

PROJETO DE LEI PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Subsídio aos debates sobre o anteprojeto de lei para institucionalização de Política Nacional de Economia Solidária

O presente documento tem como objetivo subsidiar a elaboração e apresentação de uma proposta de lei para a institucionalização de Política e/ou Sistema Público de Economia Solidária no plano nacional pelo Conselho Nacional de Economia Solidária.

Trata-se de apresentar as motivações e pilares que embasaram a redação da proposta submetida ao Conselho Nacional de Economia Solidária, assim como alguns pontos em abertos, de modo a subsidiar a discussão e a posterior consolidação de anteprojeto no âmbito do CNES.

1. POR QUE UMA LEI QUE INSTITUCIONALIZA UMA POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA?

As primeiras políticas públicas de economia solidária remontam à segunda metade dos anos 1990, quando municípios e governos estaduais passaram a criar estruturas e desenvolver programas e ações com vistas a apoiar e fomentar a economia solidária. A partir de 2003, também o Governo Federal passa a desenvolver políticas estruturadas para apoiar a economia solidária no Brasil.

Desde que estas políticas começaram a ser desenvolvidas, um tema permanente tem sido como institucionalizá-las, ou seja, como fazer com que estas políticas sejam incorporadas pela estrutura do Estado, para que, ao invés de políticas de governo, muitas vezes transitórias, se perenizem como políticas de Estado.

Contudo, é importante destacar que institucionalizar uma política é muito mais do que lhe dar permanência no tempo. Mais do que uma estratégia particular de um governo, trata-se de compreendê-la enquanto direito dos milhões de homens e mulheres que vivem e fazem a economia solidária no Brasil, e, portanto, enquanto dever do Estado de dispor dos instrumentos que efetivem este direito.

A história recente do Brasil também mostra que a lei em si não cria a realidade. Porém, a lei é a representação de uma realidade de lutas e processos históricos de mobilização social. Por isso, ela é um importante instrumento de luta para que a sociedade civil organizada possa reivindicar o reconhecimento de direitos perante a estrutura do Estado.

Mais do que um projeto de lei, a presente proposta pretende ser uma síntese do que os diferentes sujeitos sociais esperam da ação do Estado em relação à economia solidária. Neste sentido, ela apresenta uma agenda para que o Estado brasileiro atue no apoio à economia solidária, e, mais do que uma proposta técnica, se pretende uma espécie de “carta de intenções” que consolida as demandas da economia solidária em termos de instrumentos estruturados e permanentes de políticas públicas. Por isso, a política (e a lei que a institucionaliza) não pode ser tida como fim em si, mas sim como um meio para a concretização das demandas e direitos da economia solidária.

Assim, o primeiro grande objetivo de um projeto de lei para institucionalizar uma política nacional de economia solidária seria o de reconhecer a economia solidária e o trabalho associado como um direito, constituindo um instrumento de mobilização que propicie que segmentos da sociedade reivindiquem este direito perante o Estado. Mas não podemos esquecer um segundo grande objetivo de uma lei desta natureza, que é o de dar condições jurídicas para que o Estado desenvolva suas ações de apoio e fomento à economia solidária.

2. QUAIS SÃO OS FUNDAMENTOS PARA A LEI QUE INSTITUCIONALIZA UMA POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA?

A construção de um marco jurídico apropriado para a economia solidária tem sido uma das principais demandas do movimento organizado, reforçada pelas resoluções dos Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária (CONAES), e pela instituição do Comitê Temático do Marco Jurídico dentro do Conselho Nacional de Economia Solidária.

Especificamente em relação à institucionalização de uma política nacional, as demandas apontam para uma lei que institua ou consolide os instrumentos de ação pública de modo estruturado e permanente, incluindo a previsão de um fundo específico para o desenvolvimento da economia solidária, agregando as várias possibilidades de financiamento das políticas setoriais (*cf.* Art. 70º e Art. 102º dos Anais da CONAES).

A necessidade de instrumentos legais que regulamentem, reconheçam e fomentem a economia solidária no Brasil se baseia em referências de fontes diversas, por exemplo:

- a Constituição Federal em vários de seus artigos, por ex.: Art. 1º, Art. 3º, Art. 5º (vários incisos), Art. 7º, Art. 146º, Art. 174º, Art. 187º, Art. 192º;
- a existência de políticas e ações voltadas à economia solidária no PPA 2008-2011;
- os Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária (junho 2006), e de outras Conferências (Segurança Alimentar, Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário).

3 - QUAIS SÃO OS PRINCIPAIS EIXOS DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA?

A proposta de minuta de projeto de lei da economia solidária foi estruturado a partir de quatro grandes eixos: I) Definições Gerais, II) Política de Economia Solidária, III) Sistema Nacional de Economia Solidária; e IV) Financiamento da Política Pública de Economia Solidária.

Estes eixos foram definidos a partir da análise tanto de leis estaduais e municipais que institucionalizam políticas públicas de fomento à economia solidária, como de leis que institucionalizam outras políticas em âmbito federal, tais como as políticas de agricultura familiar, de habitação de interesse social, de assistência social e de segurança alimentar, além de outros documentos, como os já citados Anais da CONAES.

A seguir, resumimos os quatro capítulos estruturantes da proposta em anexo.

CAPÍTULO I - DAS DEFINIÇÕES

O objetivo deste capítulo é reconhecer juridicamente a economia solidária como uma realidade da sociedade brasileira, como direito dos sujeitos sociais que fazem a economia solidária, e como dever do Estado brasileiro de modo que este possa fomentá-la, cumprindo seus preceitos constitucionais. Trata-se de um capítulo de definições conceituais, onde se definirá o que é economia solidária e quem são os sujeitos de direito e os públicos beneficiários desta política.

Para a redação deste capítulo, o principal subsídio foram definições presentes nas leis estaduais e municipais de economia solidária já existentes.

Acreditamos que o ponto mais importante deste capítulo seja dar uma conceituação adequada para a economia solidária, a fim de conferir identidade aos sujeitos que fazem a economia solidária no Brasil, mas sem limitar a ampliação e o crescimento deste conjunto de organizações e formas econômicas solidárias.

É comum que grupos e movimentos sociais busquem que suas diferentes manifestações sejam reconhecidas pela lei. Contudo, temos que lembrar que esta lei é de toda a economia solidária e, se falarmos especificamente de cada uma destas formas de manifestação, o espaço de uma lei não seria suficiente. Assim, temos que encontrar uma definição que dê unidade e identidade a todos, delimitando do que estamos falando quando se fala em economia solidária, mas, ao mesmo tempo, que reconheça a diversidade deste movimento, não fechando suas portas.

Nos cinco primeiros incisos do Art. 3º da proposta inicial, consideramos cinco características “mínimas” para a definição de empreendimento econômico solidário enquanto principal beneficiário da política:

- I) caráter **coletivo** (é o “fazer junto”, a dimensão associativa da atividade econômica).
- II) caráter primordialmente **econômico** (trata-se da atividade econômica como razão primordial para a existência da organização);
- III) **autogestão/gestão democrática** (diz respeito às decisões, tarefas e resultados compartilhados);
- IV) caráter **permanente** (para marcar a diferença em relação a uma organização eventual, por ex. um mutirão ou outra forma coletiva);
- V) **livre adesão** dos participantes.

Também poderíamos considerar como “mínimas” as duas características seguintes, relativas à segurança e saúde do trabalho (VI), e ao combate ao trabalho infantil (VII). Após isso, incluímos características “desejáveis”, por ex. preservação do meio-ambiente (VIII).

PRINCIPAIS QUESTÕES E OBSERVAÇÕES:

- definir, para fins da lei, apenas a economia solidária (mais geral, em termos de princípios norteadores), ou delimitar também características das organizações da economia solidária que serão beneficiárias da política (*cf.* Art. 3º)?

- admitir conceito “mínimo-máximo”, nem tão restrito que deixe de fora parte da economia solidária, nem tão amplo que acarrete perda da identidade.
- no caso das características chamadas “desejáveis”, considerar se devem constar da lei, ou se poderão vir a constituir critérios de exclusão (mesmo não sendo “mínimas”).
- considerar a economia solidária em suas diferentes formas societárias, traduzindo a preocupação em não engessar, mas sem perder identidade (§ 1º).
- indicar também quem NÃO se encaixa nas características de economia solidária (§ 2º).
- considerar outros possíveis públicos da política:
 - agricultores familiares (§ 3º), desde que associados em algum espaço de coletividade, por ex. compras coletivas de insumos, uso coletivo de um equipamento, comercialização conjunta etc., conforme Art. 3º;
 - beneficiários de outros programas sociais (§ 4º) interessados em desenvolver atividades econômicas solidárias.

CAPÍTULO II - DA POLÍTICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

O objetivo deste capítulo é conceituar e delimitar o que são as políticas públicas para a economia solidária, assim como definir quais são as principais ações e instrumentos que o Estado deve desenvolver para apoiar a economia solidária.

Para a redação deste capítulo, o principal subsídio foram as resoluções dos Anais da I Conferência Nacional de Economia Solidária, buscando-se organizar as ações e instrumentos a serem desenvolvidos pelo Estado de acordo com os principais eixos apresentados nas resoluções da CONAES. Também foram levados em consideração outros documentos e sistematizações acerca das demandas e prioridades da economia solidária, por ex., as três principais demandas mencionadas no Sistema de Informações em Economia Solidária e em vários espaços do movimento de economia solidária, e no próprio CNES. As ações incluídas na proposta se referem principalmente às políticas de: i) Formação e Assistência Técnica; ii) Comercialização e Redes de Produção e Consumo; iii) Crédito e Finanças Solidárias.

Como se poderá notar, a descrição destas políticas não é exaustiva. Aqui não pretendemos destacar cada uma das atividades, programas, ações e projetos que o Estado desenvolve hoje ou deve desenvolver no futuro, mas sim destacar em linhas gerais quais os eixos prioritários e estruturantes nos quais o Estado deve atuar para apoiar a economia solidária.

Aqui, de novo, não podemos cair na tentação de reconhecer todas as ações que são desenvolvidas, mas sim buscar agrupá-las de modo geral. Por exemplo: não é apenas um Centro de Formação em Economia Solidária, mas sim uma política nacional de formação; não apenas Feiras de Economia Solidária, mas uma política nacional de comercialização; e assim por diante.

É importante destacar que os Comitês Temáticos do Conselho Nacional de Economia Solidária devem analisar com atenção este capítulo – particularmente os artigos e parágrafos referentes a seus respectivos temas –, alterando-o, complementando-o ou suprimindo-o de modo a conferir-lhe uma redação que esteja o mais próxima possível da descrição das políticas que queremos do Estado brasileiro.

PRINCIPAIS QUESTÕES E OBSERVAÇÕES:

- Como afirmar que políticas queremos, dando identidade a todas as ações desenvolvidas em cada um dos eixos e contemplando toda a diversidade da economia solidária, sem contudo fazer extenso detalhamento de cada uma das ações?

- Considerando que a realidade econômica e social da economia solidária é diversa em seu próprio interior, existindo, por exemplo, empreendimentos mais frágeis economicamente e outros mais robustos, uma possibilidade seria a definição de categorias econômicas para o público alvo beneficiário das políticas. Ou seja, assim como o PRONAF tem uma classificação (PRONAF A, PRONAF B, etc.), a questão é se não deveríamos criar também uma classificação conforme a realidade sócio-econômica dos beneficiários, prevendo graus e direitos diferenciados para o acesso às políticas de economia solidária. Por exemplo, nas políticas de financiamento e crédito aos empreendimentos econômicos solidários, os empreendimentos mais pobres deveriam ter condições facilitadas na possibilidade de equalização de taxas de juros.

- De mesmo modo, uma outra questão é se a lei não deve prever acesso diferenciados e privilegiado aos empreendimentos econômicos solidários que trabalhem em setores ou em condições consideradas mais relevantes, como, por exemplo, os empreendimentos que desenvolvam atividades ambientalmente importantes, como a produção agroecológica. Neste caso, a questão seria: como definir estes setores e temáticas?

- Vale lembrar, porém, que um detalhamento (tal como as categorias e formas de acesso aos instrumentos da política) pode ser objeto de normativa complementar posterior, permanecendo a lei com um caráter mais geral e sucinto.

CAPÍTULO III - SISTEMA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Depois de definir quem são os sujeitos de direito beneficiários da política pública de economia solidária e quais são os instrumentos e prioridades desta política, este capítulo tem por objetivo delimitar o desenho institucional da política, ou seja, sua estrutura de gestão e execução, que neste caso propõe-se que se dê por meio de um Sistema Nacional de Economia Solidária. Neste sentido, trata-se de definir os entes (públicos e privados) que deverão integrar o sistema e como se organizarão para desenvolver a política.

Temos hoje no Brasil algumas políticas que estão organizadas em sistemas públicos. É o caso do Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), entre outros. Cada um destes sistemas tem uma lógica própria de funcionamento.

No caso de nossa proposta, optamos em utilizar como subsídio o desenho institucional estabelecido pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Esta opção se deu por ser este o sistema que coloca maior ênfase na participação social em todas as esferas da política, assim como por ser o mais flexível na delimitação de responsabilidades e atribuições entre os entes, e, portanto, o modelo que parecia mais próximo de atender a atual realidade da economia solidária.

Outra opção foi o de não colocar o foco na definição de um lugar institucional específico no Governo Federal como responsável pela política, mas sim incluir vários órgãos com ações e políticas de apoio (total ou parcial) à economia solidária. Em primeiro lugar, porque consideramos que a política de economia solidária deve adquirir um caráter transversal no Governo Federal, sendo assumida por diferentes áreas setoriais; e, em segundo lugar, porque quisemos ressaltar a permanência da política, mesmo com eventuais mudanças nos órgãos responsáveis.

Porém, é importante destacar que este modelo de sistema não é a única opção, o que exige que se aprofunde o debate sobre qual é o sistema público que queremos: um sistema mais voltado à atuação do Estado e baseado na relação entre os diferentes entes federativos, definindo responsabilidades e obrigações para estes (por ex. SUAS); ou um sistema público mais aberto, que apenas defina os órgãos e entes que desenvolvem a política (por ex. SISA); ou um sistema híbrido, a meio caminho entre os dois anteriores; ou mesmo, se queremos de fato um sistema? Enfim, são debates que devemos aprofundar, sendo que na proposta é apresentada apenas uma das opções possíveis.

PRINCIPAIS QUESTÕES E OBSERVAÇÕES:

- em que grau de detalhamento o sistema público de economia solidária definirá as competências e atribuições dos diferentes entes federativos e das entidades da sociedade civil?
- qual deve ser a ênfase do sistema: ressaltar o pacto federativo ou a participação social ou um modelo híbrido?
- qual a relação do sistema público de economia solidária com outros sistemas públicos? E com os sistemas (e propostas de sistemas) já existentes na economia solidária, por ex. sistemas de informação, comércio justo e solidário, formação, finanças?
- a adesão ao sistema deverá ser pré-requisito para acesso às fontes de financiamento da política?
- introduzir artigos para definir como se dará o controle social em relação ao desenvolvimento das políticas.

CAPÍTULO IV – FINANCIAMENTO

Este capítulo tem por objetivo definir e prever como a política pública de economia solidária e o Sistema Nacional de Economia Solidária serão financiados. No caso, optou-se em instituir um Fundo Nacional de Economia Solidária, cujo objetivo será financiar as ações públicas de apoio e fomento à economia solidária definidas e apresentadas nos capítulos anteriores. Trata-se de prever recursos para: financiamento e crédito de empreendimentos econômicos solidários; desenvolvimento de políticas de formação e assistência técnica; abertura de canais de comercialização dos produtos e serviços produzidos pela economia solidária; entre outras atividades previstas acima. Além disso, o capítulo propõe fontes de recursos que constituirão este fundo e como se dará a sua gestão.

Para a redação deste capítulo, o principal subsídio foi a lei que institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse social (FNHIS). Assim como o FNHIS, o fundo que estamos propondo aqui seria constituído a partir de fontes diversas de recursos e seria gerido por um Comitê Gestor escolhido e vinculado ao Conselho Nacional de Economia Solidária.

É importante destacar que a opção de criação de um Fundo Nacional de Economia Solidária não é a única opção possível para o financiamento da política pública de economia solidária. Existem políticas que são financiadas a partir de Fundos, como é o caso, por exemplo, da assistência social, e outras que não são, como é o caso do PRONAF. O PRONAF, por exemplo, que pode ser considerado um exemplo próximo da realidade da economia solidária, não possui um FUNDO específico para o seu financiamento, sendo que os recursos do Programa são provenientes principalmente de recursos da União (para as políticas de assistência técnica, comercialização, equalização de taxas de juros, entre outras) e do FAT (para as ações de crédito).

Desta maneira, a criação de um Fundo específico é, novamente, apenas uma opção, existindo outras para cumprir o objetivo de financiar os diferentes eixos das políticas de economia solidária, sendo necessário discutir qual possibilidade é mais adequada para a economia solidária.

PRINCIPAIS QUESTÕES E OBSERVAÇÕES:

- Quais são as vantagens e as desvantagens de um Fundo Nacional de Economia Solidária? Ele significa centralizar e burocratizar o acesso aos recursos públicos, dificultando o acesso, ou por outro lado, representa a consolidação da organização de acesso da economia solidária às políticas públicas?
- Caso seja criado um Fundo, qual será a relação entre os seus recursos e os recursos da União operados pelos diferentes órgãos nas suas ações e políticas para a economia solidária? A criação do fundo representará uma centralização de recursos para a economia solidária (seguindo o modelo do PRONAF)? Ou a não-criação do Fundo não seria mais positivo por manter os recursos descentralizados entre diferentes órgãos?
- Quais serão as principais fontes do fundo?
- Quais serão os critérios para acessar seus recursos pelos sujeitos constituintes do Sistema Nacional de Economia Solidária?
- Quais serão os critérios e classificações para definir as formas diferenciadas de acesso aos fundos pelos empreendimentos econômicos solidários?

4 - QUAIS AS PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS PARA CONSTRUIR A PROPOSTA DE LEI?

Este texto de “Exposição de Motivos”, assim como a pré-proposta de Projeto de Lei que institucionaliza a política pública de economia solidária, foi apresentado à plenária do Conselho Nacional de Economia Solidária em sua VI Reunião, realizada nos dias 3 e 4 de junho de 2009, em Brasília. Além de pontuar algumas questões gerais sobre o conteúdo da proposta, já incorporadas neste texto e na pré-proposta de projeto de lei, os Conselheiros do CNES deliberaram sobre as estratégias para promover o debate e para acordar uma proposta de projeto de lei pelo Conselho Nacional de Economia Solidária.

Assim, o CNES deliberou que, após sistematização e inclusão no texto “Exposição de Motivos” e na pré-proposta de projeto de lei dos debates ocorridos na IV Reunião Plenária, estes documentos serão encaminhados aos Conselheiros do CNES para que realizem os debates em suas entidades e em seus estados. Além disto, os Comitês Temáticos do Conselho também ficaram com a tarefa de debaterem e encaminharem suas propostas em relação a estes documentos.

Os resultados destes debates deverão ser encaminhados pelos Conselheiros/as à Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Economia Solidária, no email cnes.senaes@mte.gov.br, até 30 dias antes da VII Reunião do Conselho nacional de Economia Solidária, que está previsto para acontecer em setembro de 2009. Devido aos prazos limitados, solicita-se aos Conselheiros/as que enviem a sistematização dos debates em suas bases de modo organizado e sucinto, a fim de facilitar as tarefas de consolidação da proposta final por parte do Comitê Permanente.

O Comitê Permanente do CNES vai sistematizar e consolidar as contribuições recebidas e encaminhar o documentos final para os Conselheiros, de modo que na VII Reunião Plenária do CNES o documento seja novamente debatido e aprovado, para posteriores encaminhamentos.

Desta maneira, esperamos que, a partir destes dois documentos – pré-proposta de projeto de lei que institui a Política Pública de Economia Solidária e “Exposição de Motivos” – possamos realizar um amplo debate nacional, com os empreendimentos e organizações da economia solidária no Brasil e nos estados, chegando a uma proposição consensuada de instrumento de institucionalização da política pública de economia solidária, para caminharmos cada vez mais em direção da consolidação da economia solidária como política e estratégia de desenvolvimento.

A seguir, apresentamos a proposta de calendário de debates e sistematização de propostas, aprovada pelo CNES em sua VI Reunião.

5 - PROPOSTA DE CALENDÁRIO (APROVADA PELO CNES)

1 - Agenda debates. Período: até 30 dias antes da próxima reunião CNES.

1.1 - Discussão dos Comitês Temáticos (via presencial e lista eletrônica). Encaminhamentos de sugestões ao Comitê Permanente.

Responsáveis: Coordenadores + Animadores

1.2 - Agenda de debates entidades + FBES (GT Pol. Públicas) + CNES nos estados:

- Consulta a Conselhos Estaduais/Municipais
- Articular com outros parceiros (ex: Campanha Fraternidade CNBB, etc.)
- Negociação intra-governamental (Gov. Federal) no mesmo período => iniciar com reunião dos bancada governo do CNES

2 - Reorganização do documento no Comitê Permanente. Prazo: reunião 15 dias antes da reunião do CNES para sistematizar e encaminhar aos conselheiros

Responsáveis: membros Comitê Permanente

3 - VII Reunião Conselho - Discussão e aprovação do anteprojeto a ser encaminhado.
Indicativo = setembro/2009