivo a reorganização das economias locais, a apropriação dos meios de produção e financeiros através do crédito, e a autogestão na produção do desenvolvimento de determinado território. Os fundos solidários organizam poupanças comunitárias geridas coletivamente que proporcionam o apoio tanto aos seus membros, quanto ao desenvolvimento da comunidade. As cooperativas de crédito, em grande medida rurais, apoiam não apenas os produtores associados locais, mas ao gerirem as poupanças e riquezas locais, promovem a socialização dos ganhos ao reinvestirem essas poupanças localmente.

Apesar de termos um espectro amplo de atores que compõe o campo de atuação das finanças solidárias, há inúmeros desafios para que possamos constituir de fato **um Sistema de Finanças Solidárias**.

A Conferência oferece uma importante oportunidade para os atores de cada segmento deixarem de lado sua visão parcial para, juntos, construirmos um primeiro desenho de um Sistema de Finanças Solidárias, a partir das demandas dos usuários, e de nossa visão de uma Economia Solidária que precisa de serviços financeiros. O desenho do Sistema permite cada segmento entender melhor seu papel dentro dele, um passo importante para facilitar a articulação entre os diferentes segmentos das finanças solidárias. Como constituir de fato um **Sistema** em que cada segmento possa contribuir com suas potencialidades para um funcionamento mais integrado e efetivo de cada uma delas? Como constituir uma identidade coletiva dessas iniciativas sem que se perca suas especificidades e sem que haja submissão de uma em relação à outra? A noção de sistema permite construir uma ação na qual cada segmento possui um papel específico com ações complementares.

Um dos temas que ainda temos muito a avançar é o marco jurídico das finanças solidárias, já que apenas as cooperativas de crédito possuem legislação específica que define e constitui legitimidade a essa iniciativa. No caso dos BCD's e dos fundos solidários não há nenhuma legislação que os regule e os reconheça como sujeitos de uma política pública. Os BCD's de alguma maneira se enquadram na lei de OSCIPs e no decreto que regulamenta estas instituições com finalidade creditícia. Para a legislação brasileira essas iniciativas não são consideradas instituições financeiras e não são reguladas pelo Banco Central. Esse caráter social e não financeiro do ponto de vista legal impede que essas iniciativas capturem poupança e criem seus próprios serviços bancários e financeiros. Além disso, não há reconhecimento legal do uso das moedas sociais. Hoje está em tramitação o Projeto de Lei Complementar 93/2007, da deputada Luiza Erundina, que cria um sistema financeiro alternativo, que é hoje um dos nossos grandes desafios. Temos também em tramitação a lei geral da economia solidária que reconhece as iniciativas da economia solidária com um todo, além de propor a criação de um Sistema Nacional de Economia Solidária e um fundo para o financiamento das iniciativas.

Entretanto, é importante refletir sobre a necessidade ou não de outros instrumentos legais intermediários que nos fortaleçam num período curto de tempo e que deem o reconhecimento necessário para que essas iniciativas possam se fortalecer.

Em relação ao financiamento, a SENAES foi interlocutora e apoiadora direta das iniciativas de finanças solidárias. As principais ações neste sentido durante os primeiros anos do governo Lula foram convênios de replicação da metodologia dos bancos comunitários e de apoio aos fundos solidários a partir do Programa de Apoio a Projetos Produtivos Solidários – PAPPS em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e o Banco do Nordeste.

A partir de 2010 foi criado pela SENAES o Programa Nacional de Finanças Solidárias, que destinou recursos para projetos de fortalecimento e implantação de bancos comunitários e fundos rotativos solidários em todo o Brasil. Durante esse processo foram mapeados e apoiados mais de 500 fundos rotativos e hoje há 103 bancos comunitários em funcionamento em 19 estados do país.

Agora temos o desafio de consolidar essas iniciativas através dos projetos aprovados nos novos editais da SENAES, que destinou R\$ 18 milhões para as iniciativas de finanças solidárias. Trata-se de um momento em que avançamos no desenvolvimento do Programa a partir da ampliação do diálogo e aproximação entre os 3 segmentos das finanças solidárias, e do apoio também a projetos do segmento do cooperativismo de crédito.

Ainda em relação ao financiamento, os bancos públicos, principalmente BNDES, Caixa Econômica Federal e Banco do Nordeste (BNB), abriram maior diálogo desde 2003 e desde então têm firmado importantes parcerias com as iniciativas de finanças solidárias. Entretanto, ainda há muito a avançar.

Discutir financiamento para a economia solidária passa por falar de uma mudança radical de paradigma, sendo necessários novos instrumentos e novos referenciais para essa concessão. Os três segmentos possuem convênios com o BNDES, mas é imensa a dificuldade na execução desse recurso, pois a lógica dos bancos convencionais é a mesma tanto para as grandes empresas capitalistas, como para os segmentos das finanças solidárias.

Neste sentido, é necessária uma ambiência institucional que dê suporte para que essa nova lógica possa tornar-se efetiva com tratamento diferenciado na tributação, taxa de juros, custo financeiro da captação e com o uso de indicadores de eficiência e eficácia não apenas econômica, mas também social, cultural, educacional, ecológica...

Com esse contexto, nos parece importante a reflexão e construção de um Sistema Nacional de Finanças Solidárias que consiga constituir um ambiente institucional propício para que a economia solidária como um todo tenha financiamento próprio e contínuo adquirido a partir do acesso a fundos públicos como o FAT e com uma lógica e formas de financiamento de acordo com as especificidades de suas iniciativas.

EM BUSCA DE UM SISTEMA NACIONAL DE FINANÇAS SOLIDÁRIAS

No trecho que segue apresenta-se uma tentativa de visão de Sistema para provocar o debate durante a Conferência.

O Sistema de Finanças Solidárias é o conjunto de serviços e produtos financeiros e pedagógicos que fomenta e contribui para o crescimento e a consolidação da Economia Solidária. Ele está **à serviço** da Economia Solidária, seus empreendimentos, suas organizações e seus trabalhadores, mobilizando, organizando e fornecendo os recursos financeiros necessários para que ela exista e prospere.

Dessa forma, diferente do sistema financeiro capitalista, que está cada vez mais distante da economia real para se auto enriquecer e gerar lucro com produtos e práticas especulativas, o Sistema de Finanças Solidárias não tem finalidade especulativa e é **um meio** para viabilizar a Economia Solidária, organizada para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável.

Compõem o Sistema das Finanças Solidárias as pessoas e entidades que oferecem recursos financeiros e fazem a gestão desses recursos (fornecedores de recursos), as pessoas e entidades que recebem e investem esses recursos (usuários de recursos) e as entidades de fomento e apoio que ajudam na construção e consolidação dessas iniciativas.

Fonte de recursos	Iniciativas de finanças solidárias	Usuários de recursos
Fundos Solidários de Fomento	Fundos Solidários (FRS)	Empreendimentos da economia solidária
Poder Público	Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs)	Cooperativas de produção e serviços
Bancos Públicos	Cooperativas de Crédito Solidário	Associações de produtores
Entidades da cooperação internacional		Pequenos produtores
Poupança de usuários/contribuições de sócios		Entidades do comércio solidário
Doações de pessoas físicas e jurídicas		Consumidores solidários
		Economia Popular

Três segmentos de organizações evoluíram historicamente no Brasil para oferecer serviços financeiros solidários: fundos rotativos solidários, bancos comunitários de desenvolvimento e cooperativas de crédito. Essas organizações surgiram a partir das demandas não atendidas de usuários marginalizados do sistema financeiro, que se associaram e criaram suas próprias iniciativas.

Os fundos solidários de fomento, as entidades da cooperação internacional, e, a partir de 2004, alguns bancos públicos de desenvolvimento e o poder público têm atuado como fontes de recursos para alimentar os três segmentos de finanças solidárias.

Parte importante dos recursos dos três segmentos vem de contribuições/devoluções dos próprios sócios e usuários.

Outra parte dos recursos dos três segmentos vem de doações de pessoas físicas e jurídicas. Essas doações também constituem uma fonte importante dos recursos dos fundos solidários de fomento e das entidades de cooperação internacional.

Os participantes do Sistema de Finanças Solidárias estão organizados em redes e vinculados aos Fóruns de Economia Solidária.

Um importante diferencial do Sistema de Finanças Solidárias é que ele não conhece a separação entre donos e usuários de capital, característica fundamental do sistema financeiro capitalista. Nesse sistema, a acumulação de grandes lucros nas mãos de poucos acontece porque os donos de capital podem multiplicar seu patrimônio, investindo numa grande variedade de títulos e mercados financeiros, sem ter qualquer interesse ou compromisso com a atividade que

está sendo financiada. Os usuários do capital, por outro lado, precisam devolver os recursos com juros, ou, quando acessam capital de risco não reembolsável, precisam ceder o controle sobre seu negócio, deixando de serem os donos.

No Sistema de Finanças Solidárias os usuários dos recursos são também os donos/sócios/controladores das entidades que oferecem esses recursos.

Essa governança coletiva dos segmentos das Finanças Solidárias por seus usuários garante que se cumpra, de fato, seu papel de fomentar e fortalecer a economia solidária, evitando o desvio para finalidades em busca do próprio lucro. Por outro lado, a eliminação da separação entre donos de capital e usuários de capital, se constitui num dos maiores desafios das Finanças Solidárias - atrair recursos para se sustentar e crescer.

QUESTÕES PARA O DEBATE

- 1) Quais as mudanças nas leis e regulamentos que precisamos para viabilizar a construção e consolidação do Sistema de Finanças Solidárias?
- 2) Quais as fontes de recursos para viabilizar o Sistema de Finanças Solidárias e quais novos instrumentos e mecanismos de financiamento precisam ser criados?
- 3) Como avançar na construção do Sistema de Finanças Solidárias com uma identidade coletiva dos três segmentos, sem que se percam as especificidades de cada um e sem que haja submissão de um em relação ao outro?

PROPOSTAS PRIORITÁRIAS APROVADAS

Proposta 1

Criar uma política nacional de finanças solidárias a partir de audiências públicas, conferências, debates, seminários e encontros, organizados e sistematizados pelo conselho nacional de economia solidária no uso de suas atribuições, garantindo a participação legítima da sociedade civil, que englobem as cooperativas de crédito, bancos comunitários de desenvolvimento e fundos solidários.

A política nacional deve ser organizada com base na articulação de políticas estaduais e municipais, sendo criados conselhos (municipais e estaduais) de natureza paritária (governo e entidades da sociedade civil).

Ela deve ser permanente e deve reconhecer institucionalmente as iniciativas e territórios em suas especificidades, de modo que possam ser garantidos:

- a) fomento e assessoria técnica
- b) infra-estrutura logística e formativa
- c) autonomia para o desenvolvimento local
- d) instrumentos não-economicistas de diagnóstico, avaliação e monitoramento.

Proposta 2

Criar programa de financiamento para as iniciativas de finanças solidárias tendo como financiadores o BNDES, bancos regionais e estaduais de desenvolvimento, bancos públicos e agências de fomento, nas modalidades de fundo não-reembolsável bem como acesso a crédito tendo em vista uma política de crédito adequada à essas iniciativas.

Proposta 3

Criar o Fundo Nacional de Apoio à Economia Solidária considerando o debate acumulado PL da Economia Solidária.

Proposta 4

Elaboração e proposição de metodologia de avaliação adequada para os órgãos financiadores aos projetos de finanças solidárias, por parte do Comitê de Finanças Solidárias, devendo fazer parte do marco regulatório a ser aprovado.

Proposta 5

Organizar em âmbito nacional o Sistema de Finanças Solidárias com autonomia e regulação própria garantindo ambiente institucional para seu desenvolvimento tendo como principal objetivo de dinamizar as economias nos territórios e que contemple a aprovação de projeto de lei de reconhecimento dos fundos solidários e bancos comunitários, bem como aprimoramento da legislação e regulação sobre as cooperativas de crédito.