**POLÍTICAS PÚBLICAS, MARCO JURÍDICO E AÇÃO POLÍTICA NA CONSOLIDAÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL NO PERÍODO RECENTE**

**Caio Luis Chiariello – UFGD**

**Sergio Azevedo Fonseca – UNESP**

**Leandro Pereira Morais - UNESP**

**RESUMO**

Este artigo tem por objetivo apresentar uma reflexão acerca da inserção da Economia Solidária na agenda governamental do Brasil no período recente. A partir da institucionalização da Economia Solidária por meio da criação da SENAES em 2003, foi possível articular a proposição de ações e políticas públicas que contemplassem os empreendimentos de Economia Solidária e seus trabalhadores. Também foi constituído um arcabouço legal e normativo para consolidar as políticas públicas registradas no marco legal. Contudo, a partir de 2016 se observou o esvaziamento das ações voltadas para a Economia Solidária, rebaixamento institucional da SENAES, culminando com sua extinção em 2019. Aqui registramos o esforço governamental durante certo tempo para institucionalização da Economia Solidária, seguida da sua retirada paulatina da agenda governamental.

**Palavras Chave**: Economia Solidária; Institucionalização; SENAES.

**ABSTRACT**

This paper presents a reflection about the insertion of the Solidarity Economy in the governmental agenda of Brazil in the recent period. The institutionalization of the Solidarity Economy was supported by SENAES creation in 2003, articulating the proposition of actions and public policies that contemplated the Solidarity Economy enterprises and their workers. A legal and normative framework was also created to consolidate public policies. However, from 2016 there was a suppression of actions aimed at the Solidarity Economy, institutional downgrade of SENAES, culminating in its extinction in 2019. Here we register the government effort for the Solidarity Economy institutionalization, followed by its gradual withdrawal from the governmental agenda.

**Key Words**: Solidarity Economy; Institutionalization; SENAES

**INTRODUÇÃO**

A análise das políticas públicas para o campo da Economia Solidária – ES, em suas dimensões quantitativas e qualitativas, permite apurar em que medida ocorre o empenho do Estado em promover ações que transformem positivamente a realidade dos empreendimentos e das pessoas que compõem o campo, contribuindo para o desenvolvimento das atividades produtivas e de comercialização, em última instância, para a geração de trabalho e renda. Isso porque, como lembram Faria e Sanches (2011, p. 421), “não se deve tratar a ES como arena de ações contingenciais e compensatórias de enfrentamento a momentos de aguçamento de crises conjunturais, mas sim de reconhecê-la como um projeto que coloca em questão o modelo de desenvolvimento hegemônico, apontando para a necessidade de construção de um novo projeto societal”.

Ora, se em Harvey (2005) o Estado é partícipe do tensionamento resultante da hegemonia do capital, atuando como árbitro na divisão das frações do excedente econômico entre as classes sociais, esboçando a correlação de forças entre essas classes, temos que o Estado não é um ente passivo, mas ativo na manifestação de sua inclinação para determinado projeto político. No caso brasileiro, Oliveira (1998) já vaticinou que temos um Estado mínimo para o trabalhador e máximo para o capital e, mais recentemente, responsável pela transferência de fundos públicos para remunerar as elites rentistas. Nesse quadro, políticas públicas para uma ES seriam refratárias da orientação do Estado para reprodução e acumulação de capital.

O registro das políticas públicas para a ES remonta a meados da década de 1990, quando se assistiu à formação de empreendimentos solidários por trabalhadores à margem do emprego formal, desalentados e desocupados em geral. Neste período também se verificou a mobilização de governos estaduais e municipais para apoiar as iniciativas de ES, como por exemplo nas prefeitura de São Paulo e Porto Alegre, e com a criação de secretarias e coordenadorias de ES, atuantes junto a empreendimentos e trabalhadores para reverter o quadro de desemprego. Diante deste quadro elaborou-se políticas que não constaram como ações orçamentárias diretas, mas que de alguma forma visavam estes grupos. Foram acionados mecanismos de suporte aos produtores rurais em assentamentos de reforma agrária, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF criado em 1996, que dentre suas linhas apoiava associações e cooperativas de trabalhadores do campo.

Uma contribuição seminal para este Movimento foi dada pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES, uma instância de articulação e diálogo entre diversos atores, que, a partir de 2002, promoveu uma série de plenárias nacionais, estaduais e macro-recionais, formando inclusive um Grupo de Trabalho – GT – Brasileiro de Economia Solidária, permanente, congregando entidades como Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES); Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão (ANTEAG); Instituto Brasileiro de Análises Sócio-Econômicas (Ibase); Cáritas Brasileira; Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST); Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs); Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS)/Central Única dos Trabalhadores (CUT); Unitrabalho; Rede Brasileira de Gestores de Políticas Públicas da Economia Solidária. O FBES propiciou a elaboração de uma pauta unificada que reunisse as demandas dos vários atores envolvidos. Tal pauta, em seu rol de reivindicações, é marcada pela centralidade nas demandas por política públicas e pelo diálogo com as esferas de governos (NAGEN & JESUS, 2013).

Outra forma de direcionar recursos públicos para iniciativas solidárias foi acionar as Universidades Públicas por meio das ações das diversas Incubadoras Universitárias tecnológicas de empreendimentos solidários e de cooperativas populares, aproveitando o engajamento e a larga expertise de docentes, discentes e técnicos na pesquisa e extensão universitária junto a experiências coletivas diversas.A atuação das Universidades no interior da ES se manteve constante e imprescindível, validando a idéia da hélice tripla, conjugando historicamente Universidade, Estado e Sociedade (MORAIS & BACIC, 2019).

As Incubadoras passaram a concorrer aos editais específicos do [Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares](http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/proninc.htm) -PRONINC. Criado em 1997**,** tendo como signatários a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, o Banco do Brasil, a Fundação Banco do Brasil e o Centro de Orientação e Encaminhamento Profissional - COEP e a partir de 2003 a Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES, o PRONINC aporta, por meio de lançamento de editais públicos, recursos para a consolidação e ampliação das ações das Incubadoras, propiciando um conjunto de atividades sistemáticas de formação, assessoria e acompanhamento, abrangendo desde o surgimento até a conquista de sua autonomia organizacional e viabilidade econômica.

Da parte das instâncias não públicas, as Caritas Brasileira, ligada à Igreja Católica, por meio das Pastorais da Terra, Pastorais do Migrante e demais, foram importantes no apoio direto e no aporte de recursos destinados às experiências de ES desde a década de 1990, em especial no campo das finanças solidárias. Da parte dos sindicatos de trabalhadores, que se depararam com o fenômeno do desemprego estrutural na década de 1990, enfraquecendo e reduzindo suas bases, também se verificou ações. Em 2000 foi fundada a UNISOL Cooperativas, rede de cooperativas de trabalhadores da indústria criadas com apoio institucional do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e outras entidades sindicais. Ainda em 2000 a Central Única dos Trabalhadores – CUT lançou a Agência de Desenvolvimento Solidário - ADS, visando organizar e fomentar o desenvolvimento local em várias regiões do Brasil por meio do apoio à formação de cooperativas de trabalhadores.

No plano institucional de larga abrangência, destaque deve ser dado à criação em 2003, pelo governo federal, de uma Secretaria especialmente voltada para a formulação e a implementação de políticas públicas de apoio à ES, a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES. Para Faria e Sanches (2011), a SENAES representou um arranjo entre diversos ministérios e órgãos públicos para introdução da ES como eixo estruturante transversal de políticas públicas, o que ficará evidente quanto tratarmos da análise orçamentária. A partir da existência da SENAES a ES adentrou a agenda de governo, deixando de ser tomada enquanto ação política meramente contingencial ou compensatória, instituída como construto para estabelecimento de outro modelo societal. Com a incumbência de dar visibilidade para a ES no campo das políticas públicas, a SENAES enveredou por uma estratégia singular em termos de articulação. No lugar de postular a concentração de Programas e recursos internamente, a SENAES primou por estabelecer parcerias entre os demais ministérios e entes públicos para a consecução de resultados, compreendendo o caráter transversal da ES e os vasos comunicantes com outras áreas que não apenas aquelas voltadas à geração de trabalho e renda (SCHIOCHET, 2011).

A seguir, serão apresentadas as principais ações desenvolvidas pelo Estado a partir de 2003, em consonância com as demandas dos trabalhadores e trabalhadoras dos empreendimentos econômico solidários, em termos de políticas públicas, articulação transversal, arcabouço jurídico e atuação política coletiva de atores ligados à ES no Brasil.

1. **A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: POLÍTICAS PÚBLICAS, NORMATIZAÇÃO E ARTICULAÇÃO POLÍTICA**

No Brasil, de 2003 a 2010 o Executivo Federal foi comandado por Luiz Inácio Lula da Silva, e por Dilma Roussef de 2011 a 2016, sendo seu segundo mandado interrompido de um Impeachment em maio de 2016. Ambos eram do Partido dos Trabalhadores, que possui sua gênese marcada pela participação de movimentos sociais e sindicais, do campo e da cidade. Em 2003 foi criada a SENAES e a ES foi incorporada de fato na agenda governamental. Desde o impedimento da presidenta Dilma Roussef em 2016, mas principalmente a partir de 2019, a plataforma progressista perde substância e a agenda da ES deixa de se fazer presente.

Mesmo com ações para a ES realizadas pelos governos, tanto federal, estaduais e municipais, a inserção de fato da ES na agenda pública no Brasil se deu de a partir de 2003, com o início do Governo Lula. Emulada pela ação dos movimentos sociais historicamente aderentes nos programas de governo do PT, a pauta da ES se fez presente com a criação já no ano de 2003 da SENAES.

A transversalidade na elaboração e execução de políticas públicas para a ES também marcou a atuação da SENAES. Estas políticas foram estruturadas a partir do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, com aporte de recursos públicos e presença nas LOAs com rubricas para as Ações específicas. O Programa constou dos Plano Plurianuais – PPAs - 2004-2007 e 2008-2011, e encampou Ações em diferentes áreas, como acesso linhas de financiamento específicas para empreendimentos de ES, assessoria técnica, acesso a mercados e escoamento da produção, compras públicas, capacitação dos trabalhadores associados (CUNHA, 2012).

A partir do PPA 2012-2015, o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento não foi reeditado. A composição da agenda da ES já no Governo Dilma Roussef passou por uma reavaliação e as prioridades elencadas se orientaram para uma maior aproximação das ações da ES no combate à pobreza extrema, por meio de uma abordagem territorial, local e de ações integradas, mapeando as demandas diversas detectadas nos fóruns nacionais, regionais e setoriais, assimilando temas diagonais que pudessem ser recepcionados pelas ações da ES, compactando os Programas. Assim, no PPA 2012-2015 a ES deixou de estar expressa em um Programa particular e foi inclusa em outros, especialmente no Programa de Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária (MOTA, 2017).

Se de um ponto de vista houve uma redução do espaço no interior dos PPAs para a temática exclusiva da ES, de outro houve um avanço para a consolidação de uma política de caráter transversal e descentralizada. No bojo do Programa de Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária se verifica a preocupação pela maior penetração da ES nas estratégias gerais do desenvolvimento local e territorial pelo governo federal, estabelecendo iniciativas com os seguintes macro-objetivos: a) 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; b) fortalecer a institucionalidade da política nacional de ES, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento. (MOTA, 2017).

Já a partir do PPA 2016-2019, a formulação da agenda de inserção da ES se deu nos espaços do Fórum Dialoga Brasil Interconselhos, mas novamente a ES não foi contemplada com um Programa específico, sendo incorporada do Programa de Promoção do Trabalho Decente e da Economia Solidária, tendo por objetivo o acesso a conhecimento, fortalecimento institucional, as finanças solidárias, comercialização e consumo. Contudo, as Ações deste Programa foram sendo suprimidas ano a ano, com uma redução orçamentária drástica. Em 2016 a SENAES foi desconfigurada e em 2019 extinta. Eis a reversão da agenda pública da ES no Brasil.

Após breve apresentação do cenário de construção da agenda pública da ES, com atenção no período de 2003 a 2015, segue abaixo o Quadro 1 sintético com as principais políticas públicas implantadas no Brasil pelo Executivo Federal.

**Quadro 1** – Políticas Públicas para a ES 2003-2015 - Brasil

|  |
| --- |
| **2003** |
| - Fundação da SENAES;  - Inicio do mapeamento da ES no país, quando a SENAES e o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, recém criados, assumiram conjuntamente a tarefa de realizar um diagnóstico da ES e seus empreendimentos no Brasil |
| **2004** |
| - Projeto de Etnodesenvolvimento Econômico Solidário das Comunidades Quilombolas, junto a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e Fundação Palmares, órgão vinculado ao MinC, tendo por objetivo elaborar ações voltadas ao desenvolvimento das comunidades remanescentes de quilombos A estratégia central do Projeto foi a criação da figura dos/as Agentes de Etnodesenvolvimento, contratados para desenvolver ações de identificação de demandas e potencialidades das comunidades beneficiadas, bem como apoio a organização de núcleos de produção local de forma associativa;  - Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais – PRONAT, com especial destaque para instrumentos como Bases de Serviço de Comercialização (BSCs);  - Implantação do Plano Setorial de Qualificação em Economia Solidária (PLANSEQ/ Ecosol), com o objetivo de promover a qualificação social e profissional de trabalhadores/as dos EES, organizados em redes ou em cadeias de produção e comercialização, em 21 estados do Brasil. |
| **2005** |
| - Plano de Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura e Pesca da SEAP Sob a gestão da Secretaria Especial da Aquicultura e Pesca;  - Fortalecimento de redes de cooperação e cadeias produtivas solidárias, sob gestão da da SENAES e na perspectiva que, uma vez organizados e articulados, os empreendimentos podem ampliar seu poder de governança sobre os resultados das diversas etapas do processo produtivo, aferindo uma renda justa para os seus integrantes. |
| **2006** |
| - Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES), fruto do processo de ampliação das ações do Etnodesenvolvimento. Sua concepção foi resultado do amplo debate e articulação com as organizações do movimento de ES e outros movimentos.  - Apoio a projetos de empresas recuperadas por trabalhadores em regime de autogestão, com destaque para o Projeto Harmonia da Usina Catende, em Pernambuco, que estava sendo recuperada por trabalhadores, beneficiando uma população de mais de 15.000 pessoas em cinco municípios de Pernambuco.  - Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária, espaços multifuncionais para suporte e desenvolvimento de serviços de apoio aos empreendimentos econômicos solidários na área de formação, comercialização, assistência técnica;  - Implantação do Programa Nacional de Feiras de Economia Solidária, apoiando eventos de organização da comercialização em feiras estaduais, nacionais e internacionais. |
| **2007** |
| - Implantação do Planseq 2008/2010, que incorporou a questão da comercialização e do comércio justo e solidário na estratégia de organização das redes e cadeias produtivas. O PlanSeQ resultou de processos de concertação elaborados por meio de audiências públicas e da constituição de uma Comissão de Concertação responsável pela elaboração do Termo de Referência para as Chamadas Públicas para seleção dos projetos que seriam conveniados.  - lançamento de Chamada Pública de parcerias para implantação de cinco Centros Regionais e do Centro Nacional de Formação em Economia Solidária com o objetivo de: Contribuir para o fortalecimento dos EESs por meio da ampliação do número de formadores/as em ES;  - Fomento e Assistência Técnica a EESs e Redes de Cooperação de Economia Solidária – com a finalidade de promover a assistência técnica gerencial aos EESs e apoiar a constituição e fortalecimento de redes de cooperação. |
| **2008** |
| - PPDLES ganhou uma nova identidade, passando a se chamar Programa Brasil Local – Desenvolvimento e Economia Solidária. Essa mudança foi resultado da reformulação estratégica do projeto feita pela SENAES, buscando dar foco cada vez maior na participação das comunidades nos processos de promoção do desenvolvimento local solidário e sustentável;  - Acordo de Cooperação Técnica firmado entre o MTE, por meio da SENAES, e o Ministério da Justiça para realização de ações de ES como forma de prevenir a violência e a criminalidade, no âmbito do PRONASCI;  - criação de um Programa Nacional do Cooperativismo Social (PRONACOOP SOCIAL), com objetivo de fortalecer cooperativas sociais, oferecendo a possibilidade de inserção no trabalho por meio de empreendimentos econômicos coletivos e autogestionários;  - participação no Programa Territórios da Cidadania Sob a coordenação da Casa Civil, cujo objetivo era promover o desenvolvimento econômico e universalizar programas básicos de cidadania por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável.  - Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária – SIES  - Fomento a Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários e Contribuições no Programa da Agenda 21 do MMA; |
| **2009** |
| - Implantação de Núcleos Estaduais de Assistência Técnica em Economia Solidária (NEATES) e de projetos de assistência técnica em Redes de Cooperação.  - Projetos de fomento e fortalecimento do Associativismo e Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis (CATAFORTE), por meio de ações de formação e assessoramento técnico.  - Implantação dos Centros de Formação em Economia Solidária (CFES) – Nacional e Regionais – para capacitação de 15 mil formadores, educadores e agentes que atuam com ES;  - Segundo PLANSEQ/Ecosol, com ampliação das redes de cooperação, beneficiando mais de dez mil trabalhadores da ES que atuam nas cadeias produtivas do artesanato, coleta e reciclagem, confecções, agroecologia, metalurgia, apicultura, fruticultura e piscicultura. |
| **2010** |
| - Decreto n° 7.357, de 17 de novembro de 2010, que regulamenta o PRONINC, seu Comitê Gestor – funcionamento e composição – e os principais conceitos, definições e objetivos do Programa. O PRONINC avançou no apoio ao processo de incubação dos empreendimentos, na formação de futuros profissionais do campo da ES, no desenvolvimento de tecnologias sociais;  - Projeto de Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços da Economia Solidária com suporte para a implantação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SNCJS) e apoio a mais de uma centena de feiras de ES (internacionais, nacionais, estaduais e territoriais), beneficiando diretamente 5,5 mil EES. |
| **2011** |
| - Apoio às iniciativas de Bancos Comunitários de Desenvolvimento que foram disseminados e multiplicados em várias regiões do país, levando financiamento solidário a milhares de pessoas na promoção do desenvolvimento comunitário, apoiando 150 bancos comunitários com apoio da SENAES e parceria com o Ministério da Justiça;  - Foram executadas ações de apoio às organizações que atuam com Fundos Rotativos Solidários para viabilizar ações produtivas associativas e sustentáveis, com o apoio a mais de 250 Fundos Solidários no país. |
| **2012** |
| - implantação do Programa Agricultura Familiar, que passou a concentrar as políticas públicas para fortalecimento da produção e agregação de valor nas atividades de agricultura familiar com capacitação ocupacional e assistência técnica protagonismo de empreendimentos associativos e solidários;  - implantação dp Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, com ações voltadas para o desenvolvimento local com enfoque nos territórios e com ênfase na Economia Solidária. |
| **2013** |
| - No Programa Agricultura Familiar, apoio à organização econômica e promoção da cidadania a mulheres rurais;  - implantação do Programa de Resíduos Sólidos, que buscou dar apoio e fomento à associações, cooperativas e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis, por meio de assessoria técnica, capacitação, infraestrutura e logística para aperfeiçoar as atividades de coleta, triagem, processamento e comercialização dos resíduos sólidos |
| **2014** |
| - criação do Programa Nacional de Associativismo e Cooperativismo Social (PRONACOOP Social), instituído pelo Decreto n. 8.163 de 20 de dezembro de 2013, ―com a finalidade de planejar, coordenar, executar e monitorar as ações voltadas ao desenvolvimento das cooperativas sociais e dos empreendimentos econômicos solidários sociais |
| **2015** |
| - criação do Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários - CADSOL, instituído pela Portaria 1.780, de 19 de novembro de 2014, do MTE, objetivando o reconhecimento institucional dos Empreendimentos Solidários para maior acesso a políticas, programas públicos de financiamento, compras governamentais, e comercialização. |

Fonte: MOTA (2017); LOAs (2004-2015); BRASIL (2019)

Elaborado pelo autor

No campo da transversalidade, as políticas públicas da ES foram implantadas com esforço conjunto e cotização de diversas esferas do Executivo Federal, capitaneadas pelas SENAES. Segue abaixo o Quadro 2 com as principais ações conjuntas em parcerias entre entes do executivo, na perspectiva da integração.

**Quadro 2** – Ações transversais da SENAES

|  |  |
| --- | --- |
| Ministério da Justiça | no âmbito do PRONASCI, para desenvolver ações de ES como estratégia de prevenção da violência nos territórios da paz mapeados por aquele ministério |
| MEC | apoio às incubadoras universitárias e na política de Educação de Jovens e Adultos (EJA) |
| MCT e a FINEP | apoio às incubadoras de ES e no desenvolvimento de• tecnologias sociais próprias |
| Ministério da Saúde | Política de Saúde Mental e na construção de políticas de apoio às cooperativas sociais |
| MDS | estratégias de segurança alimentar e nutricional, políticas de inclusão produtiva e fomento às organizações de catadores de materiais recicláveis |
| Ministério da Cultura | Apoio a empreendimentos econômicos solidários que atuam em atividades culturais, Programa Cultura Viva e Pontos de Cultura |
| MDA | empreendimentos econômicos solidários que atuam em atividades culturais |
| Ministério da Pesca e Aquicultura | incubação de EES nos Centros Integrados da Pesca Artesanal (CIPAR) |
| Ministério do Turismo | na promoção de ações de turismo solidário com• incubadoras de ES |
| Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) | desenvolvimento de• pesquisas, no suporte ao Sistema de Informações em ES e no boletim mercado de trabalho (seção de ES) |
| Ministério do Meio Ambiente | às Cooperativas e Associações de Coleta e Reciclagem no âmbito da política de Resíduos Sólido |
| BNDES | linha de crédito para empresas recuperadas, para inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis e apoio a outras iniciativas de ES |
| Banco do Nordeste | apoio aos Fundos Rotativos Solidários |
| BB e CEF | apoio aos Bancos Comunitários de Desenvolvimento; Com a secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) |
| Secretaria Especial de Políticaspara Mulheres | inclusão da ES no Plano Nacional de Políticas para Mulheres |

Fonte: BRASIL (2019)

Elaborado pelo autor

Para a consecução das políticas públicas para a ES e sua execução sob o preceito da transversalidade, foi necessária a concepção de todo um arcabouço jurídico. Buscou-se a construção de um marco normativo apropriado para reconhecimento, respaldo e segurança jurídica das formas coletivas de organização econômica, o que é uma das principais demandas do campo da ES, algo similar nos demais países da América do Sul.

A constatação sobre a urgência de um marco normativo sempre fora reforçada nas resoluções das Conferências Nacionais de Economia Solidária e pelo Conselho Nacional de Economia Solidária - CNES, que estabeleceram dois importantes marcadores: 1) necessidade de reconhecimento, formalização e tratamento tributário adequado aos empreendimentos solidários, pois a falta de uma legislação especifica reduz experiências coletivas diversas de ES a determinadas formas legais que acabam por impedir, de fato, seu pleno funcionamento; b) facilitar o acesso a políticas públicas, pois são grandes os entraves legais e burocráticos para se implantar programas e ações que viabilizem a ES, no que toca investimentos e capital de giro para a estruturação e o financiamento dos empreendimentos (BRASIL, 2019).

Como resultado destas demandas históricas, constituiu-se um rol de dispositivos normativos importante para a ES, dentre Leis, Decretos e Portarias, que serão apresentadas no Quadro 3, com breve explanação de suas diretrizes:

**Quadro 3** – Marco Jurídico sobre a ES - Brasil

|  |
| --- |
| Decreto n° 4.764, de 24 de junho de 2003: institui a criação da SENAES. |
| Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003: reforma na Administração Pública Federal, que criou a SENAES e o Conselho Nacional de ES. |
| Lei no 11.101, de 9 de fevereiro de 2005: regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Em seu Artigo 50 reconhece a possibilidade de recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão. |
| Portaria nº. 30, de 20 de março de 2006: Institui o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES) com a finalidade de identificação e registro de informações de Empreendimentos Econômicos Solidários (ESSs) e de Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento à ES no Brasil |
| Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006: institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Prevê que cooperativas com faturamento igual de micro e pequena empresa possam ter os benefícios não tributários da lei, como acesso facilitado a compras públicas, desburocratização e facilidade no acesso ao credito. |
| Decreto nº. 6.341, de 3 de janeiro de 2008: cria Seções ou Núcleos de ES nas Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego – SRTEs. |
| Decreto nº 7.357/2010, de 17 de novembro de 2011: regulamentação do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas: Decreto que institucionaliza e regulamenta o PRONINC, está em tramitação na Casa Civil. |
| Decreto nº 7.358/2010, de 17 de novembro de 2011: institui o Sistema Brasileiro de Comércio Justo e Solidário: Decreto que cria, regulamenta e define os critérios de certificação do Sistema Brasileiro de Comércio Justo e Solidário. |
| Lei no 12.690, de 19 de julho de 2012 **-**Dispõe sobre a organização e o funcionamento das Cooperativas de Trabalho; institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho – PRONACOOP |
| [Decreto nº 8.163, de 20 de dezembro de 2013](http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEC%208.163-2013?OpenDocument) **-** institui o Programa Nacional de Apoio ao Associativismo e Cooperativismo Social - Pronacoop Social, e dá outras providências. (Revogado em 2019) |
| Aprovação pelo Senado em 11/12/2019 do Projeto de Lei da Câmara ([PLC 137/2017](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131528)) que cria a Política Nacional de Economia Solidária (PNES) e o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes) |

Fonte: BRASIL (2019); BRASIL (2020a); BRASIL (2020b)

Elaborado pelo autor

A aprovação do Projeto de Lei 137/2017, já no final de 2019, representa sem dúvida um avanço e um marco temporal relevante para a ES no Brasil. O PNES visa nortear os empreendimentos de ES, nos ditames de sua gestão democrática, garantia de livre adesão; intercooperação, precificação, distribuição e transparência na gestão. O PNES resolve em certa medida a lacuna jurídica que vinha obliterando a normatização da ES e a atuação dos empreendimentos solidários. Isso implica em uma maior participação da ES no cenário sócio-econômico nacional. De acordo com o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária – SIES, em levantamento finalizado em 2015, havia mais de 19 mil empreendimento solidários em 2.713 cidades de todos os estados da Federação, sendo 41%, no Nordeste; 16% na Região Sul, 16% na Região Sudeste; 16% na Região Norte e 10% na região Centro Oeste. 55% de a metade dos empreendimentos opera em zonas rurais contra 35% em áreas urbanas e 10% atuam tanto em zonas rurais quanto urbanas. cada empreendimento solidário possui em média 73 associados, atuando nos segmentos de indústrias de transformação, comércio, agricultura, pecuária, produção florestal, pesca, dentre outros (SIES, 2020).

As políticas públicas para a ES no Brasil que foram apresentadas acima, sua dimensão transversal, assim como o avanço no marco jurídico, são derivados de uma longa trajetória de discussões e apreciações coletivas das demandas do segmento da ES junto aos governos com inclinação progressista. A inserção da ES na agenda pública, no caso brasileiro, assim como será visto nos casos da Argentina e Uruguay, só foi impulsionada e recepcionada pelo Estado por conta da intensa participação conjunta de diversos atores, entre trabalhadores e trabalhadoras, órgãos de representação, pesquisadores, estudiosos, simpatizantes do movimento da ES, dentre outros. Mota (2017) e Silva (2017) relacionam como um dos produtos desta construção coletiva a elaboração do 1 Plano Nacional de Economia Solidária (2015-2019), resultante da atuação sinérgica do FBES, SENAES e CNES e norteadora das diretrizes para a formatação do arcabouço legal.

Mesmo tendo sido elaborado apenas em 2015, o plano está circunscrito da seguinte forma: 1- Diretrizes Gerais, que são: a) Promoção do Desenvolvimento Sustentável e Solidário; b) Fortalecimento dos Processos Democráticos, da Participação e Controle social; c) Reconhecimento das Forças Organizativas Econômicas Solidárias e dos Direitos Sociais do Trabalho Associado; d) Abordagem Territorial e Setorial e Reconhecimento da Diversidade. 2- Principais metas: a) formação de empreendimentos, entidades de apoio e gestores público; b) implantação do Sistema Público de Economia Solidária; c) fortalecimento dos EES, nas suas diferentes especificidades; d) fomento a participação das mulheres, da juventude e de pessoas em situação de desvantagem social; e) finanças solidárias. 3 - Prioridades Estratégicas: a) Produção, Comercialização e Consumo Solidários; b) Financiamento, Crédito e Finanças Solidárias; c) Educação e Autogestão; d) Ambiente Institucional.

O PNES constitui um documento de orientação para a agenda da ES e um dos pontos mais relevantes de seu conteúdo é a abordagem ampla das políticas públicas como elemento fundamental para consolidação da ES, tendo norteado as diretrizes para a aprovação do Projeto de Lei.

Para concluir, abaixo segue o Quadro 4, em que são apresentados os principais encontros, conferências e plenária sobre ES de 2001 a 2014 no Brasil, que foram os espaços de agregação de conhecimentos, discussões, problematizações e construção coletiva das diretrizes para a composição da agenda públicas para a ES.

**Quadro 4** – Reuniões, Plenárias e Conferências sobre ES 2001-2014

|  |
| --- |
| **2001** |
| |  | | --- | | Fórum Social Mundial – Porto Alegre-DF  início da articulação do Grupo de Trabalho Brasileiro em Economia Solidária. | |
| **2002** |
| I Plenária Nacional de Economia Solidária – Porto Alegre-RS  Durante o II Fórum Social Mundial, consolidação do Grupo de Trabalho Brasileiro em Economia Solidária, com o objetivo de buscar um espaço institucional. |
| **2003** |
| - II Plenária Nacional de Economia Solidária, Porto Alegre-RS  Durante o III Fórum Social Mundial foi anunciada a criação da SENAES;  - III Plenária Nacional de Economia Solidária, Brasilia-DF  Foram realizadas etapas estaduais em 18 entidades federativas; criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária; consolidação das primeiras demandas. |
| **2006** |
| I Conferência Nacional de Economia Solidária, Brasilia-DF  Afirmação e reconhecimento da identidade da economia solidária. No final do ano de 2006, consolidou-se o Conselho Nacional de Economia Solidária |
| **2008** |
| IV Plenária Nacional de Economia Solidária, Luiziania-GO |
| **2010** |
| II Conferência Nacional de Economia Solidária, Brasilia-DF  Afirmação da política nacional de economia solidária como direito de cidadania e obrigação do Estado. |
| **2012** |
| V Plenária Nacional de Economia Solidária, Brasilia-DF  Afirmação da economia solidária como um movimento social; afirmação da necessidade de uma política pública de Estado, campanha de mobilização e abaixo assinado pelo Projeto de Lei n. 4.685 |
| **2014** |
| III Conferência Nacional de Economia Solidária, Brasilia-DF  Elaboração do 1º Plano Nacional de Economia Solidária |

Fonte: Silva, 2017; Mota, 2017.

Elaborado pelo autor.

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Desde o surgimento de empreendimentos econômicos solidários, em inícios da década de 1990, o suporte do Estado por meio de políticas públicas específicas se fez necessário. Se em um primeiro momento ações foram esparsas, a partir de 2003, com a criação da SENAES, observa-se a inserção institucional de uma plataforma de política pública voltada para a ES. Ao longo de mais de 13 anos a SENAIS capitaneou, sob o prisma da transversalidade, a agenda para a ES no país, tendo dotação orçamentária própria, crescente de 2004 a 2013, com redução dos aportes até sua extinção em 2019. A SENAES representou um avanço em termos institucionais mas também em termos simbólicos, pois a presença pela primeira vez na história de uma Secretaria de segundo escalão do MTE pôde aglutinar os diversos atores presentes nos debates e canalizar as demandas dos empreendimentos e trabalhadores da ES para um espaço institucional. Uma série de políticas públicas foram implementadas de 2004 a 2015, sob a égide da consolidação da ES no espaço institucional.

Concomitantemente, um arcabouço normativo foi se constituindo mediante a promulgação de Leis, Decretos e Portarias para regerem a formatação dos empreendimentos solidários e das políticas públicas a eles direcionadas. Contudo, mesmo com a maior institucionalização e normatização, houve carência em recepcionar a ES na agenda como uma política de Estado, uma vez que as ações se deram no âmbito dos governos, fragilizando a solidez de médio e longo prazo das políticas públicas, sua perenidade, sendo vinculadas às gestões do momento. Dura comprovação desta fragilidade se deu com o desmantelamento dos Programas e Ações que assistiam a ES, desaparecimento da SENAES, sendo que as políticas públicas para a ES simplesmente foram abandonadas pelo atual governo, em mais um dos seus flagrantes retrocessos. Cabe aqui um breve alento, por conta da aprovação, pelo Senado Federal, o Projeto de Lei [137/2017](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131528) que cria a PNES e o Sinaes, abrindo a perspectiva da retomada de uma agenda propulsora das ações da ES no Brasil.

**REFERÊNCIAS**

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Avanços e Desafios para as políticas públicas de economia solidária. no governo federal 2003/2010. 8 anos de economia solidária no governo federal. Acesso em 10 set 2019e.

BRASIL. Decreto n. 8.163, de 20 de dezembro de 2013. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Associativismo e Cooperativismo Social - Pronacoop Social, e dá outras providências.Acesso em 10 jan 2020a.

BRASIL. Projeto de Lei da Câmara ([PLC 137/2017](http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131528)) que cria a Política Nacional de Economia Solidária (PNES) e o Sistema Nacional de Economia Solidária (Sinaes). Acesso em 10 jan 2020b.

CUNHA, G. C.. **Outras políticas para outras economias**: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

FARIA, M. S.; SANCHEZ, F. J. B.. A. economia solidária no Governo federal: intersetorialidade, transversalidade e cooperação internacional. In: BENINI, E. A.; FARIA, M. S.; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R.. **Gestão pública e sociedades**: fundamentos e políticas de economia solidária. Outras Expressões: São Paulo, 2011. pp.413-425.

HARVEY, D. A teoria marxista do Estado. In: HARVEY, D. A **produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

MORAIS, L. P.; BACIC. M. J..**A Importância do ecossistema empreendedor para a economia social e solidária (ESS**): avanços, retrocessos e desafios atuais no Brasil. Revista da ABET, v. 18, n. 1. 2019. pp.3-21

MOTA, C. R. S.. **Processo de formulação das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma Rousseff (2011-2016):** Uma análise a partir da percepção dos policy-makers. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2017.

NAGEN, F. A.; JESUS, S.. **V plenária nacional de economia solidária**: trajetória e construção da economia solidária no Brasil. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

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

SCHIOCHET. V.. políticas públicas de economia solidária: breve trajetória e desafios. In: BENINI, E. A.; FARIA, M. S.; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R.. **Gestão pública e sociedades**: fundamentos e políticas de economia solidária. Outras Expressões: São Paulo, 2011. pp.443-452.

SILVA, R. M. A.. **Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil**: conquistas de direitos e desafios institucionais. Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo. v.1.1. São Paulo, 2017. pp. 8-34

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES EM ECONOMIA SOLIDÁRIA – SIES. **Altas digital da Economia Solidária**. <<http://sies.ecosol.org.br/atlas>> Acesso em: 05 maio de 2020