

Políticas públicas de apoio à economia solidária no Brasil

Contribuições para um debate¹

Francisco José Carvalho Mazzeu²

Resumo O artigo traça um panorama das políticas públicas de apoio aos Empreendimentos de Economia Solidária no Brasil, com base nos dados de programas nacionais e de legislações estaduais e municipais. Por meio das informações levantadas, foi feita uma análise baseada em um referencial metodológico proposto para o campo do chamado Investimento de Impacto. Esse referencial classifica as iniciativas governamentais em três tipos: aquelas que oferecem recursos de capital diretamente aos empreendimentos (supply), as que direcionam recursos por meio de compras públicas ou outros mecanismos (directing) e as que aumentam a capacidade técnica dos empreendimentos para captar e gerenciar recursos (demand). A aplicação desse modelo indicou que existia, nos programas analisados, uma carência de ações de oferta e direcionamento de recursos, especialmente para os empreendimentos urbanos. O quadro de análise também aponta seis critérios para a avaliação de políticas públicas: Transparência, Focalização, Implementação, Coordenação, Comprometimento e Participação Social e Comunitária. Com base nesses critérios, foi apontada uma necessidade de melhoria nas dimensões de Coordenação, Comprometimento e Focalização. Em relação às políticas locais e estaduais, montou-se um quadro comparativo com os pontos principais estabelecidos pelas legislações analisadas, indicando, entre outros aspectos, a necessidade de encontrar mecanismos mais estruturados de financiamento dos programas, por meio de Fundos de Investimento Solidário, por exemplo. Finalmente, o texto aponta para o potencial de articulação da Economia Solidária com o setor de Investimento de Impacto e as Empresas Sociais, especialmente no que se refere ao financiamento e à inserção no mercado.

Palavras-chave Avaliação de Políticas Públicas; Economia Solidária; Investimento de Impacto; Empreendimentos Econômicos Solidários.

Abstract The article provides an overview of public policies to support Solidarity Economy Enterprises in Brazil, based on data from national programs and state and local laws. Based on the information gathered was made an analysis based on a methodological framework proposed for the so-called Impact Investing field. This framework classifies government initiatives in three types: those that provide capital resources directly to enterprises, those

1 Este texto é baseado em um relatório de pesquisa enviado à Fundação Rockefeller e à Fundação de Desenvolvimento da UNESP, como resultado de um projeto executado pela Fundação Unitrabalho.

2 Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação Escolar da UNESP - Universidade Estadual Paulista, Campus Araraquara/SP. E-mail: fmazzeu@gmail.com.

that direct resources through public procurement or other mechanisms and those that increase the technical capacity of enterprises to capture and manage resources. The application of this model indicated that there was a lack of supply and directing actions in the analyzed programs, especially for urban enterprises. The analytical framework also identifies six criteria for the evaluation of public policies: Transparency, Targeting, Implementation, Coordination, Commitment and Engagement. Based on these criteria it was identified a need for improvement in the dimensions of: Targeting, Coordination and Commitment. Regarding to local and state policies, a comparative table was drawn up with the main points established by the legislations analyzed, indicating, among other things, the need to find more structured financing mechanisms for the programs, through Solidarity Investment Funds, for example. Finally, the text points to the potential of articulation of the Solidarity Economy with the Impact Investing sector and the Social Enterprises, particularly in issues like investment and market insertion.

Keywords Public Policies Evaluation; Solidarity Economy; Impact Investing; Solidarity Enterprises.

Resumén Este relato de experiencia aborda la política pública de economía solidaria desarrollada por el gobierno de Bahía desde 2007, a través de la Superintendência de Economia Solidária da Secretaria do Trabalho, Emprego, Renda e Esporte (Superintendencia de Economía Solidaria del Ministerio de Trabajo, Empleo, Ingresos y Deporte). Trata de una iniciativa innovadora que atiende a una reivindicación del movimiento de economía solidaria bahiano y que ha beneficiado a miles de trabajadores. Esta intervención pública se centra en los siguientes elementos: estructuración e institucionalización de la política, con la creación de marcos jurídicos específicos; establecimiento de derechos económicos, relacionados con el acceso al crédito y finanzas solidarias; creación de estructura de servicios públicos de asistencia técnica y de crédito en espacios físicos de amplio acceso a los EES; y atención directa a las empresas. El texto inicia con una breve contextualización del surgimiento de la política estatal de economía solidaria, enseguida se detalla su organización institucional y las directrices de estructuración, y, por último, se presentan los aprendizajes, límites y retos, así como algunas reflexiones sobre la cuestión de la política de la economía solidaria como una política de inclusión social o de desarrollo.

Palabras clave Economía solidaria; La política pública de la economía solidaria; Cooperativismo.

Introdução

Em meados de 1980 se inicia no Brasil um movimento de reação ao desemprego e às situações de crise econômico-sociais (e.g., falências), que criou um ambiente propício à formação e ao desenvolvimento da chamada Economia Solidária. Entende-se por Economia Solidária o conjunto de atividades econômicas de produção, distribuição, consumo, poupança e

crédito, organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras, de forma coletiva e autogestionária. Seus princípios podem ser agrupados em três dimensões: (i) a cooperação e a solidariedade entre os trabalhadores; (ii) a participação de todos na gestão do negócio (autogestão); e (iii) a viabilidade econômica dos empreendimentos.

A Economia Solidária vem ganhando espaço na agenda das políticas públicas. Houve programas de governos estaduais (Rio Grande do Sul em 1999) e municipais (São Paulo em 2000 e São Carlos 2001) que alcançaram o nível federal, com a criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

A criação da SENAES, vinculada ao Ministério do Trabalho, embora tenha representado um avanço por inserir esse tema nas políticas públicas do governo federal (exemplo seguido por vários governos estaduais e municipais em todo o país), de certa forma pode ter limitado a Economia Solidária ao contexto das políticas de geração de trabalho e renda e até mesmo de assistência social aos trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho, deixando em segundo plano o debate sobre a construção de um modelo de desenvolvimento econômico mais justo e sustentável e sobre a atuação do Estado na promoção desse tipo de desenvolvimento. As Políticas Públicas federais que mostram maior interface com a Economia Solidária têm sido aquelas coordenadas basicamente pelos Ministérios da área Social, como: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Ministério da Educação (MEC), o Ministério da Saúde (MS), etc.

Houve, nos últimos anos, pouca interação das políticas de Economia Solidária com as políticas econômicas *stricto sensu*, em especial de desenvolvimento industrial, promoção de exportações e inovação tecnológica.

No âmbito acadêmico, as políticas de apoio à Economia Solidária no Brasil ainda são pouco conhecidas e raramente têm sido estudadas em suas características específicas, gerando pouca contribuição das universidades para a compreensão e aperfeiçoamento dessas políticas, que possuem significativa importância para o debate sobre os modelos de desenvolvimento econômico e social em implantação no país.

1 Quadro conceitual e metodológico

O projeto “Investimento de Impacto na Economia Solidária”, realizado pela Fundação Unitrabalho com o suporte da Fundação Rockefeller, procurou fornecer uma análise das políticas públicas brasileiras que têm como alvo os empreendimentos econômicos solidários, seguindo o “Quadro lógico de análise das políticas de investimento responsável” desenvolvido pelo programa Iniciativa para o Investimento Responsável (IRI), da Universidade de Harvard (WOOD; THORNLEY, 2011).

A figura 1 permite identificar e classificar as políticas em três grupos, conforme o esquema abaixo.

Embora esse referencial de análise tenha sido elaborado para o setor de Investimento de Impacto, procurou-se adaptá-lo para a análise de políticas públicas de Economia Solidária. Foi feito um levantamento dos principais programas desenvolvidos pelo Governo Federal a partir de 2002, não apenas no âmbito da SENAES, mas de outros órgãos que atuam e atuaram no suporte aos empreendimentos econômicos solidários. Os principais documentos analisados foram os PPAs - Planos Pluri-Anuais, bem como os documentos que descrevem cada um dos programas, disponibilizados pelos respectivos órgãos gestores. Foram também consultados os dados de relatórios de execução produzidos pelo Ministério do Planejamento e pelo Tribunal de Contas da União.

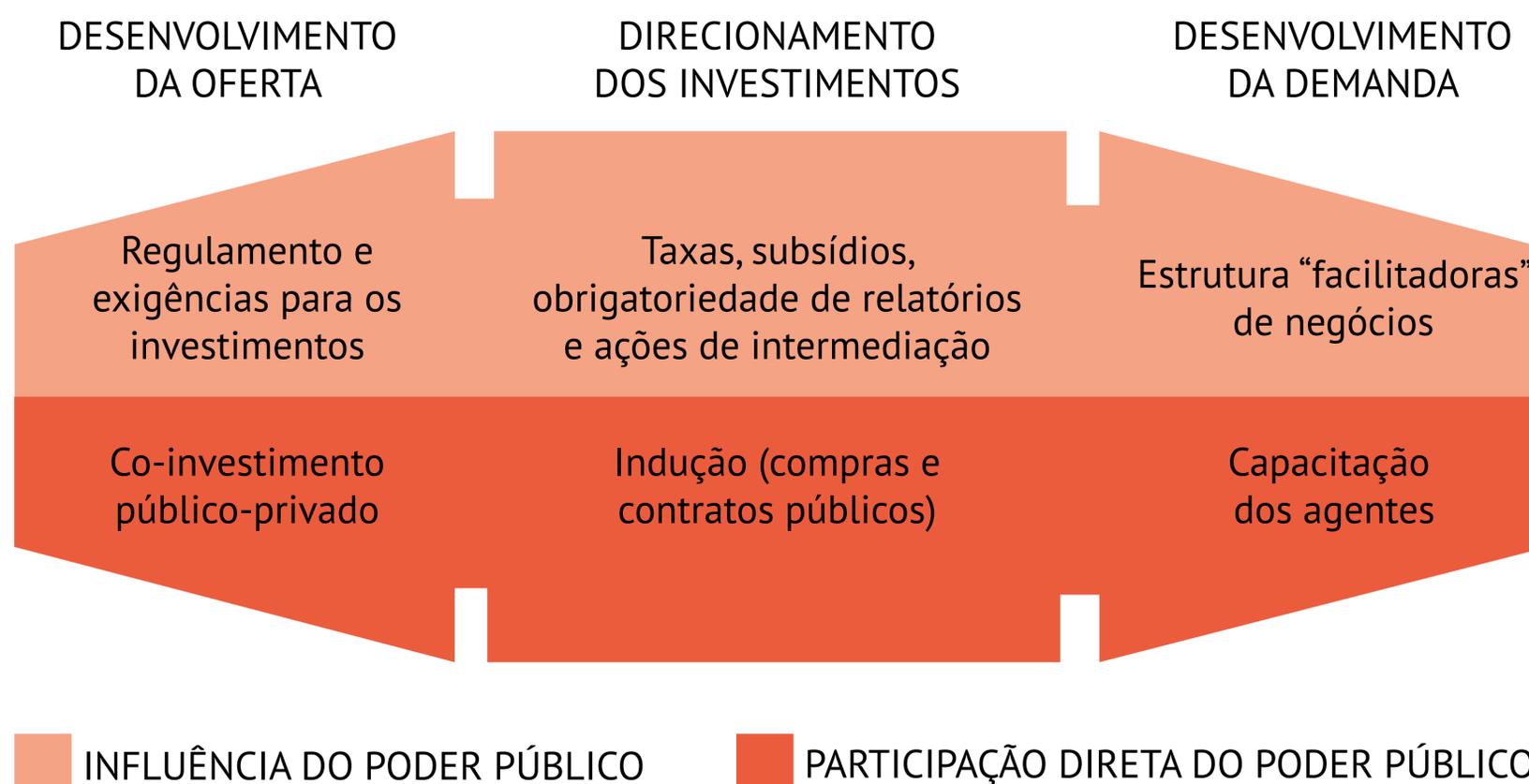


Figura 1. Modelo para análise de políticas públicas. Fonte: Traduzido e adaptado de WOOD & THORNLEY, 2011.

2 Resultados e discussão

No âmbito do governo federal, a pesquisa analisou doze programas, considerando diversos aspectos dentro desse quadro. O primeiro aspecto analisado foi a capacidade de cada política em prover capital para os empreendimentos solidários. Os resultados são apresentados abaixo na Tabela 1, que mostra se cada programa provê diretamente os recursos (OFERTA), se direciona compras públicas (DIRECIONAMENTO), ou ainda se pretende capacitar os empreendimentos para captar recursos e apri-

Tabela 1. Programas de Economia Solidária por tipo.

NOME DO PROGRAMA	TIPO DE POLÍTICA: Oferta/Direcionamento/Demanda
Programa de Apoio a Catadores de Materiais Recicláveis - CATAFORTE / BNDES - SENAES - FBB	OFERTA E DEMANDA
Programa Logística Solidária/Cataforte (BNDES/FBB)	OFERTA E DEMANDA
Programa de Apoio à Consolidação de Empreendimentos Autogestionários (PACEA)-BNDES	OFERTA
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) - MDS - CONAB	DIRECIONAMENTO
Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (PRONAF) - MDA	OFERTA
Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT) - MDA	DEMANDA
Programa Economia Solidária em Desenvolvimento - SENAES - MTE	DEMANDA E DIRECIONAMENTO
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) - MEC/MDS	DIRECIONAMENTO
Programa Resíduos Sólidos Urbanos (apoio aos catadores)- FUNASA/MS	OFERTA
Programa Petrobras Desenvolvimento & Cidadania	OFERTA E DEMANDA
Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC) - SENAES/MTE	DEMANDA
Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária - MDA	OFERTA

Fonte: Elaboração própria com dados do PPA - Plano Plurianual.

morar sua gestão. Em alguns casos, os programas foram classificados em mais de um tipo de política.

O segundo aspecto analisado refere-se ao total de investimento feito pelo governo até 2011 e o previsto para o período seguinte. Nos dados levantados é possível perceber uma forte concentração nas políticas de OFERTA de capital (91% dos recursos) se comparadas com as de DEMANDA (8%) e quase uma ausência das que direcionam o capital para os empreendimentos, como políticas de Compras Públicas (menos de 1% dos investimentos). Para os anos seguintes, uma melhora era esperada nesse quadro, graças ao crescimento do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que poderia representar aproximadamente 38% dos investimentos públicos futuros nesse campo, reduzindo a participação da OFERTA para 62%. Não há dados suficientes para avaliar o investimento em DEMANDA, mas é possível estimar que permaneça muito baixo.

Quanto ao local dos empreendimentos (área urbana ou rural), há claramente uma grande diferença: enquanto nas políticas voltadas para os empreendimentos urbanos foram investidos 80% dos recursos no lado da DEMANDA, 15% em ambas OFERTA e DEMANDA e 5% na OFERTA, nos empreendimentos rurais os investimentos são praticamente todos concentrados na Oferta de Capital (99,8%).

No caso dos empreendimentos rurais, o forte programa de oferta de empréstimos de baixo custo para pequenos agricultores (PRONAF) causa uma distorção no banco de dados. Com esse programa incluído nas tabelas, 91% do capital investido em empreendimentos seria reembolsável, mas, ao excluí-lo da lista, a situação se reverte e temos 95% dos recursos investidos como não reembolsáveis, ou seja, ofertados como doações ou transferência de renda. Mantendo em mente que o PRONAF dá ao tomador um empréstimo bonificado, então, parte do capital é também uma doação. É possível, portanto, ver uma forte ação do governo federal para fornecer capital subsidiado para os empreendimentos, pelo menos na área rural. Essa oferta de capital também esteve presente no cerne de alguns programas voltados ao público urbano, como o CATAFORTE, dirigido para empreendimentos de catadores de materiais recicláveis.

Entretanto, não encontramos políticas que tenham oferecido uma “cesta” de suporte financeiro a esses empreendimentos (rurais ou urbanos), que incluísse fundos de investimento e empréstimos subsidiados para criar pontes entre as doações e a capacidade de gerar e captar recursos de outras fontes diferentes do poder público.

Pode-se constatar, de uma maneira geral, que as políticas públicas analisadas, voltadas aos empreendimentos rurais e à agricultura familiar, parecem estar pendendo para o lado da oferta, criando um descompasso com os investimentos em demanda e direcionamento. Isso pode refletir em dificuldades para os empreendimentos no acesso ao capital provido pelo governo e também para a gestão do dia a dia do empreendimento, até mesmo para pagar os empréstimos contraídos e prestar contas de recursos recebidos. A avaliação dos resultados do PRONAF sustenta essa hipótese de dificuldades de gestão e inadimplência (MAIA et al, 2012; GUANZIROLI, 2007). No caso dos Empreendimentos Econômicos Solidários urbanos, parece ocorrer um desequilíbrio no sentido oposto, com um investimento desproporcional no lado da Demanda, com muitas ações e investimentos na Formação em detrimento da oferta de capital e do direcionamento de compras públicas e outras formas de aporte e de estímulo aos empreendimentos.

Mesmo considerando suas limitações, as políticas atuais de economia solidária estão ajudando esse setor a crescer e melhorar a renda e a qualidade de vida de um número significativo de pessoas pobres (cerca de 1 milhão e 687 mil trabalhadores em 2013). Esses dados justificam a necessidade de manutenção e melhoria dessas políticas.

Com o objetivo de contribuir para a avaliação e avanço nesse campo, esta pesquisa desenvolveu uma análise dos programas federais voltados à Economia Solidária, ou que lhe sejam ligados, utilizando um conjunto de Seis Critérios propostos por Wood & Thornley (2011): 1. Transparência, 2. Focalização, 3. Implementação, 4. Coordenação, 5. Comprometimento e 6. Participação Social e Comunitária. Como parte do projeto, foi criado um conjunto de indicadores e atribuída uma nota para cada critério, de A até C, sendo que a nota A mostra o melhor resultado e a C representa o pior.

A Tabela 2 traz a descrição de cada um desses critérios.

Como resultado, desenvolveu-se um tipo de classificação das políticas, como mostrado na tabela 3.

Em uma análise preliminar, os dados mostram que os aspectos que precisam melhorar nas políticas analisadas estão nesta ordem: Coordenação, Comprometimento e Focalização.

Estudando mais a fundo o lado da Demanda por capital, é necessário frisar algumas informações importantes sobre os Empreendimentos Econômicos Solidários. O Sistema de Informação da Economia Solidária

Tabela 2. Critérios utilizados na análise dos programas pesquisados.

Critério	Notas e indicadores utilizados na análise
Transparência	<p>A = Todos os dados do programa estão disponíveis no site oficial; há descrição detalhada da forma de acesso aos recursos; há dados de contato dos responsáveis (se possível com resposta); existência de relatórios de avaliação.</p> <p>B = Dados disponíveis em outros sites; dados incompletos.</p> <p>C = Ausência de dados na internet .</p>
Focalização	<p>A= Bom recorte de público-alvo e territorialidade + máximo de escala possível (quantidade de beneficiários acima de 1 milhão); Quanto mais definido o perfil do público e os locais possíveis de execução, maior a focalização; “busca ativa” de beneficiários;</p> <p>B= Bom recorte de público alvo e território, mas com pequena escala (menos de 1 milhão de pessoas) .</p> <p>C= Público amplo ou universal sem foco específico.</p>
Implementação	<p>A = Existência de um órgão ou agência que dê suporte para a política; O órgão coordenador da política possui capilaridade nacional com estruturas próprias; Ocorreram adaptações na forma de execução ao longo do tempo; O total de recursos previstos foi aplicado.</p> <p>B = Existe órgão coordenador centralizado, sem capilaridade nacional; Apoio fornecido por instituições contratadas; Ausência de modificações ao longo do tempo; Os recursos tiveram aplicação parcial.</p> <p>C = Ausência de um órgão coordenador definido; Não houve aplicação de recursos.</p>
Coordenação	<p>A = Existência de diferentes órgãos envolvidos, com um conselho ou comitê de coordenação de alto nível; Presença de instituições e organizações da sociedade civil na coordenação do programa. Utilização de estruturas e ações já existentes “no mercado”.</p> <p>B = Execução por órgãos diferentes sem uma coordenação centralizada da gestão; Execução por agentes credenciados; Uso esporádico de estruturas e ações existentes.</p> <p>C= Execução e coordenação somente por um órgão, sem integração com outros órgãos e programas.</p>
Comprometimento	<p>A = Programa financiado por Fundo Constitucional; Continuidade na execução ao longo do tempo, sem interrupções e além do limite de governos;</p> <p>B = Programa financiado por fontes mistas, com grande dependência de recursos e decisões governamentais; Inserido no PPA; Interrupção temporária.</p> <p>C = Programa fora do PPA; Programa recém-criado ou sem informações suficientes sobre a continuidade ou financiamento.</p>

Fonte: Elaborado a partir dos critérios propostos por WOOD & THORNLEY, 2011.

Tabela 2. Continuação...

Critério	Notas e indicadores utilizados na análise
Participação Social e Comunitária	<p>A = A elaboração e execução do programa estabelece um diálogo entre articuladores de políticas e a sociedade, proporcionando uma adequação maior às necessidades expostas pela comunidade; Existência de um Conselho ou Comitê envolvendo representantes da sociedade ou comunidade dos beneficiários; Existência de canais para reclamações ou sugestões.</p> <p>B = Participação pontual da sociedade na elaboração e gestão do programa; Participação somente por intermédio de congressistas.</p> <p>C = Quando não há, por parte dos formuladores e gestores do programa, nenhum diálogo com a comunidade ou sociedade (seja direto ou indireto) ou quando não há informações suficientes sobre essa participação.</p>

Fonte: Elaborado a partir dos critérios propostos por WOOD & THORNLEY, 2011.

Tabela 3. Avaliação dos Programas de Economia Solidária.

Programas	Transpa- rência	Focali- zação	Implemen- tação	Coorde- nação	Compro- meti- mento	Partici- pação	Escore Geral
Programa de Apoio a Catadores de Materiais Recicláveis - CATAFORTE / BNDES - SENAES - FBB	B+	B+	B+	B+	B	A	B+
Programa de Apoio à Consolidação de Empreendimentos Autogestionários (PACEA)- BNDES	B+	B+	B	C+	B+	B	B
Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) - MDS – CONAB	A	B+	A	A	B+	A	A
Programa Economia Solidária em Desenvolvimento – SENAES	B	B+	B+	B+	C+	A	B+
Programa Logística Solidária/Cataforte (BNDES/FBB)	B+	B+	B+	B+	B	A	B+

Tabela 3. Continuação...

Programas	Transpa- rência	Focali- zação	Implemen- tação	Coorde- nação	Compro- meti- mento	Partici- pação	Escore Geral
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	B	B+	B+	B+	B+	B+	B+
Programa Nacional de Desenvolvimento da Agricultura Familiar (PRONAF)	B+	C	B	B	B+	A	B
Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT)	B+	A	B+	C	B+	A	B+
Programa Petrobras Desenvolvimento & Cidadania	B+	C+	B+	C	B+	B+	B
Programa Resíduos Sólidos Urbanos (apoio aos catadores) FUNASA	B+	B	B	C+	C+	B+	B

(SIES), mantido pelo Ministério do Trabalho e Emprego, apontou 21.859 empreendimentos solidários no Brasil em 2013. Mais da metade desses empreendimentos declararam que não fizeram investimentos e não tiveram acesso ao financiamento ou crédito no ano anterior à pesquisa. Os empreendimentos tiveram menos acesso ao crédito ou ao financiamento nas regiões mais pobres do país: Centro-Oeste (58,8%), Nordeste (55,4%) e Norte (64,6%). Muitas dificuldades de acesso ao capital foram citadas, mas as principais são: a falta de documentação requerida pelos agentes financeiros (ocorre mais no Norte e Centro-Oeste) e a carência de suporte para o preparo dos projetos, seguida por altas taxas de juros, falta de endosso e burocracia.

Um dos fatores que limita o acesso aos recursos é o formato jurídico dos empreendimentos solidários. Os dados indicam que 52% dos empreendimentos são organizados na forma de associações, 36,4% são grupos informais, 9,6% cooperativas e 2% distribuídos entre companhias autogestionárias e outras formas de sociedade. Isso significa que mais de 88%

não são capazes de obter empréstimos e investimentos privados. Uma causa importante desse número baixo de cooperativas é a legislação corrente sobre esse tipo de organização no Brasil.

A criação de cooperativas é regulada por uma lei federal, a Lei nº 5.764, de 1971. Essa lei, feita e aprovada pelo governo militar, foi adaptada às tradicionais cooperativas agrícolas. Por exemplo, ela apenas permite a criação de uma cooperativa com pelo menos 20 membros. Essa condição é difícil de ser alcançada por empreendimentos modernos e urbanos. Muitas tentativas foram feitas para introduzir mudanças nessa legislação, mas todas sofreram forte resistência pelo setor tradicional de cooperativas agroindustriais, que têm um grande poder no Congresso brasileiro. Em 19 de julho de 2012, depois de nove anos de debates no Congresso, uma nova legislação foi aprovada, a Lei nº 12.690, com o objetivo de assegurar aos membros das cooperativas de trabalho os mesmos direitos oferecidos aos trabalhadores regulares. Ao mesmo tempo, essa lei incluiu no seu escopo as cooperativas de produção e propôs modificações que poderão impactar a criação e gestão das cooperativas. Três mudanças notáveis podem ser salientadas: a) a redução de vinte para sete do número mínimo de membros necessários para iniciar uma cooperativa; b) os requisitos de autogestão, implicando uma Assembleia obrigatória geral para discutir os pagamentos e sobras das cooperativas, e c) a obrigação em oferecer a todos os membros os principais direitos sociais, como férias e descanso semanal remunerado.

Apesar de essas melhorias facilitarem a criação de uma cooperativa, a lei corrente não permite a esses empreendimentos receberem investimentos privados de uma pessoa ou de um fundo de investimento (qualquer investimento pode ser feito apenas por um membro da cooperativa e está limitado a um terço do capital total da cooperativa – esse investimento, por sua vez, não aumenta os direitos ou o poder de decisão do investidor nas assembleias). Seria possível encontrar uma fórmula que conciliasse a autogestão com a captação de investimentos? Esse seria um tema interessante para estudos futuros.

Paralelamente, e sob a influência dos esforços da SENAES e do Governo Federal, vários entes federativos buscaram produzir uma legislação própria e políticas locais de apoio aos empreendimentos solidários. A pesquisa encontrou, até 2013, nove leis estaduais e vinte e seis municipais definindo políticas para a economia solidária. Foram identificadas as leis **estaduais** de: Espírito Santo, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas

Gerais, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e as leis **municipais** de: Apiaçás, Araraquara, Carapicuíba, Caxias do Sul, Contagem, Guarulhos, Hortolândia, Itapira, Lins, Londrina, Macaíó, Mauá, Montes Claros, Novo Hamburgo, Osasco, Porto Velho, Recife, Rio Claro, Santa Maria, Santo André, São Carlos, São José do Rio Preto, São Jose dos Pinhais, São José dos Quatro Marcos, São Paulo, Tangará da Serra, Vitória da Conquista.

A Figura 2 mostra a localização dos municípios e estados pesquisados.

É possível perceber que esse tipo de legislação surgiu com mais força nas regiões sul e sudeste, com destaque para o estado de São Paulo.

Para análise dessas leis, foram elaborados eixos e temas que possibilitassem uma comparação e agregação em tópicos dos principais aspectos das políticas traçadas por esses documentos. A Tabela 4 apresenta esses temas e os principais dados levantados.

Uma análise que poderá ser feita futuramente refere-se à aplicação daqueles seis critérios antes citados (Transparência, Focalização, Imple-



Figura 2. Localização dos municípios e estados com legislação específica. Fonte: Elaboração própria a partir de dados levantados até 2013.

Tabela 4. Análise das leis estaduais e municipais de Economia Solidária.

TEMA	DADOS ENCONTRADOS NA AMOSTRA
CONCEITO	41% das leis adotam conceito de Economia Popular Solidária, ao passo que 59% utilizam o conceito de Economia Solidária.
ABRANGÊNCIA	64% das leis são voltadas somente para empreendimentos econômicos solidários, ao passo que 36% beneficiam também pequenos ou micro empreendimentos em geral.
DEFINIÇÃO DE EES	86% das leis utilizam a autogestão como um dos principais critérios para definir os EES. 75% das leis incluem critérios de responsabilidade social e ambiental na definição de EES. Um terço das leis instituiu um SELO para certificar os EES.
FOCO	Somente 1 lei foca exclusivamente os EES urbanos. As demais atendem aos dois grupos (rural e urbano), sendo que 36% explicitam que o apoio aos EES da área rural inclui a agricultura familiar. 44% das leis priorizam explicitamente as pessoas pobres/vulneráveis como público beneficiário da política. As demais não fazem menção clara ao público-alvo.
INCENTIVOS DIRETOS OFERECIDOS	Metade das leis prevê a possibilidade de cessão de espaços públicos aos EES. Entre as 36 leis municipais e estaduais estudadas, apenas sete, ou seja, 19% delas preveem a isenção de taxas específicas aos empreendimentos solidários e demais beneficiários abrangidos. Quase todas (94%) as leis preveem a oferta de formação aos membros dos EES e assessoria técnica.
INSTRUMENTOS DE APOIO	INCUBADORA: 64% das leis incluem a incubação de empreendimentos ou a criação de uma Incubadora Pública como estratégia importante da política. Porém, apenas 27% definem aspectos específicos desse processo, como o período de incubação (que varia de 2 a 4 anos). De modo geral as leis não preveem a infraestrutura a ser disponibilizada para o funcionamento da Incubadora. Pode ser que existam regulamentações nesse sentido que precisariam ser levantadas. CENTRO PÚBLICO: A criação de Centros Públicos de Economia Solidária está prevista em 16% das leis. FUNDO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: Metade das leis analisadas criam Fundos de Economia Solidária, mas apenas 11% estabelece uma fonte definida de recursos para abastecer esse Fundo. Do total dessas leis, um terço permite que os fundos aceitem recursos privados, sob a forma de doações. 11% das leis estabelecem que somente durante a fase de incubação é possível aos empreendimentos terem acesso aos recursos do Fundo. Apenas 2 dentre as 36 leis analisadas definem um valor da dotação inicial do Fundo, variando de R\$50 mil em um caso a R\$500 mil reais no outro.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados levantados na pesquisa.

Tabela 4. Continuação...

TEMA	DADOS ENCONTRADOS NA AMOSTRA
SUSTENTABILIDADE DOS EES	66% das leis incentivam a criação de cadeias ou redes por parte dos EES. Quanto à criação de um espaço específico para a comercialização de produtos e serviços dos empreendimentos solidários, foram encontradas 17 entre as 36 leis analisadas, ou seja, 47%, que preveem a criação dessa estrutura, seja na forma de feiras, sejam como espaços coletivos permanentes. Um número menor é encontrado no que tange à definição dos critérios de sustentabilidade a serem considerados para avaliar os EES. Somente 22% apresentam estes critérios.
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL	72% das leis criam um Conselho de Economia Solidária . O caráter do conselho (deliberativo ou consultivo) geralmente não é definido. Quando existe essa definição normalmente o conselho é consultivo.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados levantados na pesquisa.

mentação, Coordenação, Comprometimento e Participação Social e Comunitária) na caracterização das leis e políticas estaduais e municipais de Economia Solidária, o que pode gerar sugestões para o aprimoramento dessas políticas definidas e para a criação de novas iniciativas nesse campo.

Conclusões

Um dos pontos que merece reflexão, considerando uma perspectiva de longo prazo para a Economia Solidária é a necessidade de diversificação nas fontes de capital para os empreendimentos solidários. A oferta de capital de baixo custo (ou até sem custo) pelo poder público pode não ser sustentável em longo prazo e em grande escala, especialmente no contexto de governos indiferentes ou mesmo hostis às demandas dos trabalhadores autogestionários.

Sendo assim, políticas públicas que pudessem incentivar o setor privado a também oferecer doações e investimentos para os EES poderiam ser uma importante alternativa para complementar o aporte de recursos públicos.

Um dos setores do investimento privado que mais tem crescido nos últimos anos e se mostra interessado no potencial da Economia Solidária para gerar benefícios sociais e ambientais concretos integrados aos

resultados econômicos é o chamado Investimento de Impacto (Impact Investing).

Segundo a Rede Global para o Investimento de Impacto (GIIN, 2011):

Impact investments aim to create social or environmental benefit while generating financial returns. They vary in size, vehicle, and expected returns, but are generally made to private organizations with business operations and/or goods and services designed to produce social or environmental benefits. Impact investments are made around the world, targeting a range of social and environmental issues, including affordable housing, healthcare, education, clean water, and alternative energy. Both impact investors and mission-driven organizations are diverse. The former take various organizational forms, including traditional financial institutions, foundations, and government agencies. The latter include mission-driven businesses, nonprofit organizations seeking debt financing, as well as alternative forms, such as cooperatives. Despite this diversity, all effective impact investing requires informed management of social, environmental, and financial performance. (GIIN, 2001, p. 1).³

Analisando esse fenômeno no Brasil, percebe-se que as iniciativas baseadas no conceito de investimento de impacto estão ainda em seu estágio inicial. Um exemplo é o Vox Fundo de Capital, que pode ser considerado o primeiro fundo de capital de risco voltado ao investimento de impacto no país. Ele foi criado com o objetivo de melhorar as condições de vida da população de baixa renda e ao mesmo tempo dar um retorno financeiro aos investidores. (CREMONEZZI; CAVALARI; DIAS, 2013). A carteira do fundo, entretanto, não inclui empreendimentos solidários, somente em-

3 Tradução nossa: “Investimentos de Impacto pretendem gerar benefícios sociais e ambientais ao mesmo tempo em que geram retorno financeiro. Eles variam em tamanho, veículo e retornos esperados, mas geralmente são feitos por organizações privadas por meio de negócios e/ou bens e serviços desenhados para produzir benefícios sociais e ambientais. Investimentos de Impacto são feitos no mundo todo, visando uma ampla gama de temas sociais e ambientais, incluindo: moradia adequada, cuidados com a saúde, educação, água potável e energias alternativas. Investidores de Impacto e organizações dirigidas por uma missão são diferentes. Os primeiros assumem várias formas organizacionais, incluindo instituições financeiras tradicionais, fundações e agências governamentais. Os últimos incluem empresas voltadas para uma missão, organizações sem fins lucrativos que operam com financiamento por meio de empréstimos, bem como formas alternativas, como as cooperativas. Apesar dessa diversidade, todos os investimentos de impacto efetivos exigem uma gestão transparente do desempenho social, ambiental e financeiro”.

presas sociais e mesmo assim houve dificuldade para conciliar a lógica dessas empresas com as expectativas de mercado.

A principal diferença entre uma empresa social e um empreendimento solidário é que a empresa social não opera necessariamente sob a lógica da autogestão, mas tem uma finalidade de gerar benefícios para a sociedade em vez de produzir apenas o lucro para os sócios. Esse conceito de Empresa Social ou Negócio Social foi proposto por Yunus (2008) e, evidentemente, se diferencia bastante do conceito de Empreendimento Solidário.

O quadro 1 resume as principais diferenças entre os dois tipos de empreendimento.

Em nível mundial tem ocorrido uma grande expansão das empresas sociais, atuando em setores como a oferta de serviços em educação e saúde para pessoas de baixa renda, soluções de baixo custo para a geração de energia, acesso à água potável, melhoria na produção de alimentos, etc. No Brasil, essas iniciativas também vêm se expandindo, embora ainda sejam pouco conhecidas. Apesar de contribuírem para a redução das desigualdades sociais, essas iniciativas não questionam os aspectos estruturais da sociedade capitalista e correm o risco de exercer um papel de substituição do Estado como provedor de serviços universais e gratuitos de saúde e educação, por exemplo. Por outro lado, sua ação complementar e seu questionamento dos valores (ou da ausência deles) presentes na atuação dos investidores tradicionais e detentores do capital (que visam apenas a maximização do lucro) podem gerar debates e práticas importantes para a definição do futuro da sociedade.

Quadro 1. Principais diferenças entre a Empresa Social e o Empreendimento Solidário.

EMPRESA SOCIAL	EMPREENDIMENTO SOLIDÁRIO
<ul style="list-style-type: none"> • Oferece um produto ou serviço que busca resolver um problema social ou ambiental. • Os sócios e proprietários gerenciam o empreendimento e tomam as decisões. • Geralmente é criada por pessoas que possuem recursos financeiros e boa formação escolar. • Produz impacto social (por exemplo, desenvolvimento local) diretamente através dos seus produtos e serviços. 	<ul style="list-style-type: none"> • Oferece qualquer tipo de produtos e serviços. • É autogestionário e as principais decisões são tomadas pelos trabalhadores. • Geralmente é criado por pessoas pobres e com baixa escolaridade. • Produz impacto social para seus membros e famílias (por exemplo, geração de trabalho e renda) com benefícios indiretos para as comunidades.

Fonte: Elaboração própria.

Sendo assim, apesar das diferenças profundas entre esses tipos de iniciativas (empresas sociais e empreendimentos solidários), é possível pensar em uma agenda de colaboração entre elas, já que as empresas sociais também não possuem uma legislação de apoio e políticas encorajadoras e ambos os setores buscam (por vias diferentes) a redução da pobreza e a sustentabilidade.

No entanto, existe atualmente um desconhecimento de parte a parte. Um dos desafios de ações futuras é construir pontes e parcerias que explorem o potencial de uma aproximação da Economia Solidária com o setor de Investimento de Impacto, o que poderá trazer uma ampla gama de benefícios mútuos. No entanto, no momento é como se existisse uma linha invisível separando esses dois campos, como se procura ilustrar na Figura 3.

É possível vislumbrar muitas oportunidades para envolver empreendimentos situados nesses dois campos: o investimento de impacto e a economia solidária. Alguns exemplos dessas possibilidades:

- Os 33.000 empreendimentos solidários e seus mais de 1,4 milhões de trabalhadores representam um enorme mercado para serviços e produtos das empresas sociais. Por outro lado, empresas sociais pode-

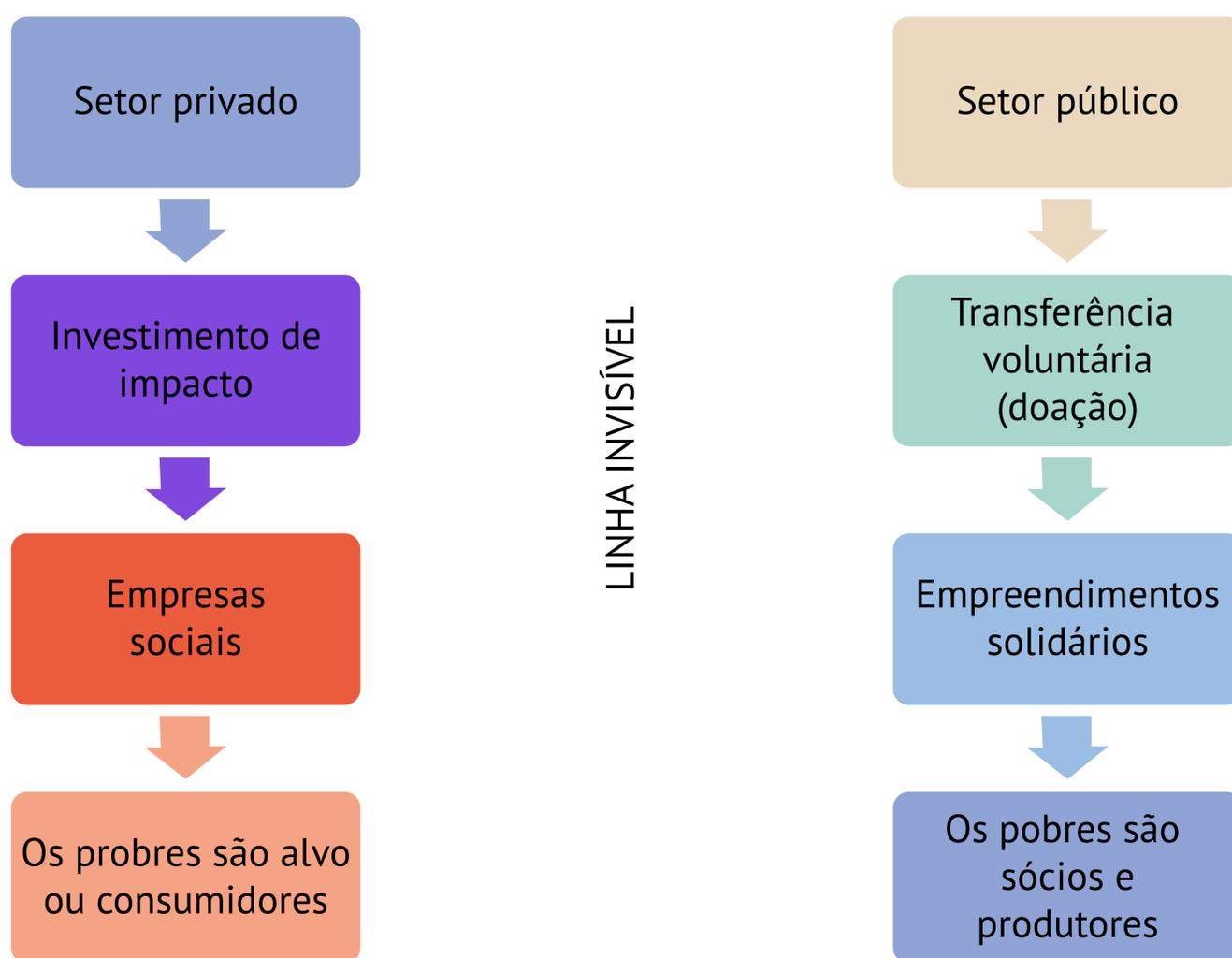


Figura 3. Esquema do fluxo de Capital no Investimento de Impacto e na Economia Solidária. Fonte: Elaboração própria.

- riam abrir novas oportunidades para os empreendimentos solidários acessarem os mercados mais vantajosos e tradicionais;
- Empresas Sociais e Empreendimentos solidários poderiam trabalhar juntos para construir cadeias produtivas ou arranjos locais baseados nos princípios da sustentabilidade e do comércio justo;
 - Fundos de Investimento de Impacto poderiam investir em instituições intermediárias que tenham capacidade para fornecer capital para empresas sociais e para empreendimentos solidários;
 - O poder público poderia oferecer incentivos para os investidores de impacto participarem da criação e gestão de Fundos de Investimento em Economia Solidária;
 - O poder público poderia estimular e apoiar incubadoras/aceleradoras de empresas sociais usando programas similares aos oferecidos para incubadoras de empresas e de empreendimentos solidários.

Considerando essas possibilidades e os resultados do estudo realizado, é possível indicar alguns caminhos possíveis para promover essa articulação. Por exemplo, os atores da área de Investimento de Impacto no Brasil poderiam:

- Promover um maior contato entre potenciais investidores e as cooperativas e empreendimentos solidários;
- Incluir os empreendimentos solidários como potenciais empresas do portfólio de investimento para fundos e outros instrumentos financeiros;
- Estimular a cooperação entre empresas solidárias e sociais;
- As universidades e institutos de Pesquisa poderiam:
- Promover mais pesquisas sobre a economia social e solidária, sobre as questões colocadas pelo Investimento de Impacto e as formas de dar sustentabilidade aos empreendimentos solidários.

Os gestores públicos poderiam:

- Estabelecer uma definição legal tanto para as empresas sociais quanto para os empreendimentos da economia solidária, a fim de permitir um maior número de políticas de apoio a esses empreendimentos;

- Melhorar os indicadores de Coordenação, Comprometimento e Focalização nas políticas existentes ligadas à Economia Solidária no nível do governo federal;
- Formular novas políticas que:
 - Aumentem a oferta e o direcionamento de capital aos empreendimentos solidários urbanos e também melhorem a capacidade de acesso ao capital e gerenciamento dos empreendimentos rurais, particularmente em comunidades mais pobres;
 - Incentivem a adoção de critérios sociais e ambientais nas ações de investimento direto e aquisição de produtos/serviços pelo poder público, atuando na formação dos empreendimentos solidários para que consigam atingir esses padrões;
 - Promovam a criação de Fundos de Investimento Solidário em nível local, regional e nacional para receber capital do setor de Investimento de Impacto e direcioná-lo para as empresas sociais e solidárias.
 - Estimulem a criação de Empresas Sociais para ofertar produtos e serviços aos empreendimentos solidários.

Considerações finais

O complicado quadro político, econômico e social criado no Brasil em 2016, com a deposição da presidente eleita, lançou não apenas um conjunto de incertezas sobre as possibilidades de manutenção das políticas públicas atuais de apoio à Economia Solidária, mas criou um contexto de acentuada polarização entre os diferentes setores da sociedade, o que torna muito difícil que iniciativas de cooperação possam prosperar em curto prazo. A “linha invisível” apontada neste artigo entre o setor público e o privado, entre as empresas sociais e os empreendimentos econômicos solidários, pode acabar se transformando em uma sólida barreira ou mesmo em um abismo difícil de transpor. No entanto, vale apontar que ambos os setores serão impactados por políticas públicas que, ao que sugerem os primeiros indícios, irão beneficiar basicamente os grandes grupos empresariais nacionais e internacionais e os investidores tradicionais. Sendo assim, talvez seja uma oportunidade de pensar em outro

tipo de união de esforços, com vistas a resistir a esses processos que se desenham no horizonte e que poderão significar enormes dificuldades para todas as iniciativas que visam à redução das desigualdades sociais e econômicas no país.

Referências

CREMONEZZI, P. B. I.; CAVALARI, D. C. I.; DIAS, S. L. F. G. Reflexões sobre o papel dos fundos de investimentos de impacto no desenvolvimento de negócios sociais: um estudo de caso. In: **Anais do VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social**. Juazeiro do Norte: ENAPEGS, 2013. Disponível em: <http://www.anaisenapegs.com.br/2013/dmdocuments/1636.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2016.

GLOBAL IMPACT INVESTING NETWORK (GIIN). **Data Driven: a performance analysis for the impact investing industry**. New York(US): GIIN/IRIS, 2011. Disponível em: <https://thegiin.org/assets/documents/pub/data-driven-a-performance-analysis-for-the-impact-investing-.pdf>. Acesso em: 03 jan. 2013.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 45, n. 2, Junho 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032007000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 jan. 2013.

MAIA, G. B. da S. et al. O Pronaf B e o financiamento agropecuário nos Territórios da Cidadania do semiárido. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 177-214, jun. 2012

WOOD, D.; THORNLEY, B. **Impact investing: A framework for policy design and analysis**. InSight at pacific community ventures & initiative for responsible investment (US). Cambridge: Harvard University, 2011. Disponível em: < http://www.pacificcommunityventures.org/wp-content/uploads/sites/6/2015/07/Impact_Investing_Policy_Full_Report.pdf >. Acesso em: 17 fev. 2016.

YUNUS, M. **Um mundo sem pobreza: a empresa social e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Ática, 2008.