

# **ECONOMIA SOLIDÁRIA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: A CONSTRUÇÃO DE ESTRATÉGIAS EMANCIPATÓRIAS PARA A SUPERAÇÃO DA POBREZA EXTREMA**

Roberto Marinho Alves da Silva\*  
Valmor Schiochet\*\*

## **1 INTRODUÇÃO**

A superação da pobreza extrema no Brasil é não apenas um desafio político lançado pela presidenta Dilma, ao criar o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), mas uma oportunidade para a ampliação e o fortalecimento de estratégias emancipatórias de redução de desigualdades socioeconômicas e regionais.

Trata-se de um fenômeno estrutural que faz parte da triste estatística mundial de cerca de 1 bilhão de pessoas que vivem com suas famílias abaixo da linha de pobreza, caracterizada por uma renda inferior a US\$ 2 por dia. A grande maioria encontra-se nos países em desenvolvimento. Em 2012, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – Food and Agriculture Organization (FAO) – anunciou que “no mundo, há aproximadamente 870 milhões de pessoas que sofrem de subnutrição” (FAO, 2012). No mesmo ano, a revista *Bloomberg markets* (2012) relatou que a fortuna das duzentas pessoas mais ricas do mundo, avaliada em US\$ 2,7 trilhões, é maior que o Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil e equivale ao PIB da França, a sexta maior economia global. Destes bilionários, treze são brasileiros. Treze bilionários são do mesmo país que, segundo os dados censitários de 2010, concentra mais de 16 milhões de pessoas em pobreza extrema.

Tal situação está sendo agravada em âmbito global, atingindo, inclusive, os países considerados mais desenvolvidos, com o aumento do número de pessoas desempregadas. Segundo o relatório anual sobre o emprego mundial divulgado pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), os desempregados no mundo em 2012 somam mais de 202 milhões, um aumento de 6 milhões em relação a 2011. Destes, 75 milhões são jovens, entre 15 e 24 anos. O prognóstico é de que até 2016, 210 milhões de pessoas ainda estarão à procura de emprego. Além disso, o relatório diz que mais de 400 milhões de novos empregos serão necessários na próxima década para absorver o crescimento anual da força de trabalho, estimado em 40 milhões por ano (OIT, 2012).

---

\* Secretário adjunto da Secretaria Nacional de Economia Solidária, do Ministério do Trabalho e Emprego (Senaes/MTE).

\*\* Diretor de Estudos e Divulgação da Senaes/MTE.

Nesse contexto, verifica-se que a pobreza é um fenômeno de múltiplas dimensões que se expressa na insuficiência de renda, no acesso precário aos serviços sociais básicos (água, energia elétrica, saúde, moradia etc.), na baixa escolaridade, na insegurança alimentar, nas formas precárias de inserção no mundo do trabalho, entre outras. Com essa compreensão, a superação da pobreza extrema requer uma abordagem multidimensional em políticas emancipatórias intersetoriais. Além da superação das necessidades imediatas, faz-se necessário promover o aumento da capacidade das pessoas por meio de ações de transferência de renda, da melhoria geral do acesso e da qualidade dos serviços públicos e pela ampliação das oportunidades de inclusão no mundo do trabalho, seja por meio do autoemprego, com acesso aos recursos necessários à promoção de iniciativas de ocupação e renda, seja pela obtenção de um emprego assalariado.

Nos últimos anos, o Brasil acumulou aprendizados nessa direção, tendo por base a perspectiva de que a sustentabilidade do desenvolvimento só é possível com distribuição de renda. Tem sido fundamental a articulação entre as políticas de infraestrutura e de crescimento econômico com o incremento de políticas sociais que passam a ser compreendidas como fator de dinamização do desenvolvimento e não como um custo e um peso para a sociedade. O fortalecimento do mercado interno com as iniciativas de transferência de renda, com as obras de infraestrutura, o crescimento do emprego, os ganhos salariais e a ampliação do crédito para o consumo e para a produção tem sido um diferencial importante do Brasil e de outros países emergentes no atual contexto da crise econômica mundial. Isso somente tem sido possível com a recuperação da capacidade de intervenção do Estado, como promotor do desenvolvimento, impulsionando as forças vivas da sociedade, superando a ideologia neoliberal que dominara as políticas públicas nos anos 1990.

Considerando tais desafios, aprendizados e oportunidades, após um ano e meio de atuação da política pública de economia solidária (PPES), incorporada às estratégias de inclusão produtiva urbana do PBSM em 2011, este texto apresentará uma síntese da concepção (objetivos, diretrizes e prioridades) que orienta as ações de ES no PBSM, bem como o esforço de implantação dessas iniciativas e os avanços e desafios na execução em parceria com órgãos governamentais e da sociedade civil.

## 2 A ECONOMIA SOLIDÁRIA (ES): POTENCIALIDADES E DESAFIOS

Um dos desafios para se superar a pobreza extrema é promover as capacidades e criar oportunidades para que as pessoas nessa situação possam obter renda por meio do trabalho decente. A realidade mostra que, além do emprego assalariado, com a venda direta da força de trabalho, milhares de pessoas pobres e extremamente pobres sobrevivem por meio de iniciativas de trabalho por conta própria, formais ou informais, incluindo microempreendimentos individuais ou familiares. Nesse contexto, o autoemprego associado é a opção da ES, que tem mais possibilidade de perdurar.

A ES expressa as formas de organização econômica – de produção, prestação de serviços, comercialização, finanças e consumo – baseada no trabalho associado, na autogestão, na apropriação coletiva dos meios de produção, na cooperação e na solidariedade. No caso brasileiro existem milhares de atividades econômicas realizadas por organizações solidárias: cooperativas, associações, empresas recuperadas por trabalhadores em regime de autogestão, grupos solidários informais, redes de cooperação em cadeias produtivas e arranjos econômicos locais ou setoriais, bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos etc.

Na promoção do desenvolvimento territorial sustentável, as iniciativas de ES vêm apontando soluções estruturantes para a dinamização de cadeias produtivas e de arranjos econômicos setoriais com o adensamento e a verticalização da produção a partir da integração dos chamados empreendimentos econômicos solidários (EES) em redes de cooperação, conforme reconheceu a I Conferência Nacional de Economia Solidária (Conaes):

Assim, a Economia Solidária, ao reorganizar processos econômicos e cadeias produtivas, se converte ao mesmo tempo em uma dinâmica de desenvolvimento endógeno (a partir de dentro), autogestionário, solidário e sustentável, fazendo dos agentes locais, os atores privilegiados e responsáveis pelo desenvolvimento local, territorial e regional, considerando e ampliando as capacidades locais ou territoriais, numa estratégia nacional de desenvolvimento (Conaes, 2006).

Na ES, os sistemas produtivos sustentáveis são valorizados como estratégias inovadoras de organização do trabalho em uma relação harmoniosa com a natureza, reduzindo impactos ambientais e sociais na produção de bens e serviços. Da mesma forma, ao incentivar o consumo ético e responsável dos seus produtos e serviços, contribui para a superação da cultura contemporânea do consumismo. Igualmente, reveste-se de potencial estratégico para orientar uma nova lógica de desenvolvimento, mediante um crescimento econômico com proteção dos ecossistemas e respeito às diversidades culturais.

Outro potencial da ES é a democratização do acesso aos recursos necessários para a produção de riquezas, como os meios de produção e os bens naturais. A afirmação da propriedade coletiva e da gestão compartilhada dos meios e instrumentos de produção implica a partilha dos resultados da atividade econômica, aproximando a ES de um modelo de desenvolvimento que tem por finalidade a redução das disparidades de renda e de riqueza.

Na ES, a valorização social do trabalho implica tanto o desenvolvimento de capacidades de homens e mulheres como sujeitos ativos da atividade econômica quanto a distribuição da riqueza produzida socialmente, expressando uma orientação para a superação da subalternidade do trabalho em relação ao capital. A autogestão é outro diferencial da ES, que assume concretude em um conjunto de práticas democráticas participativas nas decisões estratégicas e cotidianas dos empreendimentos, contribuindo para a emancipação do trabalho ao tornar cada pessoa associada consciente e corresponsável pelos interesses e objetivos que são assumidos coletivamente.

No entanto, os EES enfrentam grandes desafios que limitam a plena expansão de suas potencialidades. Em uma ambiência desfavorável ao seu desenvolvimento, veem limitada sua capacidade de produção, com baixo valor agregado aos seus produtos e serviços. A informalidade de milhares de empreendimentos decorre da inexistência de um marco regulatório adequado ao seu reconhecimento com suas características e especificidades. Esses empreendimentos precisam, com urgência, de um tratamento tributário adequado e de acesso, pelos seus trabalhadores e trabalhadoras, à seguridade social, entre outros direitos sociais do trabalho assalariado. Destacam-se também as barreiras que dificultam o acesso ao crédito e às outras políticas de apoio e fomento, entre as quais de tratamento diferenciado nas atividades comerciais.

Essas potencialidades e desafios foram considerados na formulação de políticas públicas de ES como estratégia de superação da pobreza extrema, conforme se vê a seguir.

### **3 AÇÕES INTEGRADAS DE ES NA SUPERAÇÃO DA EXTREMA POBREZA**

A Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) foi criada em 2003 com a missão de “promover o fortalecimento e a divulgação da

ES, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, a *inclusão social* e a promoção do desenvolvimento justo e solidário”. Entre suas atribuições encontra-se a de “colaborar com outros órgãos de governo em programas de desenvolvimento e *combate ao desemprego e à pobreza*”, conforme estabelecido no Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003, que institui a criação da Senaes, em decorrência da aprovação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Coerente com sua missão institucional, no PBSM, as ações da Senaes são orientadas para alcançar três objetivos: *i*) contribuir com o esforço nacional para a superação da pobreza extrema por meio de iniciativas econômicas solidárias de ocupação e renda; *ii*) contribuir com a capacidade de auto-organização e autogestão de grupos populacionais e comunidades caracterizadas por vulnerabilidades sociais; e *iii*) fortalecer e expandir a ES como estratégia emancipatória<sup>1</sup> de desenvolvimento sustentável e solidário.

Para alcançar esses objetivos, foram definidas diretrizes e estratégias a partir do acúmulo de experiências na execução das políticas públicas e considerando as resoluções da II Conaes, realizada em junho de 2010.

A primeira diretriz é a de *integração de ações de apoio e fomento à ES*, tratando de forma articulada as demandas dos EES por acesso a conhecimentos, a recursos materiais e financeiros e a mecanismos e instrumentos de organização da comercialização. As ações devem dar respostas efetivas às demandas, de forma articulada, evitando a fragmentação das intervenções e o descolamento das estratégias de arranjos organizativos e produtivos territoriais e setoriais em redes de cooperação de produção, comercialização e consumo.

Outra diretriz é a da *integração e da articulação intersetorial* da ES com outras políticas públicas de recorte socioeconômico. As ações de ES devem estar integradas e articuladas às demais ações do PBSM, de busca ativa, de cadastramento no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) do governo federal, de educação profissional e tecnológica, de acesso aos diversos benefícios sociais, entre outras. Tal integração possibilita afirmar a ES como estratégia apropriada para o fortalecimento, organização e reconhecimento das expressões da economia popular urbana e para a inclusão socioeconômica das famílias beneficiárias de políticas sociais, fortalecendo o associativismo e o cooperativismo popular.

A terceira diretriz que combina com as anteriores é a *abordagem territorial integradora de espaços e de intervenção intersetorial*, envolvendo sujeitos sociais e políticas públicas em processos locais e territoriais de desenvolvimento. Esta abordagem proporciona uma visão integradora dos espaços e dos grupos sociais (o ambiente natural, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as diversas instituições locais) como base para a construção de processos multidimensionais de intervenção que tenham por base a mobilização das forças sociais e das potencialidades econômicas e culturais.

As políticas públicas de ES devem ser executadas considerando as diversas dinâmicas e iniciativas de territorialização do desenvolvimento, dialogando com as estratégias governamentais e da sociedade civil, sendo orientada pelas prioridades locais dos EES. Isso possibilita afirmar, cada vez mais, a ES como estratégia de dinamização socioeconômica em processos de desenvolvimento local e territorial, incluindo as iniciativas junto a povos e comunidades tradicionais, na perspectiva do etnodesenvolvimento.

1. Emancipatória, porque na ES não há subordinação nem divisão de classes: todos são associados com os mesmos direitos.

A diretriz da *abordagem econômica setorial* tem foco na organização setorial de unidades familiares e de EES de um mesmo território ou segmento produtivo para fortalecimento das suas iniciativas produtivas e sociopolíticas. As redes de cooperação devem ser apoiadas e incentivadas também como alternativa de organização de cadeias produtivas solidárias em estratégias de dinamização econômica setorial ou territorial, proporcionando a organização da produção em escala mais ampla, a conquista de condições favoráveis de inserção nos mercados e a ampliação da capacidade política dos empreendimentos coletivos para enfrentamento e superação das condições de subordinação e subalternidade nas relações comerciais.

Finalmente, a diretriz do *fortalecimento dos processos participativos* e de controle social nas políticas públicas de ES no âmbito do PBSM implica que os processos de formulação das ações e projetos deverão ser participativos, com o efetivo envolvimento de órgãos públicos e da sociedade civil, por meio de conselhos e fóruns de ES. Mais do que uma formalidade exigida em processos seletivos, trata-se de exigir metodologias que tenham como ponto de partida a realização de atividades planejadas e articuladas com as comunidades e empreendimentos beneficiados como condição de alcance dos objetivos.

Durante a execução das ações, devem ser constituídas instâncias de participação (nacionais, regionais, estaduais, territoriais etc.) para acompanhamento e avaliação sistemática das atividades e resultados, construindo de forma coletiva as medidas de aperfeiçoamento necessárias ao alcance dos objetivos. Além disso, essas instâncias participativas devem favorecer e facilitar articulações intersetoriais e parcerias institucionais.

Os objetivos e diretrizes resultaram na organização de quatro *eixos estruturantes e integradores* das ações de ES no PBSM.

O eixo I é o da *organização sociocomunitária* e compreende um conjunto de iniciativas de identificação, sensibilização, mobilização e organização local por meio da atuação de agentes de desenvolvimento local e ES. Com equipes territoriais de assessoria técnica, esses agentes devem realizar diagnósticos de potencialidades socioeconômicas locais de investimentos, identificar as iniciativas de ES existentes, os fluxos de produção e de consumo e as aptidões socioculturais. Fruto do diagnóstico, deve ser elaborado ou aprimorado o planejamento local ou territorial com base no fortalecimento de iniciativas de ES, incluindo a definição das prioridades de apoio e investimento em formação, incubação, assistência técnica, financiamento e comercialização. Como suporte para essas iniciativas, esse eixo prevê também a implantação de centros multifuncionais de referência para as ações de ES.

O eixo II, da *formação e assessoramento técnico*, compreende ações de educação cidadã, educação social, profissional e tecnológica com base nas potencialidades socioeconômicas locais de investimentos e nas iniciativas de ES. Cada projeto ou território deverá ter uma equipe multidisciplinar de assessoramento técnico para atendimento das demandas dos EES contribuindo para a sustentabilidade das iniciativas produtivas e de serviços. As ações de incubação de EES visam desenvolver ações formativas, de assessoramento e de suporte para gestão, desde a constituição primária dos grupos, formalização dos EES, elaboração de planos de negócios e de sustentabilidade, elaboração de plano estratégico de gestão etc. A formação articulada e integrada à incubação e ao assessoramento técnico é um processo contínuo de desenvolvimento, apropriação e disseminação de conhecimentos, técnicas e tecnologias sociais que consideram o contexto específico em que se realiza o processo.

No eixo III, de *investimentos e finanças solidárias*, busca-se apoiar e fomentar as iniciativas locais ou territoriais de finanças solidárias para dinamização da economia popular

(produção e consumo) com base em bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos solidários, cooperativas de crédito solidário e bancos do povo e outras organizações de microcrédito solidário. Os projetos também preveem a captação e disponibilização de investimentos em infraestrutura para os EES, bem como estratégias de acesso a financiamento de capital de giro.

Finalmente, no eixo IV, de *organização da comercialização solidária*, prevê-se a implantação de estratégias comerciais para viabilizar as atividades econômicas dos EES. Os espaços fixos de comercialização solidária, com infraestrutura disponível para essa finalidade, devem ser fomentados. Também devem ser criadas bases de serviço e apoio à comercialização, cujo foco é o incentivo às redes de cooperação solidária, os estudos de oportunidades de mercado, a organização do processo comercial e a ampliação das possibilidades de fornecimento de produtos e serviços nas compras governamentais, entre outras. A Senaes também planejou suporte nacional para certificação no Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SNCJS).

Com esses objetivos, diretrizes e ações, a Senaes estabeleceu no PBSM a meta de atuação com *260 mil famílias em situação de pobreza extrema*, conforme critério de renda definido no Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Desta meta total, 60 mil famílias beneficiadas deverão ser constituídas por catadores e catadoras de materiais recicláveis. As prioridades são para comunidades de baixa renda e com baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); comunidades e povos tradicionais (quilombolas, indígenas, ribeirinhos, pescadores artesanais etc.); trabalhadores e trabalhadoras de EES já constituídos nos territórios beneficiados; usuários do sistema de saúde mental; jovens em situação de vulnerabilidade, entre outros.

Nas ações de fomento a EES e redes de cooperação atuantes com resíduos sólidos, constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis, foram estabelecidos os seguintes critérios:

- 1) Mínimo de 70% dos participantes: catadores e catadoras de materiais recicláveis e seus familiares em situação de pobreza extrema e que não estão adequadamente organizados em EES, cujo trabalho ainda é realizado em lixões ou nas ruas, de forma precária, individual ou desarticulada.
- 2) Máximo de 30% dos participantes: catadores e catadoras de materiais recicláveis e seus familiares em situação de pobreza, vulnerabilidade e de trabalho precário e os que já estão organizados em EES e redes de cooperação solidária na área de abrangência do projeto.

Todo esse planejamento foi realizado no primeiro semestre de 2011 e resultou na inserção das ações e estratégias de ES no PBSM, anunciado em junho daquele ano. Desde então, a Senaes/MTE envidou esforços para execução das ações e cumprimento das metas.

#### 4 DO PLANEJAMENTO ÀS AÇÕES DE ES NO PBSM

Desde o lançamento do PBSM, a Senaes formulou e lançou sete Editais de Chamada Pública de Parceria e um Termo de Referência para adesão de governos estaduais, visando à execução das ações de ES e alcance das metas programadas até 2014. Também foram ampliadas as parcerias entre órgãos federais, tais como Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR), Secretaria Nacional de Justiça (SNJ), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), Fundação Banco do Brasil (FBB), Banco do Nordeste do

Brasil (BNB) dentre outros, para a implementação de ações transversais de apoio à ES, além da articulação com a sociedade civil, aprofundando o diálogo social.

Para execução das ações, entre julho de 2011 e dezembro de 2012, a Senaes/MTE celebrou 116 convênios e termos de cooperação com governos estaduais e municipais, universidades e entidades da sociedade civil sem fins lucrativos. Destes, 106 projetos têm por objetivo o apoio e fomento às ações de ES para superação da pobreza extrema, comprometendo o total de R\$ 222.089.694,08, dos quais R\$ 123.444.701,27 já foram empenhados. Parte deste recurso foi descentralizada pelo MDS, no âmbito das ações de Inclusão Produtiva Urbana do PBSM. Quanto às entidades parceiras da Senaes na execução das ações do PBSM, predominam os órgãos governamentais com 67% dos convênios celebrados, sendo a maioria deles as prefeituras municipais, enquanto as entidades privadas sem fins lucrativos representam 33% dos instrumentos pactuados. Aos órgãos governamentais destinam-se 70% do total das transferências realizadas nos dois últimos anos.

Em relação aos beneficiários dos projetos, considerando as metas pactuadas com as parceiras, a Senaes/MTE está próxima de alcançar a meta de 260 mil famílias a que se propôs no PBSM. Até 2014, nos 106 convênios celebrados, 151 mil pessoas serão beneficiadas diretamente e 486,6 mil de forma indireta. Considerando-se apenas as metas vinculadas aos recursos já empenhados, há um esforço maior a ser realizado nos dois próximos anos (tabela 1).

TABELA 1  
Ações de ES no PBSM: metas físicas

Metas	Pactuadas nos convênios	Considerando recursos empenhados até dezembro de 2012
Empreendimentos beneficiados	7.822	4.087
Pessoas beneficiadas diretamente	151.171	82.932
Pessoas indiretamente beneficiadas	486.658	252.931

Fonte: Dados administrativos da Senaes/MTE.

A tabela 2 apresenta o número de projetos apoiados por objetivo. Verifica-se que 44% dos recursos transferidos destinam-se às ações com organizações de catadores de materiais recicláveis, vindo a seguir, com 35% dos recursos transferidos pelo governo federal, as Ações Integradas de Economia Solidária para o Desenvolvimento Local e Territorial visando à Superação da Extrema Pobreza.

Verifica-se que os 106 convênios celebrados pela Senaes/MTE serão executados em 883 municípios brasileiros, parte deles localizados em 44 territórios de cidadania que se constituem também em importante estratégia do governo federal. Nos territórios priorizados, serão implantados 67 espaços multifuncionais de ES que darão suporte à atuação de 363 agentes de desenvolvimento local e ES.

Quanto à distribuição regional dos recursos vinculados aos projetos apoiados, verifica-se que a região Nordeste conta com 35% dos recursos transferidos, sendo de fato a região com os maiores índices de extrema pobreza. No entanto, a distribuição dos recursos entre as regiões ainda é desigual quando comparado ao principal índice de atuação do PBSM. Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste o percentual do total de recursos transferidos ficou acima do relativo à população em pobreza extrema. O caso da região Norte é o que merece maior atenção tendo em vista que o percentual de transferência é pouco menos da metade do índice de referência, conforme a tabela 3.

TABELA 2

**Ações de ES no PBSM: projetos e recursos por objetivos**

Descrição do objetivo	Número de projetos	Valor total dos projetos	Valor da transferência	Valor empenhado até dezembro de 2012
Editais 002 e 003/2011 – Ações integradas de economia solidária para o desenvolvimento local e territorial visando à superação da extrema pobreza.	50	88.423.214,62	78.092.209,81	62.535.529,48
Editais 004/2011 e 003/2012 e Termo de Adesão dos governos estaduais – Fomento a EES e redes de cooperação atuantes com resíduos sólidos constituídas por catadores e catadoras de materiais recicláveis.	37	108.214.975,66	98.215.786,42	50.840.587,51
Edital 001/2012 – Promoção da formação e apoio à assessoria técnica em ES visando à promoção do desenvolvimento territorial sustentável com superação da pobreza extrema.	6	14.741.788,86	14.634.468,86	3.889.818,65
Edital 002/2012 – Certificação no SNCJS como instrumento para inclusão social e geração de trabalho e renda.	2	2.536.279,24	2.485.239,84	1.253.271,63
Edital 004/2012 – Apoio, fortalecimento e organização de redes de cooperação solidária com vistas à promoção do desenvolvimento territorial sustentável e à superação da pobreza extrema.	11	29.148.184,15	28.661.989,15	4.925.494,00
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>243.064.442,53</b>	<b>222.089.694,08</b>	<b>123.444.701,27</b>

Fonte: Dados administrativos da Senaes/MTE.

TABELA 3

**Ações de ES no PBSM: projetos e recursos por região**

Região	Número de projetos	(%)	Transferência (R\$)	(%)	População em extrema pobreza (%)
Nordeste	30	28,3	77.666.570,90	35	59
Sudeste	30	28,3	56.872.018,02	26	17
Sul	22	20,8	33.918.330,64	15	4
Norte	8	7,5	18.645.030,70	8	17
Centro-Oeste	7	6,6	12.967.450,36	6	3
Nacional	9	8,5	22.020.293,46	10	0
<b>Total</b>	<b>106</b>	<b>100,0</b>	<b>222.089.694,08</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Dados administrativos da Senaes/MTE.

Em relação à abordagem setorial, 62 redes de cooperação de empreendimentos serão fomentadas ou fortalecidas nos 106 projetos apoiados. Em 2012 foi realizada seleção pública de propostas específica com a finalidade de apoio, fortalecimento e organização de redes de cooperação solidária com vistas à promoção do desenvolvimento territorial sustentável e à superação da pobreza extrema. Dos 28 projetos selecionados, foram conveniados onze que, até 2015, irão beneficiar 180 empreendimentos organizados em 46 redes de cooperação, com 43.628 participantes diretos. Serão implantadas 33 bases de serviços de apoio à comercialização. A Secretaria Nacional de Juventude (SNJ/SGPR) participa desta iniciativa com o objetivo de promover a organização e o fortalecimento de redes de cooperação solidária em cadeias produtivas e arranjos econômicos territoriais e setoriais de produção, comercialização e consumo, como estratégias de viabilização de ocupação e renda para a população jovem.

Verifica-se ainda que, nos 106 convênios analisados e considerando apenas as metas previstas com os recursos já empenhados, 394 novos empreendimentos serão incubados, 2.492 terão acesso à assistência técnica e 3.834 serão beneficiados nas iniciativas de comercialização. Destes empreendimentos, 635 terão seus produtos e serviços certificados no âmbito do SNCJS. Além disso, estão previstos 77 pontos fixos de comercialização solidária e a realização de feiras eventos.

Quanto às atividades formativas programadas nos 106 projetos analisados, mais de 40 mil trabalhadores e trabalhadoras dos EES serão beneficiados. Em 2012 foi realizada seleção pública de propostas específica objetivando a constituição de uma Rede Nacional de Centros de Formação e Apoio à Assessoria Técnica em Economia Solidária (Rede CFES). Até 2014 serão investidos cerca de R\$ 16 milhões para formação de 8 mil agentes em sete unidades, sendo um centro nacional e seis regionais, com dois centros na região Norte que darão suporte aos agentes comunitários, educadores, mobilizadores sociais e gestores públicos. Além disso, visando à elevação da escolaridade dos trabalhadores da ES, a Senaes/MTE vem desenvolvendo atividades articuladas junto ao MEC, com o objetivo de inserir a ES como tema na educação de jovens e adultos (EJA). Em 2012 trabalhou-se na elaboração de material específico para subsidiar professores, alunos e gestores. Buscou-se também inserir as demandas da ES no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

As ações de finanças solidárias beneficiarão 77 territórios com a implantação de Bancos Comunitários de Desenvolvimento (BCDs), fundos solidários e outras modalidades de microcrédito. Os Fundos Rotativos Solidários (FRS) que beneficiam projetos comunitários com pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza em todas as regiões estão recebendo assessoria técnica e suporte para fortalecimento de suas atividades. Os BCDs proporcionam serviços de inclusão financeira, produtiva e econômica para mulheres do Programa Bolsa Família (PBF). Essas iniciativas serão multiplicadas nos próximos anos em parceria com bancos públicos na constituição de fundos de apoio e na expansão de serviços financeiros.

Quanto às ações de apoio e fomento às associações, cooperativas e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis, entre 2011 e 2012, a Senaes/MTE celebrou 37 convênios que as irão beneficiar diretamente, considerando apenas os recursos já empenhados, 418 empreendimentos e mais de 22 mil catadores diretamente e 43 mil de forma indireta. Para fortalecimento das organizações de catadores de materiais recicláveis, foi formulada uma agenda interministerial no âmbito da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) articulada com as metas do PBSM. Os governos estaduais foram convocados para aderirem às ações de inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis na implantação das políticas estaduais e municipais de resíduos sólidos. No total, até 2014 serão disponibilizados R\$ 141 milhões para beneficiar mais 60 mil famílias de catadores que não estão adequadamente organizadas, cujo trabalho ainda é realizado em “lixões” ou nas ruas, de forma precária, individual ou desarticulada. Essas famílias serão identificadas e cadastradas para ter acesso às ações de elevação de escolaridade, de educação profissional e tecnológica, de assistência técnica com vistas à implantação da coleta seletiva e nos acordos setoriais para logística reversa.

## **5 AVANÇOS E DESAFIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DAS AÇÕES DE ES NO BSM**

Em setembro de 2012 a Senaes/MTE realizou um balanço da execução das ações já pactuadas com as entidades parceiras, do qual extraímos os seguintes resultados: quanto aos projetos celebrados em 2011, estão sendo operacionalizados, em ritmos diferenciados, com alguns deles sofrendo grandes atrasos. Com base em relatórios de execução e nas visitas

técnicas realizadas é possível identificar os potenciais avanços e as principais dificuldades encontradas. Um avanço que se percebe é que, em todos os casos, foram valorizados os processos participativos com a constituição de espaços de diálogo e de controle social, com participação de órgãos do poder público e fóruns sociais de organização e representação da ES. Além disso, as parcerias têm induzido a constituição de políticas públicas de ES e o fortalecimento daquelas que já existiam.

Em alguns casos, as atividades foram iniciadas com suporte de recursos e equipes próprias, enquanto aguardam os processos licitatórios. No caso da ação com catadores e catadoras de materiais recicláveis, aparece como elemento fundamental para potencializar os projetos a integração com outras iniciativas da implantação local da Política PNRS, o que garante vínculo estratégico com a inserção social e econômica dos catadores e catadoras.

Nos casos em que a execução das metas e etapas físicas já foi iniciada, foram realizadas visitas técnicas e eventos nos territórios onde serão executados os projetos e a realização de reuniões para apresentação de proposta, diálogo sobre formas de melhor operacionalização das atividades e construção de parcerias com outros órgãos públicos e organizações sociais e mobilização e sensibilização de conselhos e agentes para atuação integrada nos projetos. Também ocorreram atividades internas de capacitação de equipe técnica do projeto e elaboração de material didático.

Nas ações com catadores(as) de materiais recicláveis, ocorreram os maiores avanços na execução dos projetos no primeiro semestre de 2012. Além dos processos operacionais, houve a divulgação dos projetos para ampliar adesões e construir parcerias, com visitas a localidades e empreendimentos de catadores, distribuição de materiais de divulgação, participação em eventos, nos Fóruns Lixo e Cidadania e com organizações representativas de catadores(as) para construir base de apoio ao projeto. Também foram registradas as articulações com o poder público local. Essas atividades, em alguns projetos, incluíram a realização de orientação às prefeituras para captação de recursos para implantação de infraestrutura para catadores(as).

Outras iniciativas relatadas pelas entidades parceiras são o início dos diagnósticos socioeconômicos participativos de demandas e potencialidades dos empreendimentos e o mapeamento dos processos e alternativas de melhorias dos processos de coleta e reciclagem, inclusive pesquisas e estudos técnicos para implantação de galpões de reciclagem e centrais de beneficiamento. Para tanto, promoveu-se a capacitação das equipes técnicas dos projetos, com destaque para Metodologias de Abordagem às Pessoas em Situação de Rua, Catadores de Lixão e Catadores de Rua. Foram iniciados os processos de identificação, sensibilização, mobilização e cadastramento dos catadores (busca ativa). Algumas prefeituras também estão realizando levantamentos no CadÚnico de pessoas com histórico e perfil de atuação em atividades de coleta e reciclagem com posterior convocação para atividades de sensibilização. Também está sendo realizada busca ativa de catadores nas rotas de coleta e entrega de materiais recicláveis.

Os processos formativos foram iniciados com oficinas e cursos, inclusive com produção de *kits* formativos a partir das demandas levantadas pelos empreendimentos de catadores. Os temas abordados são de estímulo à cooperação e aprimoramento dos processos de auto-gestão; conhecimento da cadeia produtiva de reciclagem; da logística reversa; de pagamento por serviços ambientais; do marco jurídico da política de resíduos sólidos e de identificação (catálogo) de materiais recicláveis.

No entanto, na maioria dos projetos conveniados em 2011 pela Senaes que foram analisados em setembro de 2012, predominam as atividades iniciais ou preparatórias. Na quase totalidade dos casos, o trabalho em campo com a população em situação de pobreza extrema ainda não havia sido iniciado. Nos relatórios analisados são percebidas as dificuldades das convenentes, públicas e privadas sem fins lucrativos, em manejar os instrumentos legais e o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (SICONV) na execução dos convênios.

A maior dificuldade está relacionada aos processos administrativos para contratação de serviços e aquisição de bens. As áreas jurídicas e técnicas dos órgãos responsáveis pelas licitações são envolvidas em número significativo de normativas e de interpretações sobre as mesmas, muitas vezes contraditórias, que causam insegurança e quase a paralisia dos gestores públicos. Esse fenômeno é corriqueiro no serviço público e atinge os órgãos públicos indiscriminadamente nas três esferas de governo, tanto aqueles com mais experiência e estrutura política e administrativa consolidada quanto os que possuem menos capacidade instalada.

Quanto aos órgãos governamentais estaduais e municipais, deve-se considerar a “recentividade” das políticas públicas de ES na superação da pobreza extrema. Do ponto de vista político e metodológico, trata-se de identificação, mobilização e organização dos que ainda não estão organizados para desenvolver iniciativas de ocupação e obtenção de renda por meio do trabalho. Iniciativas deste tipo não se enquadram nas estruturas existentes no Estado, com raras exceções. Daí a necessidade premente dos órgãos públicos de buscarem constituir parcerias com organizações da sociedade civil que acumularam, nas últimas décadas, aprendizagens na área.

Verifica-se que o aprendizado para montagem do suporte e estrutura para execução dos objetos pactuados é lento. Sobretudo quando se trata de propostas de ações “inovadoras e ousadas” para a esfera pública estadual que exige a contratação ou a aquisição de bens e serviços “incomuns”. A pouca experiência das áreas técnicas responsáveis soma-se às barreiras burocráticas que atrasam o processo de implantação dos projetos, comprometendo a execução de metas com entraves na aprovação de editais licitatórios e instrumentos similares.

No caso das ações realizadas junto aos catadores, por estarem mais avançadas na execução, é possível verificar também alguns desafios metodológicos e políticos. O principal deles diz respeito às barreiras para a inserção dos catadores na implantação de políticas municipais de resíduos sólidos, tendo em vista as indefinições das prefeituras sobre o atendimento às Leis nº 12.305/2010 e nº 11.445/2007. Em alguns casos é explícita a falta de conhecimento e de infraestrutura das prefeituras para cumprimento da PNRS. Muitos dos gestores públicos locais reconhecem o trabalho dos catadores, porém não formalizam políticas públicas para implantação da coleta seletiva com a inclusão desses atores. Em razão das indefinições, o período eleitoral levou ao adiamento dos acordos para início do projeto em parceria com o poder público municipal.

Outro conjunto de dificuldades está relacionado à localização e abordagem de catadores(as) de materiais recicláveis nas ruas e nos lixões. As características do público do projeto, formado por grande número de pessoas em condições instáveis e precárias de vida, muitos dos quais estão dependentes químicos, dificultam a participação nas atividades do projeto com elevadas rotatividade e evasão nas atividades formativas. Também há a dificuldade de a equipe de pesquisa adentrar algumas zonas perigosas pela ausência de segurança pública.

Decorre de todas essas dificuldades a necessidade de construção de metodologias de abordagem e sensibilização para a inclusão dos catadores informais nos empreendimentos.

Deverá também ser concebida alguma alternativa diante da impossibilidade de oferecer pagamento para o “dia de trabalho”, já que muitas vezes os catadores não conseguem participar de atividades formativas e organizativas por não poderem abrir mão da renda diária que obtêm com a coleta de resíduos.

O terceiro desafio diz respeito às condições precárias de trabalho dos catadores, considerando a estrutura disponível para as atividades de seleção, triagem e processamento de resíduos. As estruturas existentes são insuficientes para inclusão dos novos catadores que estão sendo identificados nos projetos. Em alguns casos são relatadas dificuldades para identificação de terrenos regularizados para a implantação de galpões de triagem. Além disso, as organizações de catadores são frágeis (algumas ainda não constituídas) e as prefeituras não desenvolvem planos de gerenciamento de resíduos sólidos para viabilizar as atividades dos empreendimentos.

Com base nos relatórios semestrais, a Senaes/MTE está intensificando o acompanhamento presencial da execução dos convênios, buscando a resolução das dificuldades apresentadas. Além disso, são promovidos seminários presenciais (nacionais e estaduais) com as entidades parceiras para fortalecimento das diretrizes, integração das iniciativas e orientação para o aperfeiçoamento da gestão. As Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego (SRTEs),<sup>2</sup> por meio dos seus núcleos e seções de ES exercerão papel relevante neste processo. Da mesma forma, os fóruns de ES deverão, cada vez mais, contribuir na articulação dos diversos atores e na construção de estratégias de participação e controle social.

No caso da ação com catadores e catadoras de materiais recicláveis, em 2012 a Senaes/MTE realizou chamada pública de parceria para seleção de projeto que torne mais eficaz a integração, a articulação e o apoio às entidades parceiras da Senaes/MTE que executam ações de Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos com a finalidade de inclusão socioeconômica de catadores na PNRS. Esta mesma estratégia será replicada em outros tipos de projetos de certificação da comercialização solidária e de apoio a redes de cooperação.

Apesar dos desafios apresentados, de modo geral, as executoras dos convênios possuem efetiva qualificação técnica e capacidade operacional para a inserção socioeconômica de pessoas em situação de pobreza extrema por meio do apoio a iniciativas econômicas solidárias. Com os erros corrigidos em tempo e os acertos sistematizados, ter-se-ão acúmulos para ampliação e fortalecimento de estratégias emancipatórias que visem à redução estrutural de desigualdades socioeconômicas.

## 6 CONSIDERAÇÕES GERAIS PARA APERFEIÇOAMENTO DAS AÇÕES

O fortalecimento e a expansão da escala das políticas públicas de ES para superação da pobreza extrema dependem, fundamentalmente, da efetiva valorização das potencialidades das iniciativas econômicas solidárias na agenda nacional de desenvolvimento. Para isso, devem ser formuladas políticas massivas de acesso ao crédito, à assistência técnica e de comercialização para os EES das áreas urbanas, a exemplo dos instrumentos e mecanismos já existentes para a agricultura familiar, conforme as resoluções das duas Conaes realizadas em 2006 e 2010. Tais instrumentos devem aproximar as oportunidades de investimentos com as potencialidades da ES e com as necessidades da população em pobreza extrema. Nas áreas

2. São as unidades descentralizadas do MTE. Além das 27 superintendências regionais, existem centenas de agências de atendimento espalhadas pelo Brasil.

urbanas, por exemplo, a aproximação com as obras de urbanização do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e com os grandes eventos (Copa das Confederações, Copa do Mundo, Olimpíadas etc.) deve ser vista como um campo amplo de oportunidade para os EES.

Além de prover a ES de instrumentos legislativos e institucionais, faz-se necessário avançar na ampliação da capacidade operacional dos órgãos públicos com mais recursos, pessoal e novos instrumentos para aperfeiçoamento dos processos de gestão dos programas e ações. A expansão orçamentária é uma condição fundamental para ampliar a escala na execução das políticas e cobertura da demanda em todo o território nacional. No entanto, ela requer também o aumento das articulações e pactuações junto a outros órgãos e políticas dos governos, nas esferas federal, estadual e municipal, com a finalidade de aprofundar a sinergia entre as ações do governo com vistas a um resultado mais efetivo junto à população beneficiária destas políticas. Para isto, a ampliação e capacitação do quadro de servidores envolvidos na gestão da política pública são fundamentais.

Quanto aos instrumentos de operacionalização da política, deve-se buscar a superação das barreiras, sobretudo no que se refere às dificuldades das entidades conveniadas (públicas e da sociedade civil) para operacionalizar os sistemas, gerir os recursos de acordo com a legislação vigente e operacionalizar as ações. Para tanto, é importante empreender esforços no sentido de ampliar os instrumentos para execução descentralizada de ações e repasse de recursos, notadamente em relação à possibilidade de “repasse fundo a fundo” entre as esferas de governo.

Enfrentados esses desafios, a política pública de ES ampliará sua capacidade de plena integração às orientações estratégicas do governo federal de redução das desigualdades socioeconômicas e regionais por meio do resgate humano da população que se encontra em situação de extrema pobreza.

### REFERÊNCIAS

BLOOMBERG MARKETS. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1184675-fortuna-dos-200-mais-ricos-do-mundo-e-maior-do-que-o-pib-do-brasil.shtml>>.

CONAES – CONFERÊNCIA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. **Resolução nº 18 de junho de 2006**. Brasília, 2006.

FAO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. **Relatório do estado da insegurança alimentar no mundo**. 2012. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/016/i2845s/i2845s00.pdf>>.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Tendências mundiais de emprego 2012: prevenir uma crise mais profunda de empregos**. 2012. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/content/tend-ncias-mundiais-de-emprego-2012>>.