

# ECONOMIA SOLIDÁRIA E OS DESAFIOS DA SUPERAÇÃO DA POBREZA EXTREMA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

*Paul Singer, Roberto Marinho A. da Silva e Valmor Schiochet*

A partir de 2011, a Política Nacional de Economia Solidária passou a compor as estratégias de inclusão produtiva do Plano Brasil sem Miséria com o objetivo de contribuir com o esforço nacional para a erradicação da pobreza extrema. Para tanto foram ampliados os investimentos e a escala das ações que viessem a contribuir com a capacidade de auto-organização e autogestão de grupos populacionais e comunidades caracterizadas por vulnerabilidades sociais, fortalecendo e expandindo a economia solidária enquanto estratégia emancipatória. O presente artigo apresenta um balanço crítico das ações que ainda estão em plena execução, destacando os avanços, desafios e oportunidades para ampliação das capacidades das iniciativas econômicas solidárias, integrando-as plenamente às orientações estratégicas de redução das desigualdades socioeconômicas e regionais por meio do resgate da população que se encontra em situação de extrema pobreza, na promoção de um desenvolvimento incluyente e sustentável.

## A ECONOMIA SOLIDÁRIA

A economia solidária é um modo de produção em que os meios de produção são propriedades coletivas daqueles que trabalham com esses meios. Os empreendimentos de economia solidária podem ser de duas espécies: 1) associações de produtores individuais ou familiares, cujos membros trabalham em seus lotes de terra ou em oficinas, mas que realizam em comum diversas operações, tais como compras de matérias primas, vendas de suas produções, arrendamento de máquinas ou de outros equipamentos de alto custo e de uso esporádico, promoção de pesquisas de mercado, de campanhas publicitárias etc.; e 2) fábricas ou outras estruturas de produção cujos equipamentos são usados simultaneamente, tais como navios, hospitais, laboratórios, redes de distribuição de energia elétrica, hotéis etc. Os empreendimentos do tipo 1 são associações de produtores que preservam sua autonomia individual ou familiar, e se associam para algumas atividades que lhes proporcionam ganhos de escala. Tais produtores autônomos tomam decisões sobre compras, vendas, arrendamentos e outras operações em comum, de forma democrática, em assembleias de que todos participam, cada pessoa tendo um voto. Assim é a autogestão. Nos empreendimentos do tipo 2, a produção é necessariamente coletiva, o que faz com que não haja possibilidade de ações autônomas por parte dos sócios; toda a produção pertence a todos e a receita de sua venda é repartida entre os trabalhadores por critérios de justiça distributiva, adotados em assembleias por consenso ou, quando não, por maioria de votos.

Na economia solidária, as relações sociais de produção são democráticas, havendo estrita igualdade de direitos, mas não necessariamente de ganhos: nos empreendimentos associativos (tipo 1) cada um ganha conforme a receita obtida pela venda do que produz; nos empreendimentos coletivos (tipo 2), os que são considerados pela coletividade como mais merecedores – seja pela maior experiência, habilidade ou qualificação – podem ganhar mais pela hora trabalhada do que os que têm menos daquelas qualidades. O que todos os empreendimentos de economia solidária têm em comum é que não estão submetidos a qualquer autoridade externa

ou interna à coletividade; os dirigentes dos empreendimentos (quando os há) são eleitos pelo conjunto dos sócios e devem cumprir em sua atividade de chefia as diretrizes aprovadas em assembleia de todos trabalhadores.

Com essas características, a economia solidária constitui uma estratégia de desenvolvimento para comunidades que prezam sua autonomia e fazem questão de que todos os membros se beneficiem do desenvolvimento, que resulta do esforço de todos. Para que o desenvolvimento solidário aconteça, é preciso que a comunidade saiba que poderá contar com o apoio de governos municipal, estadual e/ou federal. O apoio que o poder público pode aportar aos empreendedores de economia solidária tem diversas formas: assessoria técnica, formação profissional, abertura de crédito e assessoria para a constituição de bancos comunitários, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito, por exemplo, que permitirão à comunidade reinvestir seu excedente e dessa forma passar a depender cada vez menos da ajuda governamental.

A erradicação da pobreza por meio da economia solidária é um processo que se autoalimenta à medida que a comunidade deixa de ser pobre e resignada e se torna consciente de seu potencial, que só se torna realidade se todos os membros juntarem seus empenhos e criatividade em um esforço contínuo e cada vez mais profícuo. É preciso que se saiba também que à medida que o desenvolvimento solidário avançar, será menos difícil que as comunidades que por acaso ficaram para trás recuperem o atraso, pois o desenvolvimento local é contagioso, cada comunidade que se desenvolve oferece um mercado crescente às demais em um mesmo território.

## ECONOMIA SOLIDÁRIA E SUPERACÃO DA POBREZA EXTREMA

A pobreza extrema é um fenômeno estrutural que faz parte da triste estatística mundial de cerca de 1,2 bilhão de pessoas que vivem abaixo da linha da pobreza, com US\$ 1,25 (PPC – Paridade do Poder de Compra) ou menos ao dia,

conforme divulgado no Relatório de Desenvolvimento Humano 2014<sup>1</sup>. As pessoas extremamente pobres são vítimas da fome, conforme o mais recente relatório da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura<sup>2</sup>, ao anunciar que no mundo há aproximadamente 805 milhões de pessoas que sofrem de subnutrição. Tal situação está sendo agravada em âmbito global, com o aumento do número de pessoas desempregadas e em situação de trabalho precário, conforme o relatório sobre o emprego mundial divulgado pela Organização Internacional do Trabalho<sup>3</sup>: os desempregados no mundo em 2014 somam mais de 200 milhões e “mais da metade dos trabalhadores do mundo em desenvolvimento, cerca de 1,5 bilhão de pessoas, se encontram em situação laboral vulnerável”.

Além da insuficiência de renda, a pobreza extrema é um fenômeno de múltiplas dimensões que se expressa no acesso precário aos serviços sociais básicos (água, energia elétrica, saúde, moradia etc.) na baixa escolaridade, na insegurança alimentar, nas formas precárias de inserção no mundo do trabalho, entre outras. A superação da pobreza extrema requer uma abordagem multidimensional em políticas intersetoriais. Além do atendimento às necessidades imediatas, é necessário promover a ampliação das capacidades das pessoas por meio das ações de transferência de renda, da melhoria do acesso e da qualidade dos serviços públicos e pelas oportunidades de inclusão no mundo do trabalho, seja no emprego assalariado ou por meio do autoemprego individual ou coletivo, o que requer o acesso aos ativos necessários à promoção de iniciativas de ocupação e renda: conhecimentos, crédito, infraestrutura produtiva etc.

No Brasil, a superação da pobreza extrema, além de um desafio político lançado pela presidente Dilma Rousseff ao criar o Plano Brasil sem Miséria em 2011, converteu-se em uma oportunidade para a ampliação e o fortalecimento de

---

1 PNUD, 2014.

2 FAO, 2014.

3 OIT, 2014.

estratégias de redução de desigualdades socioeconômicas e regionais. Felizmente, nos últimos anos, o Brasil acumulou aprendizados na direção de que a sustentabilidade do desenvolvimento só é possível com distribuição de renda. Tem sido fundamental a articulação entre as políticas de infraestrutura e de crescimento econômico com o incremento de políticas sociais, que passam a ser compreendidas como fator de dinamização do desenvolvimento e não como um custo e um peso para a sociedade. O fortalecimento do mercado interno com as iniciativas de transferência de renda, com as obras de infraestrutura, o crescimento do emprego, os ganhos salariais, sobretudo do salário mínimo, além da ampliação do crédito para o consumo e para a produção, tem sido um diferencial importante do Brasil no atual contexto da crise econômica mundial. Isso tem sido possível com a recuperação da capacidade de intervenção do Estado como promotor do desenvolvimento, impulsionando as forças vivas da sociedade, na contramão da ideologia neoliberal que dominara as políticas públicas no Brasil dos anos 1990 até o início do século XXI.

É com base nessa perspectiva inovadora de desenvolvimento que, em 2011, a política pública de economia solidária foi incorporada ao Plano Brasil sem Miséria no âmbito das estratégias de inclusão produtiva. Além do emprego assalariado e das iniciativas de trabalho por conta própria, incluindo microempreendimentos individuais ou familiares, o trabalho associado é a opção oferecida pela economia solidária para promover as capacidades e criar oportunidades para que as pessoas em situação de pobreza possam obter renda por meio do trabalho decente. Além disso, na promoção do desenvolvimento local e territorial sustentável, as iniciativas de economia solidária vêm apontando soluções estruturantes para a dinamização de cadeias produtivas e de arranjos econômicos setoriais com o adensamento e a verticalização da produção em redes de cooperação, conforme reconheceu a I Conferência Nacional de Economia Solidária:

*Assim, a economia solidária, ao reorganizar processos econômicos e cadeias produtivas, se converte ao mesmo tempo em uma dinâmica de desenvolvimento endógeno (a partir de dentro), autogestionário,*

*solidário e sustentável, fazendo dos agentes locais os atores privilegiados e responsáveis pelo desenvolvimento local, territorial e regional, considerando e ampliando as capacidades locais ou territoriais, numa estratégia nacional de desenvolvimento.*<sup>4</sup>

Coerente com sua missão institucional, no Brasil sem Miséria, as ações da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) foram orientadas para contribuir com o esforço nacional para a erradicação da pobreza extrema por meio de iniciativas econômicas solidárias de ocupação e renda. Para tanto, seria necessário ampliar os investimentos e dar escala às ações que viessem a contribuir com a capacidade de auto-organização e autogestão de grupos populacionais e comunidades caracterizadas por vulnerabilidades sociais, fortalecendo e expandindo a economia solidária.

Para alcançar esses objetivos, foram definidas diretrizes e estratégias entre as quais destaca-se a *integração de ações de apoio e fomento à economia solidária*, tratando de forma articulada as demandas dos empreendimentos econômicos solidários por acesso a conhecimentos, a recursos materiais e financeiros e a mecanismos e instrumentos de organização da comercialização. Outra diretriz é a da *integração e articulação intersetorial* da economia solidária com outras políticas públicas de recorte socioeconômico, com ênfase nas ações e instrumentos do Brasil sem Miséria: Busca Ativa, Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), benefícios e serviços sociais, infraestrutura, entre outras. Destacam-se, ainda, a *abordagem territorial integradora de espaços e de ação intersetorial*, envolvendo sujeitos sociais e políticas públicas em processos locais e territoriais de desenvolvimento, combinada com a *abordagem econômica setorial*, com foco na organização setorial de unidades familiares e de empreendimentos econômicos solidários de um mesmo território ou segmento produtivo em redes de cooperação solidária. Finalmente, a diretriz do *fortalecimento dos processos participativos* e de controle social nas políticas

---

4 I CONAES, Resolução n° 18.

públicas de economia solidária nos processos de formulação e execução das ações. Os objetivos e as diretrizes resultaram na organização de quatro eixos estruturantes e integradores dos instrumentos da política, conforme o quadro a seguir.

**Quadro 1 – Eixos de ações integradas e instrumentos da política de economia solidária**

Eixo	Instrumentos	Ações
Organização sociocomunitária	Agentes comunitários de desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificação, sensibilização e mobilização;</li> <li>• Diagnóstico de potencialidades socioeconômicas locais, de fluxos de produção e de consumo e de iniciativas econômicas solidárias existentes;</li> <li>• Planejamento de fortalecimento das iniciativas de Economia Solidária (ES).</li> </ul>
	Espaços multifuncionais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestação de serviços múltiplos aos empreendimentos econômicos solidários em espaços de referência da ES.</li> </ul>
Acesso a conhecimentos: educação e tecnologias	Educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educação cidadã, elevação da escolaridade, qualificação social e profissional.</li> </ul>
	Assessoria Técnica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bases de serviço de apoio e assessoramento técnico e suporte para gestão com elaboração e implantação de planos de negócios e de sustentabilidade.</li> </ul>
	Incubação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incubação de empreendimentos, desde a constituição primária dos grupos, formalização e autonomia dos empreendimentos econômicos solidários.</li> <li>• Desenvolvimento e disseminação de tecnologias sociais.</li> </ul>

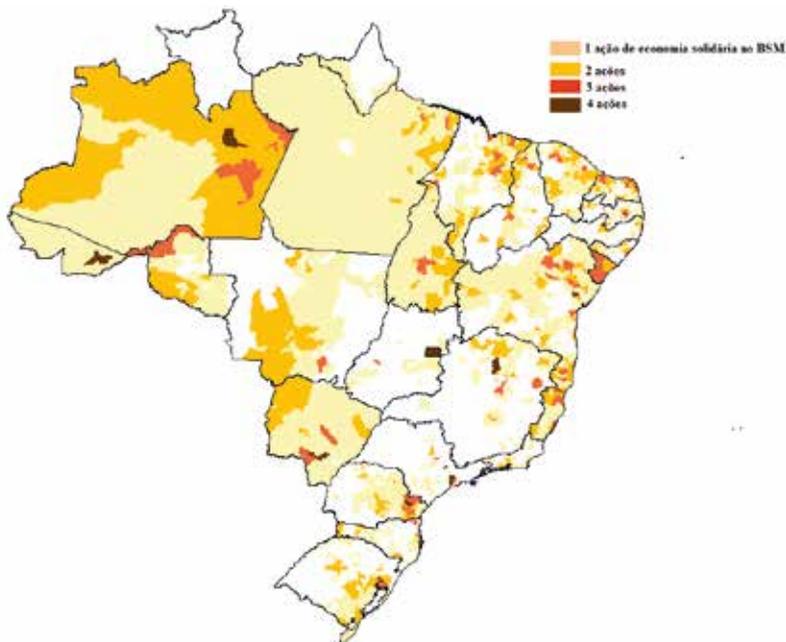
Eixo	Instrumentos	Ações
Investimentos e finanças solidárias	Expansão das finanças solidárias	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio e fomento a bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito solidário;</li> <li>• Desenvolvimento e disseminação de metodologias de gestão de finanças solidárias;</li> <li>• Apoio ao microcrédito produtivo orientado;</li> </ul>
	Investimentos para produção	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Captação e disponibilização de recursos para infraestrutura e equipamentos para os empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação.</li> </ul>
Organização da comercialização justa e solidária	Espaços fixos de comercialização	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lojas, centros e centrais de comercialização solidária;</li> <li>• Feiras permanentes, eventuais e exposições.</li> </ul>
	Cadastro e certificação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconhecimento público no Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS)</li> </ul>
	Mercado Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assessoramento para organização da oferta e demanda no acesso às compras governamentais.</li> </ul>

*Fonte: Senaes/MTE, 2011 – 2013. Termos de referência e especificações complementares das chamadas públicas de parceria.*

## AÇÕES DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Entre o lançamento do Brasil sem Miséria, em 2011, e maio de 2014, a Senaes/MTE disponibilizou R\$ 406,9 milhões em 150 parcerias celebradas com governos estaduais, governos municipais e organizações da sociedade civil para desenvolver ações em 2.275 municípios brasileiros, conforme mapa a seguir:

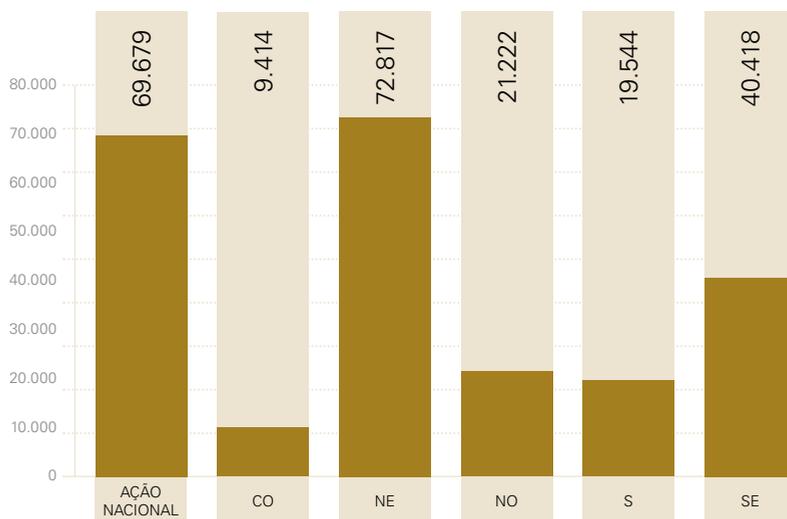
Figura1 – Municípios com ações de Economia Solidária no Plano Brasil sem Miséria



Fonte: Senaes/MTE, 2014. Relatórios e Projetos Básicos de Convênios celebrados entre junho de 2011 e maio de 2014 com recursos do Plano Brasil sem Miséria.

As ações de economia solidária no âmbito da inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria beneficiam diretamente 233.094 pessoas, no fortalecimento e fomento de 10.925 empreendimentos econômicos solidários na geração de oportunidades de trabalho e renda com pessoas em situação de pobreza extrema. A ampliação dessas ações foi possibilitada pela cooperação técnica e financeira com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com pactuações de ações com entes federados e organizações da sociedade civil. A distribuição regional dessas iniciativas está expressa no gráfico a seguir, considerando o número de pessoas diretamente beneficiadas.

Gráfico 1 – Pessoas apoiadas em ações de economia solidária no BSM por região<sup>5</sup>

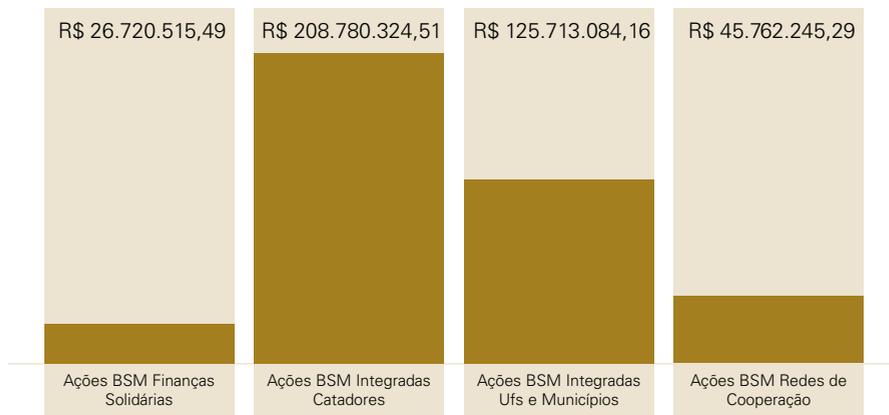


Fonte: Senaes/MTE, 2014. Relatórios e Projetos Básicos de convênios celebrados entre junho de 2011 e maio de 2014 com recursos do Plano Brasil sem Miséria.

Verifica-se coerência na concentração dos investimentos na região Nordeste, onde há o maior percentual de pessoas em extrema pobreza no Brasil, conforme os dados censitários de 2010. Quanto à distribuição dos recursos, as ações foram agregadas nas seguintes tipologias:

<sup>5</sup> O gráfico apresenta também as ações que são desenvolvidas em todo o território nacional, sem abrangência regional específica.

Gráfico 2 – Investimento em ações de economia solidária do BSM (R\$ milhões)



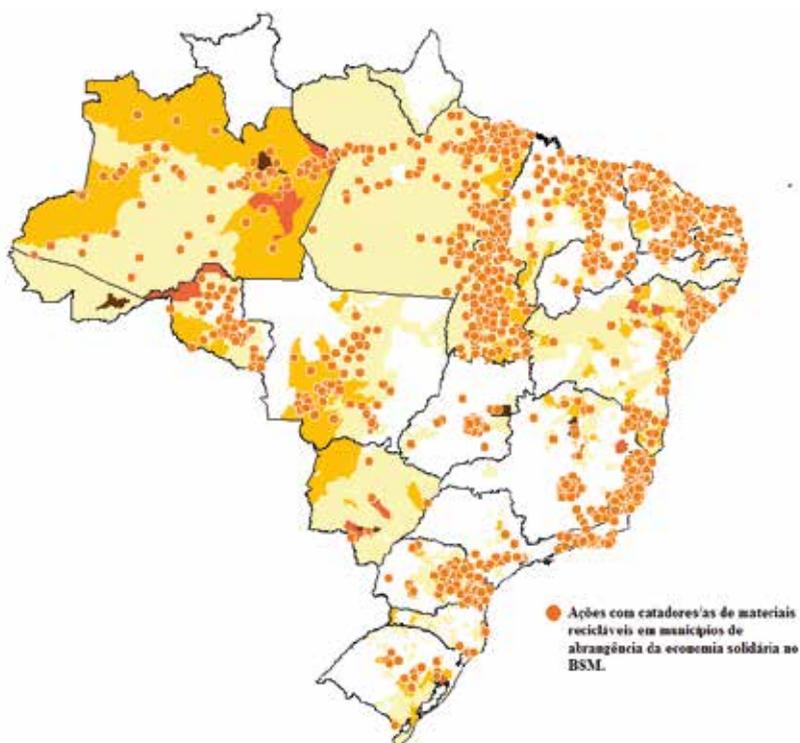
Fonte: Senaes/MTE, 2014. Relatórios e Projetos Básicos de convênios celebrados entre junho de 2011 e maio de 2014 com recursos do Plano Brasil sem Miséria.

## Inclusão socioeconômica de catadores e catadoras de materiais recicláveis

A inclusão socioeconômica de catadores está prevista no Plano Plurianual do governo federal (2012-2015), mais especificamente no Programa Temático 2067 – Resíduos Sólidos, no “apoio e fomento às associações, cooperativas e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis por meio de formação, assessoria técnica, infraestrutura e logística em unidades de coleta, triagem, processamento e comercialização de resíduos” (Iniciativa 00ZE). O esforço principal é a articulação das ações com a implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei nº 12.305/10. Em cooperação técnica e financeira com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Meio Ambiente e Secretaria Geral da Presidência da República, estão sendo apoiados projetos com

órgãos governamentais e organizações da sociedade civil com investimentos que chegam a R\$ 208,7 milhões para beneficiar diretamente 79,8 mil pessoas e 1.437 empreendimentos, conforme mapa a seguir.

Figura 2 – Municípios com ações integradas de inclusão socioeconômica de catadores



Fonte: Senaes/MTE, 2014. *Relatórios e Projetos Básicos de Convênios celebrados entre 2011 e 2014 com recursos do Plano Brasil sem Miséria.*

Na perspectiva do acesso a direitos para superação da pobreza extrema, as ações realizadas com catadores combinam esforços em múltiplas direções, desde o acesso a linhas de crédito adequadas, assessoria técnica, alfabetização, elevação de escolaridade, educação profissional e tecnológica, formação para a autogestão

e o fortalecimento institucional do associativismo e do cooperativismo na cadeia produtiva da reciclagem, até do acesso a moradia, saúde e demais direitos sociais. Por isso, estão sendo realizados esforços de articulação e diálogo com diferentes entes públicos, privados e da sociedade civil, com vistas à construção de soluções locais para a inclusão dos catadores de materiais nos processos de destinação adequada dos resíduos sólidos, e à ampliação do acesso aos serviços públicos de proteção social, educação, saúde, cultura e lazer aos catadores e catadoras de materiais recicláveis.

O balanço das ações realizadas indicam esforços para identificação, sensibilização e mobilização de catadores e catadoras de material reciclável que não estão adequadamente organizados, cujo trabalho ainda é realizado em “lixões” ou nas ruas, de forma precária, individual ou desarticulada, inserindo-os no Cadastro Único para Programas Sociais. As ações de incubação e assessoria técnica contribuem para a constituição e fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários e de redes de cooperação atuantes nas cadeias produtivas de resíduos sólidos, nas atividades de coleta, triagem e reciclagem e de logística reversa.

## **Ações integradas de economia solidária como estratégia de promoção do desenvolvimento local e territorial sustentável**

Entre junho de 2011 e maio de 2014 foram celebradas 60 parcerias com governos estaduais e municipais, envolvendo investimentos na ordem de R\$ 125,7 milhões para beneficiar diretamente 78,6 mil pessoas e 4.713 empreendimentos. Nesses projetos estão sendo executadas e implantadas, de forma integrada, as ações e os instrumentos previstos nos quatro eixos de ação acima comentados. Merece destaque a capacitação e atuação de agentes comunitários de desenvolvimento solidário e a implantação de espaços multifuncionais de referência das ações de economia solidária e desenvolvimento local (Centros Públicos ou Casas da Economia Solidária).

Em 2013, as ações integradas de economia solidária foram ampliadas para beneficiar a população em situação de rua com projetos celebrados com governos municipais e organizações da sociedade civil. No contexto da superação da extrema pobreza no Brasil, a inclusão socioeconômica dessa população apresenta-se como objetivo estratégico para o governo federal, que assumiu compromissos de ampliação das ações de prevenção e de redução da vulnerabilidade da população de rua, sobretudo às situações de violência. Para tanto, as ações de economia solidária contribuem com a criação de oportunidades de inclusão socioproductiva e de autonomia socioeconômica, com a oferta de equipamentos, serviços públicos e espaços de convivência.

## Promoção e fomento às redes de cooperação solidária

Constituídas por empreendimentos econômicos solidários em cadeias produtivas e arranjos econômicos territoriais e setoriais de produção, comercialização e consumo solidários, as redes de cooperação solidária são estratégias de viabilização de ocupação e renda com a população em situação de pobreza extrema. Para tanto, por meio de convênios celebrados com organizações da sociedade civil, estão sendo diretamente apoiadas 54,8 mil pessoas e 3.754 empreendimentos com investimento de R\$ 45,7 milhões, potencializando a estruturação da economia familiar e dos empreendimentos econômicos solidários em arranjos econômicos setoriais ou em cadeias produtivas como estratégia para dinamização econômica de territórios.

Estão sendo realizados processos participativos e sistemáticos de assessoramento técnico por meio de bases de serviços de apoio à economia solidária para realização de estudos e diagnósticos de viabilidade técnica, econômica e organizativa; planos territoriais e setoriais de encadeamento de atividades de produção e comercialização; planos de sustentabilidade econômica dos empreendimentos organizados em redes, planos de logística solidária; projetos de estruturação da verticalização e adensamento de cadeias produtivas; projetos

de financiamento e investimentos com vista à organização de produtos e serviços, entre outros. Nesse contexto, em parceria com a Secretaria Nacional de Juventude (SNJ), estão sendo apoiadas redes de cooperação de empreendimentos para inserção socioeconômica de jovens nas áreas urbanas e rurais.

Em parceria com o Ministério da Educação (MEC) e com o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), 102 incubadoras tecnológicas de cooperativas populares e economia solidária, vinculadas às instituições de ensino superior e tecnológico, foram apoiadas e fortalecidas para a incubação de 650 empreendimentos econômicos solidários em todo o país, conforme previsto no Decreto n° 7.357/2010 que instituiu o Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Proninc).

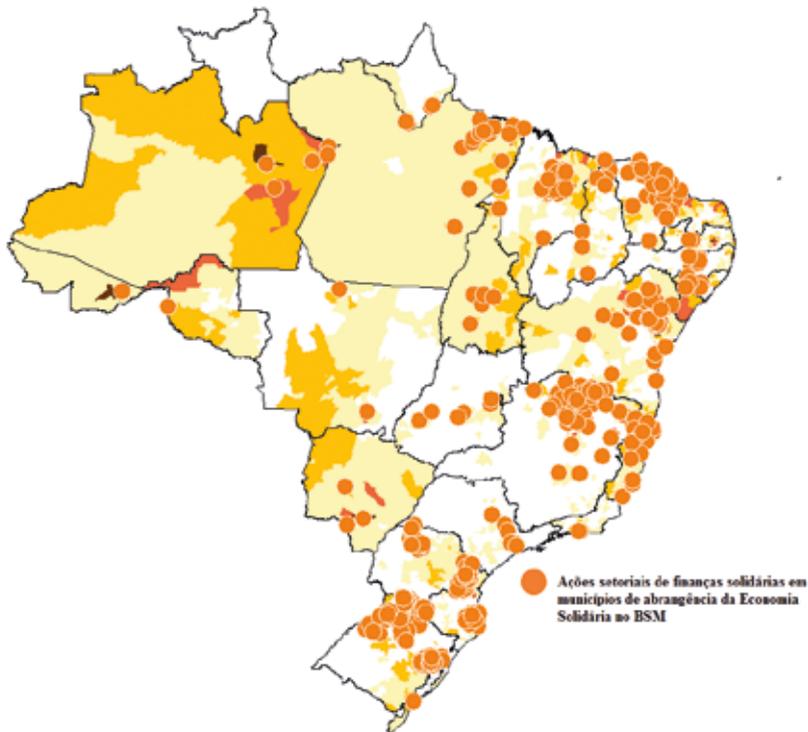
## Fomento e fortalecimento das finanças solidárias

Além dos projetos de ações territoriais e municipais integradas, foram celebrados convênios nacionais e regionais com organizações da sociedade civil para apoio e articulação de 191 bancos comunitários de desenvolvimento, 605 fundos solidários e 195 cooperativas de crédito solidário<sup>6</sup>, enquanto instrumentos de promoção do desenvolvimento territorial sustentável com superação da pobreza extrema. O total de investimentos chega a R\$ 26,7 milhões para beneficiar diretamente 19,8 mil pessoas e 1.021 empreendimentos, conforme mapa a seguir.

---

<sup>6</sup> Parte dessas iniciativas de finanças solidárias já existe e está sendo fortalecida, enquanto outras novas estão sendo fomentadas nos convênios recém-celebrados.

Figura 3 – Municípios com ações de Finanças Solidárias no Plano Brasil sem Miséria



Fonte: Senaes/MTE, 2014. *Relatórios e Projetos Básicos de Convênios celebrados entre 2011 e 2014 com recursos do Plano Brasil sem Miséria.*

As finanças solidárias possibilitam o acesso ao crédito e a outros serviços financeiros para as pessoas em situação de pobreza extrema em segmentos populacionais, comunidades e territórios caracterizados pela vulnerabilidade socioeconômica, excluídas do acesso às instituições financeiras tradicionais. Além de desconcentrar o capital e reduzir a pobreza com a democratização do acesso à renda, as iniciativas de microcrédito e finanças solidárias inserem no mercado interno uma quantidade enorme de pessoas, que sem esse crédito estariam totalmente marginalizadas. Os empréstimos

são concedidos à gente pobre, e quase sempre os recursos são gastos em curto prazo, tão logo desembolsados. Isso significa que produzem um multiplicador de gasto e renda, na medida em que os que vendem ao beneficiário do crédito popular e solidário, em geral, fazem também parte das classes populares que usarão a receita adicional para satisfazer necessidades até então reprimidas. Desse modo, cada real emprestado a empreendedores populares ou às organizações coletivas contribui para expandir a demanda total por mercadorias, e com isso estimula processos virtuosos na dinâmica socioeconômica de comunidade e territórios. Por isso, as iniciativas de microcrédito e finanças solidárias são combinadas com outros instrumentos de apoio e fomento aos empreendimentos populares (individuais e coletivos) como formação, assessoria técnica, inovação tecnológica e desenvolvimento da autogestão comunitária.

## DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NA SUPERAÇÃO DA POBREZA EXTREMA

Entre os avanços nas ações de economia solidária no Plano Brasil sem Miséria, pode-se destacar a ampliação da escala e da abrangência geográfica das ações em todo o território nacional, com aumento da capacidade da política pública em atuar com pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza que já vivenciam processos de organização e com aquelas que ainda não estão organizadas. Isso significa que o Plano possibilitou que os empreendimentos de economia solidária já existentes pudessem fortalecer suas capacidades de geração de renda por meio do trabalho associado, com melhorias nas condições de vida dos participantes. Por outro lado, estão sendo fomentados novos empreendimentos que possibilitam a inclusão de pessoas que ainda não participam dessas iniciativas socioeconômicas.

Outro avanço perceptível é uma melhor organização e estruturação dos instrumentos (apresentados no Quadro 1) da política pública para atendimentos das demandas desses empreendimentos com base em diretrizes e eixos de atuação.

No entanto, a experiência recente demonstrou que os prazos para implantação e consolidação desses instrumentos são maiores que os previstos no planejamento inicial, o que reafirma a economia solidária como uma política pública que requer de médio a longo prazo para viabilizar seu potencial e alcançar os resultados desejados.

No entanto, a operacionalização dessas ações por meio de convênios torna a transferência dos recursos demasiadamente burocrática e morosa, o que atrasou a execução das ações e seus resultados. Em muitos casos, as ações de economia solidária no Brasil sem Miséria sofreram descontinuidade administrativa, com mudanças constantes e substanciais no Ministério do Trabalho e Emprego, órgão governamental gestor do projeto, gerando reformas administrativas que ocasionaram atrasos na execução dos projetos. As principais dificuldades estão relacionadas aos trâmites burocráticos para realização dos processos de seleção e de contratação de serviços e aquisição de bens, sobretudo para contratação dos serviços de formação e assistência técnica. Tal situação também está relacionada às limitações técnicas e administrativas de órgãos públicos, sobretudo em relação à composição de suas equipes com a perícia necessária para execução de ações “inovadoras” que requeiram novos fluxos de trabalho.

Tal realidade corrobora a necessidade de definição de novos mecanismos e instrumentos que viabilizem a operacionalização da política pública de economia solidária, com controle social, estruturada em um sistema nacional que articule e integre as esferas federativas em colaboração com organizações da sociedade civil. Faz-se necessário avançar na ampliação da capacidade operacional dos órgãos públicos com mais recursos, pessoal e novos instrumentos para aperfeiçoamento dos processos de gestão dos programas e ações, inclusive com instrumentos para execução descentralizada de ações e repasse de recursos, notadamente em relação à possibilidade de repasse fundo a fundo entre as esferas de governo.

Outros desafios estruturais e institucionais precisam ser enfrentados para a consolidação da economia solidária enquanto estratégia de superação da extrema pobreza. Os empreendimentos de economia solidária enfrentam grandes barreiras

institucionais que limitam a plena expansão de suas potencialidades, reduzindo sua capacidade de produção e de agregar valor aos seus produtos e serviços, com consequências perceptíveis no baixo rendimento de seus associados. O fortalecimento e a expansão da economia solidária dependem fundamentalmente da efetiva valorização das suas potencialidades na agenda nacional de desenvolvimento, possibilitando um ambiente institucional favorável com a atualização, o aperfeiçoamento e a criação de leis e mecanismos que facilitem a formalização e o funcionamento dos empreendimentos econômicos solidários, sobretudo das sociedades cooperativas, considerando os aspectos tributários, creditícios e de acesso à seguridade social. É importante registrar que propostas que atualizam a legislação do cooperativismo nesta direção estão em tramitação no Congresso Nacional e enfrentam fortes resistências das forças sociais mais refratárias à inclusão socioeconômica da população mais pobre.

A experiência acumulada ensina que as ações de economia solidária para superação da extrema pobreza são limitadas nas áreas urbanas pela inexistência de políticas massivas de crédito, assessoramento técnico e comercialização. Essas ações devem dar respostas efetivas às demandas, de forma articulada, evitando a fragmentação das intervenções e o descolamento das estratégias de arranjos organizativos e produtivos territoriais e setoriais em redes de cooperação de produção, comercialização e consumo. É preciso, portanto, avançar na criação de uma política de assessoramento técnico para empreendimentos de economia solidária nas áreas urbanas, articulada ao fortalecimento das ações de educação profissional e tecnológica do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), com prioridade para mulheres e jovens em situação de pobreza e extrema pobreza.

Além disso, as iniciativas de economia solidária no Plano Brasil sem Miséria continuam sofrendo com os limites de acesso ao crédito produtivo orientado. Os empreendimentos de economia solidária das áreas urbanas são excluídos sumariamente do acesso ao sistema de crédito tradicional pela impossibilidade de apresentar as garantias que são exigidas pelas instituições financeiras operadoras, públicas e privadas.

A exemplo do Programa Crescer, que disponibiliza microcrédito produtivo orientado para empreendedores individuais de atividades produtivas de pequeno porte, faz-se necessário criar uma linha de crédito do “Crescer Solidário” voltado ao financiamento de iniciativas econômicas solidárias de pequeno porte em áreas urbanas, com prioridade para mulheres e jovens que desenvolvem a gestão coletiva de atividades econômicas de produção e de prestação de serviços. Além dessa iniciativa, é fundamental ampliar o apoio institucional para as iniciativas de finanças solidárias (bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito solidário), além das instituições de microfinanças, para operacionalização da modalidade de crédito, facilitando o acesso para o público específico.

Tem urgência a ampliação da escala de atendimento aos catadores de materiais recicláveis no âmbito da implantação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), com geração de trabalho decente e obtenção de renda. Se, por um lado, a obrigação imposta pela PNRS de encerramento dos lixões e de construção de aterros sanitários significa um grande avanço na questão ambiental, esse mesmo avanço na questão social somente se dará se houver apoio público para os trabalhadores que tiram o seu sustento desses inadequados locais. Se o encerramento massivo dos lixões e a implantação da coleta seletiva ocorrer sem inclusão do público de catadores, o número de pessoas em situação de pobreza extrema no país aumentará. Por isso precisamos agir bem e rápido. Faz-se necessário atender um número maior de catadores para que sejam sensibilizados, acompanhados, cadastrados, encaminhados para ações de qualificação técnica e assessoria/incubação a fim de constituírem e/ou reforçarem suas organizações produtivas.

Enfrentados esses desafios, a política pública de economia solidária poderá ampliar ainda mais sua capacidade de plena integração às orientações estratégicas de redução das desigualdades socioeconômicas e regionais, por meio da superação da extrema pobreza, promovendo o desenvolvimento incluyente e sustentável. O balanço das ações da economia solidária no Plano Brasil sem Miséria mostra que isso é plenamente possível.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA (CONAES). *Resolução N° 18, de junho de 2006*. Brasília, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA (FAO). *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2014*. Disponível em: <<http://www.fao.org/publications/sofi/2014/es/>>. Acesso em: 14 out. 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2014*. El desarrollo a través del empleo. Disponível em:

<[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---comm/documents/publication/wcms\\_243965.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---comm/documents/publication/wcms_243965.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2014.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório do Desenvolvimento Humano 2014. Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resilência*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/RDH2014pt.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2014.