

EM BUSCA DE UM MARCO LEGAL PARA A ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: ANÁLISE DA TRAJETÓRIA DO PL Nº 4.685/2012

Regilane Fernandes da Silva¹
Sandro Pereira Silva²

1 INTRODUÇÃO

A economia solidária expressa uma forma de organização socioeconômica de trabalhadores e de trabalhadoras a partir das práticas de autogestão, de cooperação e de solidariedade nas atividades de produção, de comercialização e de consumo, organizadas nos chamados empreendimentos econômicos solidários (EES). No Brasil, estes EES, por sua vez, se consolidam na forma de cooperativas, associações de produtores, grupos informais, redes de cooperação solidária, entre outras formas de organização.

Desde o seu surgimento, a economia solidária se vincula à necessidade de grupos historicamente excluídos do acesso a políticas públicas e, por conseguinte, dos processos de desenvolvimento. Sua proposta considera e articula as potencialidades e as especificidades próprias das pessoas em seus contextos locais, combinando estratégias de dinamização econômica de seus territórios, com elementos de preservação ambiental e de emancipação social e produtiva das famílias.

No período pós-redemocratização do Brasil, as iniciativas de economia solidária tiveram significativa expansão no país resultando, nas duas últimas décadas, na ampliação do número de EES existentes, na definição de uma política federal de apoio, na criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), bem como na constituição de diversos espaços institucionais de gestão social da política, desde o nível municipal até o nacional (conselhos, conferências etc.), com rebatimentos no surgimento de diversos instrumentos de políticas em todo o Brasil (leis municipais, estaduais, fundos locais).

Apesar desses avanços, os EES apresentam grandes fragilidades na organização da produção e da comercialização de seus produtos e serviços, com difícil acesso a conhecimentos (formação, assistência técnica e tecnologias) e ao crédito para investimentos e capital de giro. Entre os principais problemas apontados pelos EES no Brasil, de acordo com o mapeamento realizado pela Senaes, estão a falta de acesso a políticas de comercialização, crédito e assistência técnica. A informalidade é outro enorme desafio e limitante para a expansão das potencialidades dessas iniciativas, sobretudo nas áreas urbanas, em que quase dois terços dos EES mapeados são informais.³

1. Analista técnico de Políticas Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

2. Técnico em Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

3. Sobre os dados do mapeamento de economia solidária, ver Silva e Carneiro (2014).

Nesse sentido, apesar do Brasil ter avançado no reconhecimento dos EES e de o governo federal ter instituído estruturas, orçamentos e programas específicos para o apoio e o fomento de suas atividades, não existe no país um marco regulatório que, por um lado, identifique os principais elementos definidores de um empreendimento econômico solidário para fins de enquadramento em políticas públicas específicas e, por outro, expresse os instrumentos pelos quais o Estado se comprometeria a regular e apoiar suas atividades.

A ausência de um marco regulatório adequado para a economia solidária brasileira tem sido uma questão tão importante que a necessidade de sua superação foi pauta nas resoluções da I e da II Conferências Nacionais de Economia Solidária (I e II Conaes) nos anos 2006 e 2010, respectivamente. Os anais destas conferências apontam que o marco legal da economia solidária precisa ainda assegurar a constituição de um fundo específico que garanta orçamento permanente e adequado à ampliação do fomento à economia solidária nos eixos da formação, assessoramento técnico aos empreendimentos, acesso a crédito e finanças solidárias, bem como a mercados para comercialização solidária e práticas de comércio justo. A constituição do fundo oportunizaria, ainda, a criação de um instrumento adequado de repasse de recursos para que estados e municípios possam consolidar os sistemas locais e o Sistema Nacional de Economia Solidária. As resoluções das conferências apontam também que um marco legal adequado precisa garantir a definição de estrutura de coordenação e de capilaridade da política em todo o Brasil, contribuindo com seu fortalecimento institucional enquanto política pública de Estado.

Para atendimento a esse pleito desencadeou-se, sobretudo após a II Conaes, em 2010, o processo de construção de uma proposta que se convencionou chamar de Lei Geral da Economia Solidária, culminando na constituição do Projeto de Lei (PL) nº 4.685 que tramita no Congresso Nacional desde 8 de novembro de 2012 (Brasil, 2012b), por iniciativa da Frente Parlamentar de Economia Solidária (FPES). O referido PL será o objeto de estudo deste artigo, sobre o qual se pretende refletir para entender os percalços entre a entrada de temas na agenda política e sua efetivação na forma de decisões do Estado brasileiro na consolidação de políticas públicas.

Com base nesse contexto, este artigo objetiva contribuir com reflexões sobre os percursos do processo político institucional envolvido na formação da agenda política em torno do marco regulatório da economia solidária no Brasil, cuja maior expressão é o PL nº 4.685/2012. Especificamente, a discussão aqui empreendida buscou: *i)* contextualizar as principais demandas dos sujeitos da economia solidária em torno de um marco legal específico para o seu fortalecimento; *ii)* caracterizar o processo de constituição do PL nº 4.685/2012; *iii)* identificar os principais atores e interesses envolvidos no processo de aprovação do PL nº 4.685/2012; e *iv)* identificar as principais questões de entraves para aprovação do PL nº 4.685/2012.

A caracterização final da pesquisa ora exposta é de um estudo de caso, de natureza exploratória, em que a partir de análises documentais, observação participante e entrevistas semiestruturadas, foram recolhidas e analisadas informações fundamentais para o entendimento do processo de tramitação do PL nº 4.685/2012 no fortalecimento da economia solidária brasileira.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS PROCESSOS DECISÓRIOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O entendimento da dinâmica de formulação e implementação de uma política pública é fundamental para se entender as possibilidades e os limites para seu efetivo avanço e consolidação das mudanças sociais demandadas. Muitos estudos tentam explicar os fenômenos ocorridos na introdução de um tema na pauta decisória das políticas públicas. Em todos eles é característica comum o reconhecimento do grande nível de complexidade de condicionantes que fazem um tema vir a se conformar como “de interesse público” e percorrer efetivo trajeto de consolidação de uma decisão. De maneira geral, três percepções são fundamentais nesse processo: *i*) o modo como o tema ganhou espaço na agenda do governo; *ii*) os tipos de mudanças a serem implementadas a partir dela, se gradativas ou radicais; e *iii*) o mapeamento dos atores envolvidos e da sua forma de incidência no processo.

A concepção de agenda está relacionada à lista de temas ou problemas que figuram como objeto da atenção dos que detêm o poder de decisão sobre as ações governamentais. Segundo Kingdon (2006), um tema só se torna factível no campo das políticas públicas quando há convergência de diferentes fatores que possibilitem a sustentação como pauta, construção e desenvolvimento da ação, o que pressupõe que governo e sociedade consigam superar elementos impeditivos da implementação de uma política pública.

No tocante à definição dos temas a serem inseridos na agenda governamental, Kingdon (2006) relatou dois componentes importantes: os participantes e os processos. Sobre os participantes, o autor destacou a importância de conhecê-los e de identificar processos positivos e negativos de influência destes nas agendas. Considerando que o ciclo de uma política pública compõe-se basicamente de três dinâmicas – reconhecimento do problema, formulação de propostas e ambiente político –, Kingdon chamou a atenção para o fato de que os participantes, com seus respectivos interesses, podem incidir nesses três processos, conseguindo, portanto, assumir três perspectivas diferentes de atuação na definição final da ação do governo.

Na perspectiva de análise de Birkland (2001), há uma diversidade de grupos que competem, com variadas forças, pela formação da agenda governamental. Esse fenômeno dá-se pela incapacidade do Estado em responder ao mesmo tempo todo o leque de problemas sociais existentes, levando ao processo de priorização de temas para enfrentamento. Com isso, a relação entre os atores e seus níveis de poder de pressão aparecem como fator determinante, pois os tensionamentos entre eles e o quanto suas proposições impactam em custos políticos ou mesmo orçamentários na ação do Estado terá relação direta com o tipo de mediação – e por vezes de mitigação – que o governo proporá como resposta.

Mas tão importante quanto entender a diversidade de interesses e de atores envolvidos no processo de constituição de determinada agenda, é entender a tipologia das mudanças institucionais propostas na política em questão. Nesse campo, há uma vasta quantidade de abordagens analíticas que ajudam nessa compreensão. Uma delas defende que as políticas se constituem ou se transformam de maneira gradual, a partir de pequenos ajustes e correções em uma perspectiva incremental de ação do estado. Nesse sentido, os estudos de Lindblom (2006) dão importantes contribuições para entender como o *incrementalismo* nas políticas públicas, de certa forma, funciona como

resposta à incapacidade governamental nas tomadas de decisões mais efetivas frente a uma realidade complexa, o que resulta em decisões de caráter periférico, com adoção de ações de continuidade a ações anteriores, sem imprimir mudanças mais significativas.

Essa certa simplificação das soluções parece ganhar ainda mais espaço quando os elementos determinantes das pressões e das decisões envolvem, também, a correlação de forças entre os poderes Executivo e Legislativo. O tema da relação entre tais poderes tem sido objeto constante de estudos no campo da ciência política.

Entretanto, a interação Executivo-Legislativo no Brasil apresenta profundos desequilíbrios na relação entre independência e harmonia. Dos incontáveis determinantes desse desequilíbrio, destaca-se a compreensão de serem os ambientes de intercessão Executivo-Legislativo o exato lugar em que se acirram as disputas de interesses entre as classes sociais e os grupos antagônicos. De um lado, inúmeros estudos mostram os efeitos negativos da ação legislativa do Executivo para a autonomia e exercício do Legislativo. Mas, por outro, o caminho inverso de investigação pode apontar para a não priorização, por parte do Legislativo, de pautas que se mostram fundamentais para as políticas públicas implementadas pelo Executivo.

No caso brasileiro, como ocorre também em outros países de regime democrático, o embate ou o desencontro de agendas entre os poderes está relacionado não apenas aos argumentos da natureza própria de cada um mas, sobretudo, aos determinantes políticos das disputas de interesses da sociedade que encontram, nos ambientes do Legislativo e do Executivo, terreno fértil para sua efetivação. Por vezes essa disputa de interesses faz atrasar processos importantes de atualização dos marcos legais vigentes, como no caso da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que tramitou no Congresso por mais de duas décadas, até ser aprovada em 2010.

Há casos, porém, em que as disputas de interesse não se revelam em posições diferenciadas dentro de uma mesma pauta em debate, mas sim na disputa de pautas que fazem com que elaborações de legislação extremamente urgentes para determinados setores da sociedade sejam proteladas em função da priorização de agenda de grupos específicos.

A Política Nacional de Economia Solidária, por exemplo, sofre igual impacto na sua consolidação, em função de atuação desarmoniosa do poder Legislativo em relação ao Executivo. Tendo sido incorporada na agenda do Executivo desde 2003, com a criação da Senaes no âmbito do MTE, a economia solidária no Brasil vem enfrentando profundas dificuldades na sua efetivação como estratégia de organização produtiva e de inclusão social para as pessoas historicamente excluídas.

3 A TRAJETÓRIA DO PL Nº 4.685/2012 NA AGENDA DO LEGISLATIVO

A luta pela concretização de um marco legal que possibilite um maior respaldo institucional às atividades desenvolvidas pelos EES de todo Brasil não é recente e tem envolvido intensos esforços do conjunto de EES e de outras organizações envolvidas na temática da economia solidária no país.

Um amplo processo de debates e construção coletiva com esse intuito foi iniciado recentemente e envolveu um leque variado de atores sociais passando, inclusive, pela realização de cinco plenárias nacionais organizadas pelo Fórum Brasileiro de

Economia Solidária (FBES).⁴ O Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES) também tem se constituído como espaço privilegiado de construção desse debate e de suas estratégias.⁵ Outro fato importante nessa movimentação política foi a constituição, no Congresso Nacional, de uma FPES, em 2007.

Como resultado de todas essas mobilizações e processos participativos, foi produzida uma proposta de lei de iniciativa popular com vistas a proporcionar maior institucionalidade à temática da economia solidária no Brasil. Esta proposta foi protocolada no Congresso como PL nº 4.685/2012 por iniciativa dos deputados Paulo Teixeira (PT/SP), Eudes Xavier (PT/CE), Padre João (PT/MG), Luiza Erundina (PSB/SP), Miriquinho Batista (PT/PA), Paulo Rubem Santiago (PT/PE), Elvino Bohn Gass (PT/RS) e Fátima Bezerra (PT/RN), ambos ligados à FPES. Em seu Artigo 1º, o referido PL expressa que:

Esta Lei estabelece as definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição da Política Nacional de Economia Solidária, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e qualifica os empreendimentos econômicos solidários como sujeitos de direito, com vistas a fomentar a economia solidária e assegurar o direito ao trabalho associado e cooperativado (Brasil, 2012a).

O PL nº 4.685/2012, que ficou conhecido como o “PL da Economia Solidária” (PL Ecosol) tem como expectativa contribuir para que a economia solidária supere o caráter de política de governo e constitua-se enquanto uma política de Estado, concedendo constrangimentos legais para que futuros governos desconsiderem sua importância na formação da agenda e instrumentalizando trabalhadores e organizações representativas no pleito de ações práticas de apoio governamental. Em termos institucionais mais concretos, o PL Ecosol dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e sobre os EES, além de criar o Sistema Nacional de Economia Solidária e instituir o Cadastro Nacional dos Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL).

Entre outros ganhos, o PL Ecosol possibilitaria o reconhecimento e a legitimação das práticas já desenvolvidas há muitos anos no Brasil para fins de políticas públicas de apoio e de fomento; práticas essas que nos últimos dez anos vêm se afirmando como importante estratégia para superação de situações de pobreza e de extrema pobreza a partir da organização coletiva e autogestionária dos trabalhadores e das trabalhadoras em seus empreendimentos.

O marco para a visibilização da questão do aparato legal da economia solidária como tema fundamental foi a II Conaes, realizada em Brasília nos dias 16 a 18 de junho de 2010, com o tema *O direito às formas de organização econômica baseadas no trabalho associado, na propriedade coletiva, na cooperativa e na autogestão, reafirmando a economia solidária como estratégia e política de desenvolvimento*. Somente a etapa nacional envolveu um total de 1.613 participantes que se distribuíram em delegados(as) com direito a voz e voto, convidados(as) com direito a voz, além das equipes de apoio e de organização. Durante a conferência, os participantes avançaram no diálogo sobre os acúmulos e os desafios da economia solidária no Brasil e apontaram prioridades e estratégias para o reconhecimento e a afirmação política desta.⁶ Como resultado, surgiram inúmeras resoluções que sinalizaram a questão do marco legal e da institucionalização da política

4. Sobre o processo de organização e de mobilização do FBES e as decisões das cinco plenárias nacionais, ver Nagem e Jesus (2013).

5. Sobre a constituição do CNES e a percepção de seus atores envolvidos, ver Alencar e Silva (2013).

6. Sobre o processo de organização e as principais deliberações da II Conaes, ver Cunha (2014).

de economia solidária como condição fundamental para sua universalização como direito e para o avanço de suas práticas no Brasil. Segundo o documento final da II Conaes:

Ao analisar tal situação, os/as delegados/as da II Conaes afirmaram que, para a construção de uma estratégia de desenvolvimento sustentável e solidário, coloca-se a necessidade de reconhecimento da economia solidária como direito de cidadania, entendido como direito dos trabalhadores(as) às condições socialmente necessárias de produção, e como dever do Estado. Esse foi o principal desafio enfrentado, debatido e construído na II Conaes. Entre as mais de 160 propostas aprovadas, a maioria tem a intenção de fazer do modelo econômico solidário um direito do cidadão e uma preocupação permanente do Estado. Foi unânime o apoio para que a Lei que cria o Marco Legal da Economia Solidária no país seja aprovada o mais breve possível pelo Congresso Nacional. Foram destaques ainda ações mais efetivas como a criação de um ministério específico; de um fundo nacional, como instrumento de financiamento de políticas públicas de economia solidária e de um sistema nacional responsável pela articulação dos entes governamentais e da sociedade civil nas esferas municipais, estaduais e federal e de integração de políticas públicas (Brasil, 2010).

De fato, alguns depoimentos obtidos junto a entrevistados tanto do governo quanto da sociedade civil sobre a importância do PL nº 4.685/2012 atestam ser a aprovação deste uma questão de extrema relevância para os sujeitos da economia solidária brasileira, como se pode perceber a partir do relato a seguir:

A aprovação do PL 4.685/2012 significa para nós, povo da Economia Solidária, a garantia de nossa política pública por Lei Ordinária, independente de qual governo esteja no mando em nosso país. Além disso, será a primeira lei que reconhece os empreendimentos de economia solidária e o direito ao trabalho associado. Sabemos que nossa luta é para além disso, já que disputamos um novo paradigma social, ambiental e econômico que supere o capitalismo, mas a aprovação do PL nos manterá fortes para seguir lutando dia a dia (informação verbal).⁷

Desde sua entrada na agenda oficial do Legislativo, o PL Ecosol vinha seguindo um percurso institucional que, embora lento, não sinalizava grandes embates em torno de sua aprovação. Até o início de junho de 2014 conseguiram-se importantes avanços na tramitação do PL, com a real possibilidade de que este fosse sancionado ainda em novembro de 2014, por ocasião da III Conaes.

O texto do PL já havia conseguido aprovação por unanimidade na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) da Câmara dos Deputados. Também na Comissão de Finanças e Tributação (CFT) da Câmara o texto foi aprovado pela totalidade dos seus membros. E, finalmente, já estava nas mãos da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), com parecer favorável, devendo em seguida ser encaminhada ao Senado Federal como último trecho a ser percorrido antes do envio para a sanção pelo Executivo.

Todavia, um requerimento apresentado pelo deputado federal Luis Carlos Heinze (PP/RS), para que o PL fosse distribuído à Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), trouxe uma grande reviravolta na situação. A mesa diretora da Câmara dos Deputados deferiu o requerimento e indicou apreciação de mérito por aquela comissão.

Dada a importância desse tema para a economia solidária brasileira, o FBES, a União Nacional das Organizações Cooperativistas Solidárias (Unicopas), a Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB), a Rede de Gestores de Políticas

7. Entrevista concedida por Entrevistado A (2014).

Públicas de Economia Solidária, o Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e a Rede de Economia Solidária e Feminista têm se organizado em torno de uma agenda de pressão política para aprovação do PL nº 4.685/2012 solicitando, junto à Secretaria de Relações Institucionais (SRI), à presidência da CAPADR e à presidência da Câmara dos Deputados o apoio para a celeridade na análise e na tramitação do referido PL. Essa agenda de pressão resultou no lançamento da campanha pela aprovação do PL nº 4.685/2012, mobilizando fóruns estaduais de economia solidária das 27 Unidades da Federação (UFs).

Entretanto, outros atores atuam de modo a dificultar a aprovação final do PL. O principal deles é a Organização das Cooperativas do Brasil (OCB), que se contrapõe em função de emenda que a CFT aprovou reconhecendo o registro dos empreendimentos econômicos solidários em cartórios, entrando em dois campos de disputa tradicionais: a quebra da unicidade de representação política das cooperativas brasileiras (asseguradas pela figura da OCB a partir da Lei Geral das Cooperativas – Lei nº 5.764/1971) e o reconhecimento de uma nova figura jurídica com fins comerciais que não as cooperativas.

No âmbito do governo federal, três atores se destacam no movimento de apoio ao PL: o MTE, que se apresenta como principal interlocutor com os movimentos sociais; a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), que mais recentemente passou a se envolver na pauta em atendimento à necessidade de reconhecimento da figura jurídica dos EES para acesso às políticas, em atenção às Conaes; e os demais membros governamentais – Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Educação (MEC) etc. –, que participaram de toda a discussão dos termos do PL. Compreende-se que, neste caso específico, o CNES figura menos como ator e mais como arena na qual as negociações acontecem.

Já no Legislativo, a FPES configura-se como um dos principais grupos de apoio à articulação das forças envolvidas na questão.

Quanto aos reais entraves para a aprovação da pauta, encontram-se posições bem delimitadas, tanto da parte do governo quanto da sociedade civil. Segundo um entrevistado representante do governo:

O principal embate em torno da aprovação do PL da Ecosol explicitamente reproduz o mesmo embate em torno da aprovação do PL de atualização da Lei Geral do Cooperativismo, que também tramita no Congresso Nacional. Num e noutro marco regulatório, a disputa em torno da quebra de unicidade de representação do cooperativismo brasileiro na figura da OCB é o grande elemento de disputa. Há no Brasil, um cooperativismo próprio da economia solidária, chamado Cooperativismo Solidário, que não reconhece a OCB como seu campo de organização, pois a identifica mais com o cooperativismo do agronegócio. E, portanto, esse Cooperativismo Solidário reivindica que as leis reconheçam suas organizações próprias como Unicafes, Unisol, Ancosol, Concrab etc., como sendo igualmente representativas do conjunto de cooperativas do meio rural e urbano articuladas em torno da economia solidária (informação verbal).⁸

Na perspectiva dos movimentos sociais, representados nessa questão pelo FBES, as leituras e as reações ao entrave da aprovação do PL são bem mais duras em termos de estratégia discursiva. Em convocatória à adesão para a campanha pela lei da economia solidária, estas foram as palavras da Coordenação Executiva do FBES:

8. Entrevista concedida por Entrevistado B (2014).

Companheirada da Economia Solidária! O agronegócio tenta mais uma vez barrar o processo de construção da autogestão e autonomia da classe trabalhadora, por meio de uma estratégia da bancada ruralista, da direita agrária desse país, que busca fazer prevalecer os interesses das elites dominantes. Vamos nos mobilizar! [...] Encabeçados pelo Deputado Federal Luis Carlos Heinze, do PP/RS, os ruralistas conseguiram que fosse aprovado um requerimento para que o PL da Economia Solidária [PL nº 4.685/2012] passe pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, onde certamente encontrará obstáculos para sua aprovação. Precisamos mobilizar nossas bases e tentar reverter essa situação! Essa manobra tem a clara intenção de retardar o processo de aprovação e impedir que os empreendimentos tenham um marco legal próprio e específico para a Economia Solidária. Enquanto não conseguirmos avançar nisso, perderemos força (informação verbal).⁹

Questionados sobre as perspectivas de resolução de impasses para que efetivamente a presidenta possa sancionar a aprovação da Lei da Economia Solidária, as organizações ligadas ao FBES e mesmo os representantes do governo são uníssomos em afirmar: não há ainda perspectiva de resolução, pois a questão central da quebra de unicidade de representação do cooperativismo brasileiro via OCB é um elemento fundamental para a afirmação da própria identidade da economia solidária. Não reconhecer a capacidade de representação das grandes redes de organização próprias do cooperativismo solidário seria, no entendimento dos defensores da aprovação do PL, infringir o princípio fundamental da autogestão, que é um dos centros da perspectiva da economia solidária enquanto proposta de emancipação humana.

A fala de representantes do Comitê Permanente do CNES, quando da tentativa de incidência nos últimos trâmites dados ao PL nº 4.685/2012 pelo Congresso é bastante significativa quanto aos desafios e às perspectivas de trato ao tema na agenda política do governo:

O fato é que quando procuramos dialogar com a Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural, tivemos como resposta que a comissão ouvirá todos os envolvidos, mas fará seu parecer final a partir do diálogo com a OCB. Isso para nós sinaliza o interesse de quem o Congresso privilegia atender neste tema específico. Dado o tamanho da bancada ruralista que está ancorando os posicionamentos da OCB tanto no PL específico da Economia Solidária, quanto naquele que se propõe atualizar a Lei Geral do Cooperativismo, é uma correlação de forças bastante desigual, mas que estamos dispostos a enfrentar como pudermos (informação verbal).¹⁰

As disputas em torno da aprovação do PL Ecosol, portanto, prosseguem, sendo difícil prever quando e qual será seu desfecho final. Esta disputa insere-se em uma gama de outras disputas complexas que buscam modernizar e democratizar o arranjo institucional no Brasil que trata da temática do cooperativismo, como ocorreu (e/ou ainda está ocorrendo) nos casos das cooperativas especiais, cooperativas de trabalho e na Lei Geral do Cooperativismo.¹¹

4 CONSIDERAÇÕES GERAIS

O PL nº 4.685/2012, como debatido neste artigo, tem como objetivo lançar as bases para que a economia solidária, enquanto referencial de política pública, supere o patamar de política de governo e se consolide como política de Estado. Conseguir despertar a atenção do Estado para determinada problemática é um passo fundamental, porém insuficiente para sua inclusão na agenda política. Junto a isso, é preciso dispor de uma proposta efetiva

9. Entrevista concedida por Entrevistado C (2014).

10. Entrevista concedida por Entrevistado D (2014).

11. Sobre o debate em torno da aprovação da Lei das Cooperativas de Trabalho, ver Pereira e Silva (2012).

de resolução da questão, bem como contar com um contexto de elementos propícios para que a intenção política de resposta encontre ambiente favorável para efetivar-se. Ou seja, há um momento oportuno para a execução prática de uma ideia e, quanto mais se identificar os condicionantes deste momento, maior será o sucesso na construção da resposta.

Para que a proposta do PL nº 4.685/2012 seja aprovada e vire lei que assegure o reconhecimento institucional e as condições de avanço no fomento à economia solidária, é preciso contar com a convergência de diferentes fatores que possibilitem a sustentação como pauta, construção e desenvolvimento da ação, o que pressupõe que tanto da parte do governo quanto da sociedade civil organizada se consigam superar elementos impeditivos da sua implementação.

A forte competição instaurada entre as organizações representativas da economia solidária e a OCB no que toca ao reconhecimento da representativa do cooperativismo brasileiro parece ser o principal campo de tensionamento que tem retardado o processo de tomada de decisão, comprovando as perspectivas de análise que dizem que há uma diversidade de grupos que competem, com variadas forças, pela formação da agenda governamental.

Nesse aspecto, é essencial reconhecer a correlação de forças de determinados atores no contexto da formulação da agenda e da tomada de decisão nas políticas, bem como compreender a tipologia das mudanças institucionais embutidas no debate.

A análise do comportamento da economia solidária no campo das políticas públicas sinaliza claramente o modo incremental com que o tema vem sendo tratado na agenda do governo, por um lado avançando na destinação de cursos para o apoio e o fomento de suas iniciativas (no campo do Executivo) e, por outro tratando, com relativa lentidão (no campo do Legislativo) o processo de estruturação de um arcabouço legal que possibilite os avanços necessários. Exatamente por esbarrar nos contextos e nos dilemas próprios da relação entre Executivo e Legislativo é que o tema do PL entra em um campo de disputa de interesses bastante profundo, que exige uma importante capacidade de mediação política e de articulação de forças. É nessa realidade que a Política Nacional de Economia Solidária está inserida no momento, diante do impasse da não aprovação do PL nº 4.685/2012.

Três perspectivas são possíveis de serem adotadas como caminho de resolução do PL em estudo: *i*) concertação de interesses sobre a questão da representatividade do cooperativismo brasileiro em caráter de unicidade na OCB; *ii*) retirada do item alusivo ao reconhecimento de registro de cooperativas em cartório do texto do PL, facilitando sua aprovação e remetendo para o processo de atualização da Lei Geral do Cooperativismo a disputa em torno da quebra da unicidade de representação; e *iii*) ampliação das forças do movimento de economia solidária pela articulação política com outros grupos de interesses similares para que se consiga um ambiente de pressão que seja capaz de levar o governo a enfrentar efetivamente a questão, viabilizando a aprovação do PL e a instauração definitiva de uma Lei Geral da Economia Solidária no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Joana L. O.; SILVA, Sandro P. **Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária?** Brasília: Ipea, 2013. (Boletim Mercado de Trabalho, n. 54). Disponível em: <<http://goo.gl/W151zu>>.

BIRKLAND, Thomas A. **An introduction to the policy process**: theories, concepts, and models of public policy making. New York: M. E. Sharpe, 2001.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 1., 2006. **Anais...** Brasília: MTE, 2006.

_____. _____. Documento final. *In*: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 2., 2010. **Anais...** Brasília: MTE, 2010.

_____. **Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária no governo federal 2003/2010**. Brasília: MTE, 2012a.

_____. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 4.685, de 8 de novembro de 2012. Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/3y2ii3>>.

CUNHA, Gabriela C. **Conferências nacionais de economia solidária**: acúmulos e desafios no planejamento participativo de políticas públicas de economia solidária. Brasília: Ipea, 2014. (Boletim Mercado de Trabalho, n. 57). Disponível em: <<http://goo.gl/g24bb2>>.

ENTREVISTADO A. **Entrevista**: depoimento [set. 2014]. Entrevistadores: Regilane Fernandes da Silva e Sandro Pereira da Silva. Brasília: FBES, set. 2014. Entrevista concedida aos autores por representante do FBES.

ENTREVISTADO B. **Entrevista**: depoimento [set. 2014]. Entrevistadores: Regilane Fernandes da Silva e Sandro Pereira da Silva. Brasília: Senaes, set. 2014. Entrevista concedida aos autores por diretor da Senaes.

ENTREVISTADO C. **Entrevista**: depoimento [set. 2014]. Entrevistadores: Regilane Fernandes da Silva e Sandro Pereira da Silva. Brasília: CNES, set. 2014. Entrevista concedida aos autores por representante do Comitê Permanente do CNES.

ENTREVISTADO D. **Entrevista**: depoimento [set. 2014]. Entrevistadores: Regilane Fernandes da Silva e Sandro Pereira da Silva. Brasília: FBES, set. 2014. Entrevista concedida aos autores por representante da Coordenação Executiva do FBES.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia? *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2006. v. 1.

LINDBLOM, Charles. Todavía tratando de salir del paso. *In*: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2006. v. 1.

NAGEM, Fernanda A.; JESUS, Sebastiana A. **V Plenária Nacional de Economia Solidária**: trajetória e construção da economia solidária no Brasil. Brasília: Ipea, 2013. (Boletim Mercado de Trabalho, n. 54). Disponível em: <<http://goo.gl/W151zu>>.

PEREIRA, Clara M.; SILVA, Sandro P. A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil: novidades, controvérsias e interrogações. Brasília: Ipea, 2012. (Boletim Mercado de Trabalho, n. 53). Disponível em: <<http://goo.gl/168ada>>.

SILVA, Sandro P.; CARNEIRO, Leandro M. **Os novos dados do mapeamento de economia solidária no Brasil**: apontamentos iniciais para o debate. Brasília: Ipea, 2014. (Boletim Mercado de Trabalho, n. 57). Disponível em: <<http://goo.gl/g24bb2>>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Mapeamento da economia solidária no Brasil**. Brasília: MTE, 2007.

