

Silva, Sandro Pereira

Working Paper

A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): Inserção, expansão e crise de paradigma

Texto para Discussão, No. 2434

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Silva, Sandro Pereira (2018) : A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): Inserção, expansão e crise de paradigma, Texto para Discussão, No. 2434, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/211384>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

2434

**A POLÍTICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA
NO CICLO ORÇAMENTÁRIO NACIONAL
(2004-2018): INSERÇÃO, EXPANSÃO
E CRISE DE PARADIGMA**

Sandro Pereira Silva

TEXTO PARA DISCUSSÃO



A POLÍTICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO CICLO ORÇAMENTÁRIO NACIONAL (2004-2018): INSERÇÃO, EXPANSÃO E CRISE DE PARADIGMA

Sandro Pereira Silva¹

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
E-mail: <sandro.pereira@ipea.gov.br>.

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Ministro Esteves Pedro Colnago Junior

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Rogério Boueri Miranda

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

Fabiano Mezadre Pompermayer

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação

Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H83; J23.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 FONTES DE DADOS E INSTRUMENTAL ANALÍTICO	9
3 O PLANEJAMENTO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO PÚBLICO NO BRASIL	10
4 AGENDA GOVERNAMENTAL E POLÍTICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA.....	12
5 A SENAES E A POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA	16
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
REFERÊNCIAS	36
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	39
APÊNDICE	40

SINOPSE

Este texto tem como objetivo analisar a dinâmica do ciclo orçamentário (processo de planejamento e execução) da política de economia solidária no governo federal. Para tanto, realizou-se uma análise no plano mais geral sobre o desenho estratégico de implementação e a evolução operacional dos programas inseridos nessa temática, tendo como foco principal o potencial de execução orçamentária da respectiva unidade administrativa. A cobertura temporal das análises abrange toda a recente experiência da economia solidária na agenda do governo federal a partir dos diferentes Planos Plurianuais (PPAs) realizados ao longo desse período: 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019. Os resultados obtidos mostram que os programas desenvolvidos para a implementação da política passaram por problemas diversos que influenciaram na capacidade de execução das ações e atividades previstas. Apesar da manutenção da temática na agenda governamental durante todos esses anos, tudo indica que a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), enquanto *locus* institucional condutor da política de economia solidária no governo federal, enfrenta um momento de crise enquanto paradigma de política pública no campo do trabalho, o que gera sérias incertezas sobre sua continuidade.

Palavras-chave: economia solidária; políticas sociais; ciclo orçamentário; capacidades estatais; agenda governamental.

ABSTRACT

This text aims to analyze the dynamics of the budget cycle (planning and execution process) of the solidarity economy policy in the federal government. For this purpose, a more general analysis was carried out on the strategic design of implementation and the operational evolution of the programs inserted in this theme, with the main focus being the budget execution potential of the respective administrative unit. The temporality of the analyzes covers all the recent experience of solidarity economy in the agenda of the federal government from the different Pluriannual Plans (PPAs) carried out during this period: 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 and 2016-2019. The results show that the programs developed for the implementation of the policy have undergone several problems that influenced the capacity to execute the actions and activities planned. Despite the maintenance of the thematic in the government agenda during all these years, everything indicates that the National Secretariat of Solidarity Economy (SENAES), an institutional locus of solidarity economy policy in the federal government, faces a

moment of crisis as a paradigm of public policy in the field of work, which creates serious uncertainties about its continuity.

Keywords: solidarity economy; social policies; budget cycle; state capabilities; government agenda.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, as mudanças no cenário sociopolítico pós-Constituição Federal de 1988 (CF/1988) trouxeram novidades importantes para a gestão pública. Entre elas, pode-se citar a maior participação dos entes federativos subnacionais em políticas públicas (saúde, assistência social, educação etc.) e a maior permeabilidade estatal para a participação popular, seja com a abertura de novos canais de participação e controle social de programas governamentais, seja com a descentralização de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos por meio de diversas formas de parceria e contratos de gestão. No tocante ao fluxo orçamentário das ações de governo, a CF/1988 estabeleceu um conjunto integrado de novos instrumentos que envolvem desde o planejamento de médio prazo das políticas públicas até a destinação final dos recursos para sua execução, passando inclusive pela aprovação do Poder Legislativo.

Esse conjunto de transformações institucionais modificou substancialmente a natureza e a forma de implementação de políticas sociais no país. Cada área específica de interesses precisou construir arranjos próprios para a manutenção e a garantia de recursos (financeiros, materiais, humanos) para suas ações planejadas. Nesse ambiente de disputa interna, políticas de natureza inovadora que surgiram ao longo do processo se defrontaram com dificuldades maiores para sua viabilização nos programas de governo.

Este texto baseia-se nesse debate sobre o ambiente institucional que regula o planejamento e a implementação de políticas sociais no Brasil para tratar de uma temática específica, a economia solidária, enquanto domínio de política pública relativamente recente na agenda do governo. O questionamento orientador de pesquisa foi: como se comporta a dinâmica de execução orçamentária da política de economia solidária inserida nos Planos Plurianuais (PPAs) do governo federal? A partir dessa dinâmica, um questionamento complementar seria: quais os principais fatores institucionais que condicionam esses resultados?

Nesse sentido, o objetivo principal aqui traçado foi analisar a dinâmica política no ciclo orçamentário (processo de planejamento e execução) e as condicionalidades institucionais da política de economia solidária no governo federal. Especificamente, a pesquisa visou: *i*) verificar o seu enquadramento nos instrumentos de planejamento orçamentário; *ii*) calcular o índice de execução orçamentária (IEO) alcançado

em cada ano pela unidade gestora responsável a partir das ações programadas; *iii*) identificar padrões temporais no processo de execução da política em tela; e *iv*) identificar os principais fatores institucionais e operacionais que ajudam a explicar os resultados obtidos.

Para tanto, realizou-se uma análise sobre o desenho estratégico de implementação e a evolução operacional dos programas inseridos nessa temática. A cobertura temporal das análises abrange toda a recente experiência da economia solidária na agenda do governo federal a partir dos diferentes PPAs realizados ao longo desse período: 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019 (ainda em vigência).

Partiu-se do entendimento de que os instrumentos de planejamento orçamentário fornecem um importante indicativo sobre as prioridades assumidas pelo governo ao longo da vigência de seu mandato, já que eles apontam os itens que compõem a agenda, as ações e suas respectivas dotações orçamentárias, entre outras informações. Nessa perspectiva, o orçamento público pode ser entendido como um espaço de luta política no qual as diferentes forças da sociedade buscam inserir e dar destaque a seus interesses (Salvador, 2012). Ademais, entender o processo orçamentário de uma dada política pública é importante porque o recurso financeiro é o “combustível” para que o conjunto de ações planejadas que compõe a política em si possa, de fato, resultar no alcance das metas estipuladas e no atendimento das demandas do público beneficiário.

Ressalta-se, porém, que o objetivo não foi fazer uma avaliação da eficiência do órgão gestor da política de economia solidária nem avaliar impactos junto a seu público, mas, sim, verificar a capacidade de implementação da política a partir de indicadores de execução orçamentária de seus programas ao longo do tempo e, com isso, levantar possíveis fatores institucionais intervenientes sobre esses resultados.

Nesse sentido, o texto está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. Na seção 2 são apresentadas as fontes de dados utilizadas e o instrumental analítico escolhido. Segue na seção 3 uma apresentação das questões fundamentais envolvidas no processo de planejamento orçamentário no Brasil. Em seguida, na seção 4, há uma contextualização da trajetória de inserção da economia solidária na agenda do governo federal. Na seção 5 são discutidos os resultados encontrados, divididos em

três momentos críticos identificados na trajetória de implementação da política de economia solidária. Por fim, na seção 6, são tecidas algumas considerações conclusivas.

2 FONTES DE DADOS E INSTRUMENTAL ANALÍTICO

Como insumos básicos para a discussão aqui empreendida, foram utilizados os relatórios de execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) para os anos referentes aos quatro PPAs realizados desde a inserção da temática da economia solidária na agenda governamental (2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019), além de documentos oficiais de acompanhamento e prestação de contas elaborados pela unidade gestora. De maneira complementar, foram realizadas entrevistas com ex-diretores e com técnicos de diferentes carreiras que atuaram ou ainda atuam com a política.

Para acompanhar o processo analítico, optou-se por calcular um IEO para cada uma das ações planejadas nos programas relacionados à Política Nacional de Economia Solidária ao longo de cada ano do período abordado pela pesquisa. Esse índice pode ser determinado pela equação (1).

$$IEO_t = (\Sigma RE_t / \Sigma RA_t) \times 100 \quad (1)$$

Em que IEO_t é o índice de execução orçamentária; ΣRE_t equivale ao somatório das receitas orçamentárias executadas; e ΣRA_t , ao somatório das receitas orçamentárias totais aprovadas (os três no tempo t).

Para fins de cálculo do IEO, foi considerado o valor “liquidado” em cada exercício orçamentário, ou seja, o valor das atividades que foram contratadas e realizadas no ano de referência, tornando-se aptas a serem pagas pelo setor responsável. Todos os valores apresentados estão deflacionados para dezembro de 2017, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Ressalta-se ainda que os cálculos realizados não incluíram recursos de ações executadas por outras unidades gestoras nem possíveis destinações orçamentárias advindas de emendas parlamentares.

Os valores de IEO calculados para cada ano permitiram uma série de problematizações sobre a trajetória operacional da política de economia solidária no governo federal, tanto em termos de prioridades programáticas internas, quanto no que diz respeito à evolução da importância relativa da política no campo estratégico mais amplo das políticas sociais. Para fins de comparação, na tabela A.1 do apêndice são apresentados os indicadores referentes à dotação e execução orçamentária entre 2004 e 2018 para a União, o Ministério do Trabalho (MTB)¹ e a SENAES.

3 O PLANEJAMENTO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO PÚBLICO NO BRASIL

O orçamento público pode ser compreendido como um instrumento de gestão em que são formalmente registradas as expectativas em termos de fluxo de recursos financeiros e os parâmetros para sua aplicação por parte do poder estatal em um determinado período de tempo. Dada a sua relevância na orientação da ação governamental, ele deve ser assumido como algo que vai além de um mero instrumento técnico-contábil de planejamento. Na medida em que consiste na expressão mais visível e objetiva do fundo público, ele se torna um campo de disputa política no qual o direcionamento dos gastos e suas respectivas fontes de financiamento refletem as correlações de forças na sociedade e os interesses envolvidos no controle dos recursos existentes. Essa disputa tende a se tornar ainda mais acirrada em contextos de crise econômica, por isso a importância de estudar o orçamento para compreender a dinâmica das políticas sociais.

As diretrizes que definem o ciclo orçamentário no Brasil estão previstas na CF/1988. Pelo art. nº 165, estabeleceu-se que o orçamento público é um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento, com base em três instrumentos de iniciativa do Poder Executivo, que são: o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA.

O PPA possui maior alcance temporal entre esses instrumentos – quatro anos –, com prazo de vigência que vai do segundo ano de um mandato presidencial até o primeiro do

1. Em 2003, a nomenclatura oficial era Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), passando posteriormente por mudança na composição e na nomenclatura, em 2015 e 2016. Para evitar confusões, decidiu-se usar em todo o texto a nomenclatura oficial vigente no momento de elaboração deste texto, inclusive a sigla.

mandato subsequente. Seu principal objetivo é definir os programas, as metas e as prioridades da administração, bem como os resultados esperados pela administração federal.²

Com relação à LDO, pode-se dizer que ela cumpre um papel de conexão entre o plano estratégico das ações no PPA e o plano operacional do orçamento a ser executado. Seu objetivo é orientar a elaboração da LOA, dispondo sobre questões tributárias e fiscais no que tange às estruturas da administração pública federal. A LDO possui prazo de vigência anual.

Por fim, a LOA representa o orçamento negociado em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário. Ela estabelece uma projeção para o ano seguinte de todas as despesas e receitas públicas, além de definir isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira. Seus componentes (orçamento fiscal, de investimento das empresas estatais e da seguridade social) compreendem conjuntamente o Orçamento Geral da União (OGU), e nenhuma despesa pública pode ser realizada sem estar nele prevista. Como seu próprio nome diz, a LOA tem vigência anual, mas pode sofrer cortes, contingenciamentos ou mesmo suplementações ao longo do exercício para o atendimento de diretrizes fiscais do governo, e os recursos são liberados de acordo com o fluxo de receitas.

Embora possa ser considerado um sistema já consolidado na estrutura da administração pública no Brasil, o modelo do ciclo orçamentário abre espaço para alguns problemas que dificultam uma ação mais estratégica de implementação de políticas públicas por partes dos órgãos executores. Um deles refere-se ao engessamento dos dispositivos orçamentários em instrumentos que enfatizam a gestão monetária de curto prazo de controle físico-financeiro de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, comprometendo seu conteúdo político estratégico (Cardoso Júnior e Coutinho, 2014). Ademais, o processo exige que os agentes responsáveis tenham que repactuar ano a ano, em meio aos mais distintos *lobbies* atuantes no Congresso, a garantia do que está previsto no PPA, pois mudanças nas receitas estimadas e nas diretrizes de política econômica podem interferir na alocação de recursos entre os programas no momento de aprovação da LOA.

2. A proposta do PPA deve ser enviada ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de governo, e sua vigência estende-se até o fim do primeiro ano da próxima administração.

Nesse sentido, o ciclo orçamentário brasileiro configura-se como uma arena na qual ocorre a disputa entre os diferentes domínios de política pública por maior importância na agenda governamental. Essa “economia política do orçamento” envolve uma dinâmica complexa de espaços de decisão, coalizões de interesse e recursos de poder que vão definir ao longo do ano o espaço de cada item. Por isso, a análise da destinação e execução orçamentária nos diferentes exercícios anuais, conforme proposto neste estudo, surge como um horizonte importante para o acompanhamento de uma política específica ao longo de sua trajetória de inserção na agenda.

4 AGENDA GOVERNAMENTAL E POLÍTICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

A formação da agenda governamental pode ser considerada um processo em que atores sociais e políticos disputam espaço para incluir ou excluir, fortalecer ou enfraquecer as questões que são assumidas como problemas a serem enfrentados por meio da intervenção do poder estatal (Kingdon, 1995). Essa intervenção pode ocorrer das mais variadas formas, seja via regulação normativa da ação individual, seja via implementação de programas específicos voltados a resolver questões de interesse da população.

Especificamente no campo da implementação, qualquer estratégia precisa levar em conta o dispêndio de recursos financeiros tanto para atividades de custeio (prestação de assessoria por órgão de governo, pagamentos de serviços diversos prestados por organismos privados, elaboração de estudos e pareceres, entre outros) quanto para a realização de investimentos (construção de prédios, vias públicas, aquisição de equipamentos etc.).

Ademais, cada domínio de política pública estabelece seu próprio arranjo de implementação, que, por sua vez, depende de uma série de fatores, entre os quais estão: a localização institucional que recebe a atribuição; as capacidades burocráticas direcionadas para a efetivação de suas atividades; as coalizões de interesse que dão sustentação política à temática em particular; as relações interfederativas e as estruturas de comando envolvidas nas tomadas de decisão; entre outros. Portanto, estudar uma determinada política pública exige conhecer esses detalhes, nem sempre muito visíveis, que compõem sua dinâmica operativa.

No Brasil, o retorno das liberdades de associação e da participação democrática por meio da CF/1988 tornou mais complexa a disputa por espaço na agenda governamental. Novos públicos passaram a ter voz e fortalecer-se coletivamente (Silva, 2018c). Paralelamente, o país passou por fortes transformações também no cenário econômico, sobretudo com o aprofundamento do processo de liberalização comercial e reestruturação produtiva a partir dos anos 1990, que resultou em mudanças profundas no mercado de trabalho, com aumentos seguidos da taxa de desemprego e crescimento considerável da informalidade (Mattoso, 1995; Pochmann, 2001; Oliveira e Silva, 2018).

Diante dessa realidade, muitas organizações representativas de trabalhadores e alguns movimentos sociais levantaram debates na sociedade sobre a busca por soluções alternativas para a geração de trabalho e renda dignos para muitas famílias em situação de incerteza econômica. Em meio a esse conjunto de mobilizações surgiu o conceito de economia solidária, enquanto elemento aglutinador de todo um campo de práticas associativas de trabalho e de orientação para projetos locais de desenvolvimento. Sob esse conceito, estas práticas transitam desde iniciativas já consagradas em movimentos de trabalhadores, como as cooperativas e as associações autogestionárias de produção, até novas experiências de organização de grupos sociais em territórios específicos, visando ao fomento de oportunidades endógenas de produção e geração de renda, como os projetos de finanças solidárias e arranjos cooperativos locais (Singer, 2000; 2002; Gaiger, 2006; Leite, 2009; Silva, 2017a; 2018a; 2018b).

À medida que a economia solidária foi ganhando maior densidade social e maior ressonância também no meio acadêmico, abriram-se então possibilidades importantes de apoio governamental por meio de programas específicos. As primeiras experiências surgiram ainda no final dos anos 1990, com destaque para o Rio Grande do Sul (governo estadual e prefeitura de Porto Alegre). Após as eleições municipais de 2000, algumas prefeituras importantes, entre elas as de Recife, Belém, Osasco, Santo André, Belo Horizonte, e mesmo a da maior cidade do país, a de São Paulo, apresentaram experiências de programas sob as diretrizes da economia solidária (Araújo e Silva, 2005; França Filho, 2006; Silva, 2010; Cunha, 2012).

De acordo com França Filho (2006), as políticas de economia solidária inauguraram no Brasil uma nova proposta de ação pública na geração de trabalho e renda, uma vez que não se reduz à relação assalariada de emprego. Sua prática

inclui oficialmente o trabalho associativo como uma estratégia a ser buscada para o enfrentamento do desemprego e para viabilizar projetos de desenvolvimento local. Por essas características, Araújo e Silva (2005) chegaram a classificar esse campo de práticas governamentais como um “novo paradigma” de intervenção estatal.

Em 2003, no início do primeiro mandato do presidente Lula, após a mobilização de movimentos sociais organizados em torno do recém-criado Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), a temática passou a compor a agenda do Poder Executivo federal (Cunha, 2012; Silva, 2018b). Nesse contexto, foi criada – pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003 – a SENAES, ligada ao MTB. Para chefiá-la, foi escolhido Paul Singer, professor da Universidade de São Paulo (USP), que teve uma grande importância na própria formulação teórico-conceitual da temática da economia solidária, sobretudo nesses primeiros anos.

As atribuições dadas à nova secretaria foram definidas pelo art. 18 do Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004 (Brasil, 2004), conforme trecho a seguir.³

Art. 18 À Secretaria Nacional de Economia Solidária compete:

- I – subsidiar a definição e coordenar as políticas de economia solidária no âmbito do ministério;
- II – articular-se com representações da sociedade civil que contribuam para a determinação de diretrizes e prioridades da política de economia solidária;
- III – planejar, controlar e avaliar os programas relacionados à economia solidária;
- IV – colaborar com outros órgãos de governo em programas de desenvolvimento e combate ao desemprego e à pobreza;
- V – estimular a criação, manutenção e ampliação de oportunidades de trabalho e acesso à renda, por meio de empreendimentos autogestionados, organizados de forma coletiva e participativa, inclusive da economia popular;
- VI – estimular as relações sociais de produção e consumo baseadas na cooperação, na solidariedade e na satisfação e valorização dos seres humanos e do meio ambiente;

3. Como público-alvo da política, ficou assim definido: trabalhadores em risco de desemprego; trabalhadores autônomos; trabalhadores informais; pequenos produtores familiares rurais e urbanos; redes e empreendimentos de economia solidária (cooperativas, associações e outros); agências de fomento da economia solidária; fóruns municipais e regionais de desenvolvimento; e beneficiários de programas governamentais e inclusão social (Barbosa, 2006).

- VII – contribuir com as políticas de microfinanças, estimulando o cooperativismo de crédito, e outras formas de organização deste setor;
- VIII – propor medidas que incentivem o desenvolvimento da economia solidária;
- IX – apresentar estudos e sugerir adequações na legislação, visando ao fortalecimento dos empreendimentos solidários;
- X – promover estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento e divulgação da economia solidária;
- XI – supervisionar e avaliar as parcerias da secretaria com outros órgãos do governo federal e com órgãos de governos estaduais e municipais;
- XII – supervisionar e avaliar as parcerias da secretaria com movimentos sociais, agências de fomento da economia solidária, entidades financeiras solidárias e entidades representativas do cooperativismo;
- XIII – supervisionar, orientar e coordenar os serviços de secretaria do Conselho Nacional de Economia Solidária [CNES];
- XIV – apoiar tecnicamente os órgãos colegiados do ministério, em sua área de competência; e
- XV – articular-se com os demais órgãos envolvidos nas atividades de sua área de competência.

A definição de uma estratégia de governo para a área surgiu a partir de uma proposta construída com representantes de movimentos sociais durante a realização da I Plenária Nacional do FBES. Essa proposta foi denominada Plataforma de Ação (Silva, 2018b) e suas diretrizes foram incorporadas à política após a inserção da temática no PPA 2004-2007, por meio do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD). Neste estava sistematizado o desenho operacional da SENAES, com as atividades tomadas como prioritárias no processo de implementação da política que se iniciava (Nagem e Silva, 2013).

Para a gestão social de suas ações, além da relação de grande proximidade com o FBES e outras organizações da sociedade civil envolvidas com o tema, foram criadas novas instituições de deliberação participativa que fortaleceram esse elo socioestatal (Silva, 2018c). A principal delas foi o CNES, criado pelo do Decreto nº 5.811/2006, com a incumbência de realizar a interlocução e buscar consensos em torno de políticas e ações de fortalecimento da economia solidária no Brasil. Ele é composto por representantes de

instâncias de governo (federal, estaduais e municipais), empreendimentos econômicos solidários e organizações da sociedade civil. Destacam-se também as Conferências Nacionais de Economia Solidária (Conaes), cujas três edições ocorreram em 2006, 2010 e 2014. Esses foram espaços privilegiados de discussão das políticas sob a responsabilidade da SENAES, permitindo uma problematização bastante qualificada das ações em curso.⁴

Ressalta-se, ainda, que a SENAES participou da execução de outros programas do governo federal, a partir de parcerias firmadas e da descentralização de recursos, no intuito de apresentar a economia solidária como um possível eixo transversal de políticas sociais. Os principais parceiros foram: o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com ações de apoio à geração de renda à população em situação de pobreza; o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com suas ações de cooperativismo e apoio aos empreendimentos de agricultura familiar; o Ministério do Meio Ambiente (MMA), com ações ligadas à Agenda 21; entre outros (Singer, 2009; Faria, 2011; Cunha, 2012; Nagem e Silva, 2013).

Portanto, o processo de inserção da economia solidária na agenda do governo federal surgiu como uma experiência inovadora em termos de práticas tradicionais de políticas de estímulo à geração de trabalho e renda. Desde o início, as propostas de desenho operacional de programas estiveram bastante associadas a reivindicações de organizações sociais que defendem o cooperativismo como princípio relevante a ser incentivado via políticas públicas. Contudo, as dificuldades e contradições no processo de implementação foram surgindo ao longo do tempo, refletindo diretamente em sua capacidade de execução orçamentária, como demonstra a seção 5.

5 A SENAES E A POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Esta seção apresenta os resultados das análises sobre o processo de execução orçamentária da Política Nacional de Economia Solidária desde a constituição da SENAES. Por isso, o recorte temporal da pesquisa abrange os PPAs 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015 em sua totalidade, e parte do PPA 2016-2019.

4. Para um diagnóstico do CNES pouco antes de seu processo de reestruturação, ver Alencar e Silva (2013). Sobre o histórico das Conaes, ver Silva, Cunha e Silva (2018).

Dado que essa trajetória possui determinantes políticos que exigem uma leitura para além da contabilidade final das finanças públicas, optou-se por discutir esses dados a partir de três momentos distintos da política identificados nesta pesquisa. O primeiro, caracterizado como momento de “inserção e consolidação” da economia solidária na agenda governamental, cobre os PPAs 2004-2007 e 2008-2011. O segundo, caracterizado como “expansão contraditória”, cobre o PPA 2012-2015. O terceiro, denominado “crise de paradigma”, aborda os primeiros anos do PPA 2016-2019.

5.1 Inserção e consolidação: PPAs 2004-2007 e 2008-2011

A SENAES iniciou suas atividades com a expectativa de fortalecer o conjunto de experiências que dão identidade à economia solidária no Brasil, mantendo a interlocução com diversos grupos da sociedade civil, bem como com os demais setores do MTB e outros órgãos governamentais. Em 2004, passou a contar com orçamento próprio, que, apesar de oscilações, manteve um crescimento real nesse primeiro momento.⁵ Porém, vale ressaltar que seus valores anuais nunca chegaram nem próximo de 1% do orçamento do MTB, conforme pode-se ver na tabela A.1 no apêndice.

Ao analisar as ações previstas no PESD, verificou-se que ocorreram algumas alterações entre os dois PPAs. Por isso, optou-se por verificar a dinâmica orçamentária das ações separadas por PPA (tabelas 1 e 2). Os números atualizados referentes às ações entre 2004 e 2007 indicam que o orçamento total aprovado nesse período foi de aproximadamente R\$ 170 milhões. Apesar de uma queda brusca no período 2005-2006, há uma recuperação no ano seguinte, alcançando a maior dotação orçamentária do programa nesse PPA, com R\$ 60,4 milhões. Dos projetos inseridos, a ação que concentrou a maior parte dos recursos em termos de dotação orçamentária foi a 4.737, Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária, com 66,5% do orçamento total.⁶

5. De acordo com informações obtidas em entrevistas, o crescimento dos orçamentos anuais aprovados para os programas da SENAES, sobretudo a partir do PPA 2008-2011, esteve associado à mobilização por parte dos atores sociais que demandavam maior espaço para a temática da economia solidária na agenda governamental, dando-lhe maior visibilidade e importância política.

6. Segundo um dos diretores entrevistados, essa ação englobava um conjunto bastante heterogêneo de projetos, como o apoio às Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) e a criação dos Centros Públicos de Economia Solidária, voltados para prestar assistência técnica a empreendimentos associativos e redes de cooperação territoriais.

TABELA 1
PPA 2004-2007: valor e execução orçamentária das políticas de economia solidária

Projetos/PPA		2004	2005	2006	2007	Total
0980 – Apoio à Consolidação de Políticas Públicas de Economia Solidária	LOA (R\$)	4.151.068	1.757.877	1.335.007	2.766.080	10.010.032
	IEO (%)	77,3	3,4	99,6	96,7	73,2
2272 – Gestão e Administração do Programa	LOA (R\$)	3.185.115	777.529	842.276	719.924	5.524.843
	IEO (%)	92,1	62,2	72,9	99,3	85,8
2A84 – Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária	LOA (R\$)	0	0	1.473.983	764.597	2.238.580
	IEO (%)	0	0	96,8	96,9	96,8
2A85 – Capacitação de Agentes de Desenvolvimento Solidário	LOA (R\$)	0	0	515.142	4.319.972	4.835.114
	IEO (%)	0	0	81,8	77,7	78,1
4641 – Publicidade de Utilidade Pública	LOA (R\$)	1.217.136	770.063	432.418	372.560	2.792.178
	IEO (%)	40,7	52,3	60,5	0	41,2
4736 – Funcionamento do CNES	LOA (R\$)	812.400	774.777	0	0	1.587.177
	IEO (%)	100	73,4	0	0	86,6
4737 – Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária	LOA (R\$)	42.149.512	17.372.829	16.581.256	37.645.778	113.749.375
	IEO (%)	44,1	67,5	92,1	24,6	47,9
4739 – Promoção do Consumo Ético e Comércio Justo	LOA (R\$)	5.092.348	714.791	2.316.259	1.455.097	9.578.494
	IEO (%)	58,5	99,9	100	99,9	78,9
4744 – Assistência Técnica para Geração de Finanças Solidárias	LOA (R\$)	1.003.415	300.522	0	0	1.303.937
	IEO (%)	87,2	100	0	0	90,3
6540 – Ações Emergenciais de Geração de Trabalho e Renda	LOA (R\$)	4.098.901	0	0	0	4.098.901
	IEO (%)	90,3	0	0	0	90,3
8275 – Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão	LOA (R\$)	0	3.167.486	3.474.389	13.070.304	19.712.178
	IEO (%)	0	96,4	98,7	97,3	97,4
Total SENAES	LOA (R\$)	58.524.779	24.858.345	26.128.454	60.394.387	169.905.966
	IEO (%)	60,8	77,4	97,8	94,1	81,1

Fonte: Orçamento Brasil/Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/destaques/copy_of_ploa-2017-lei-orcamentaria-anual>.

Elaboração do autor.

Obs.: Valores atualizados para dezembro de 2017.

Destaca-se como fato relevante nesse seu primeiro PPA a elaboração do Mapeamento Nacional de Economia Solidária, concluído em 2007. Nele constam informações sobre a realidade dos empreendimentos de economia solidária no Brasil, sob as mais variadas dimensões organizativas. Os seus resultados foram planejados para constituir a base do SIES, com o intuito de subsidiar a reorientação das políticas da secretaria.

TABELA 2
PPA 2008-2011: valor e execução orçamentária das políticas de economia solidária

Projetos/PPA		2008	2009	2010	2011	Total
2272 – Gestão e Administração do Programa	LOA (R\$)	1.055.876	1.010.173	1.399.938	1.444.500	3.595.773
	IEO (%)	92,2	98,4	89,7	50,2	75,8
2A84 – Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES)	LOA (R\$)	5.098.608	3.258.624	1.538.394	2.080.080	8.080.080
	IEO (%)	100	24,1	0	4,2	44,2
2A85 – Formação de Formadores(as), Educadores(as) e Gestores Públicos	LOA (R\$)	8.072.796	7.576.301	16.530.040	9.822.600	29.967.600
	IEO (%)	36,9	59,4	23,8	60,5	43,4
4641 – Publicidade de Utilidade Pública	LOA (R\$)	0	0	769.197	1.444.500	1944500
	IEO (%)	0	0	7,9	100	76,3
4737 – Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos e Redes de Cooperação	LOA (R\$)	10.068.221	4.910.958	4.307.502	48.065.308	59.803.538
	IEO (%)	0,1	0,1	0	7,6	6,1
4739 – Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos	LOA (R\$)	4.355.754	8.778.733	3.230.627	5.055.750	15.106.658
	IEO (%)	0	51,4	43,8	76,1	49,9
4827 – Desenvolvimento e Disseminação de Conhecimentos e Tecnologias Sociais Apropriadas à Economia Solidária.	LOA (R\$)	681.514	653.354	584.590	577.800	1.759.800
	IEO (%)	99,8	0	16,4	0	26,3
4850 – Fomento a Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários	LOA (R\$)	4.758.701	2.036.640	3.384.466	4.911.300	11.161.300
	IEO (%)	59	24	13	44,4	39,6
8056 – Fomento às Finanças Solidárias	LOA (R\$)	4.100.822	3.665.183	4.198.276	0	7.391.435
	IEO (%)	0,4	0	45,6	0	17,0
8078 – Agentes de Desenvolvimento Solidário	LOA (R\$)	20.139.502	13.360.358	19.808.357	13.968.315	46.894.315
	IEO (%)	47,3	25,5	4,5	82,3	42,2
8138 – Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária	LOA (R\$)	8.055.428	5.865.523	6.284.338	6.355.800	18.780.581
	IEO (%)	0	0	1,5	33,9	11,8
8275 – Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão	LOA (R\$)	3.059.165	2.932.762	2.999.868	0	5.550.000
	IEO (%)	16,2	0	0	0	5,3
8420 – Estímulo à Institucionalização de Políticas Públicas de Economia Solidária	LOA (R\$)	1.019.722	2.463.360	4.299.810	1.011.150	5.918.052
	IEO (%)	34,6	15,6	75	76,1	55,9
Total SENAES	LOA (R\$)	70.466.160	43.692.124	69.335.404	94.737.103	208.085.405
	IEO (%)	51,6	77,3	25,3	34,1	41,2

Fonte: Orçamento Brasil/Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/destaques/copy_of_ploa-2017-lei-orcamentaria-anual>.

Elaboração do autor.

Obs.: Valores atualizados para dezembro de 2017.

A evolução do valor orçamentário real para a política de economia solidária se manteve durante o PPA 2008-2011, com exceção de 2009, quando apresentou uma queda em relação aos dois anos anteriores. O valor total no período (R\$ 208,1 milhões) representou um acréscimo de 22,4% em relação ao PPA anterior. Em 2011, foi registrada a maior dotação orçamentária do quadriênio, com R\$ 94,7 milhões. Entre as treze ações previstas no PESD (contra onze no PPA anterior), aquela com maior dotação aprovada foi a 8.078, Agentes de Desenvolvimento Solidário, com 23,3% do orçamento total para o período.

No entanto, além do orçamento definido em cada exercício, outra questão importante diz respeito a sua execução orçamentária. Até 2009, a média de IEO alcançada foi de 76,5%, com destaque para 2006 e 2007 com índices acima de 90%. Ao longo do período 2008-2011, é perceptível uma inflexão em termos da capacidade de execução. Os dados da tabela 2 demonstram que, embora os dois primeiros anos tenham indicado um IEO acima de 50%, os dois anos finais mostram uma queda acentuada nesse mesmo indicador – 25,3% e 34,1%, respectivamente.

Com isso, o IEO para todo o PPA 2008-2011 foi de 41,2%, praticamente a metade do alcançado no período anterior. Considerando somente o valor efetivamente executado, os gastos com a Política Nacional de Economia Solidária foram maiores entre 2004 e 2007 do que entre 2008 e 2011 (R\$ 137,7 milhões contra R\$ 85,7 milhões).⁷ Tal resultado demonstra que existem outros fatores para além da aprovação da LOA que interferem na capacidade de execução da política em questão e que, se não forem considerados adequadamente, deixando a observação restrita à dotação orçamentária aprovada em lei, podem levar a equívocos bastante significativos em termos de análise de uma política pública *a posteriori*.

Algumas questões institucionais podem ser destacadas como determinantes para essa queda na capacidade de execução orçamentária na SENAES no PPA 2008-2011. Uma delas diz respeito ao término do convênio junto à Fundação Banco do Brasil (FBB) em 2007, cuja vigência permitia maior agilidade no processo de execução das ações previstas. Seguindo as novas orientações, a SENAES passou a fazer convênios diretamente com entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de chamadas públicas. A mudança deveu-se ao fato de o governo federal alterar as regras de repasse de recursos públicos para entidades da sociedade civil, com o Decreto nº 6.170/2007, que começou a regulamentar os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas. Outra questão refere-se à publicação da Portaria Interministerial nº 127/2008, que colocou em prática o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (Siconv). Essas novas normativas apresentaram uma série de exigências e controles na execução dos convênios e contratos de repasses, acarretando dificuldades iniciais de adaptação por parte dos órgãos governamentais que dependiam dessas parcerias para executar seu orçamento.

7. Lembrando que os valores estão corrigidos para dezembro de 2017.

Como resultado dessas alterações normativas, houve um aumento substancial do número de convênios celebrados entre 2004 e 2010 pela SENAES (de 8 para 44). Esse aumento ocorreu principalmente entre 2008 e 2009, fruto da entrada dos instrumentos anteriormente citados. Porém, em termos de estrutura interna, o aumento do número dos convênios não foi acompanhado proporcionalmente pelo número de servidores (que aumentou de 35 para 44, no mesmo período), o que resultou na mudança da relação de servidores por convênio, que era próximo de cinco por um em 2005 e chegou a um servidor por convênio em 2010 (Nagem e Silva, 2013).⁸

Além dessas questões, há também a necessidade de um melhor entendimento da própria dinâmica real do processo orçamentário no Brasil. Conforme explicou um dos diretores da SENAES à época, conforme trecho a seguir, até se chegar ao recurso final para cada ação inserida no PPA, o orçamento sofre algumas variações.

Você tem a LOA, que é uma lei autorizativa para o governo federal [...], ela autoriza o Poder Executivo naquelas ações, naqueles programas e naquelas finalidades. O governo federal está autorizado pelo Congresso a executar até certo valor de recursos. Como isso sempre passa por modificações no Congresso, e por qualquer outro motivo conjuntural, o governo pode refazer as suas contas. Então, normalmente, no início do ano, o governo ou mais especificamente esses três ministérios-chave que são Fazenda, Planejamento e Casa Civil definem o chamado limite orçamentário, ou para um ano todo ou para um determinado período, e o presidente da República emite um decreto estabelecendo esses limites por órgãos e não por programa ou por ações. Então a gente trabalha com esse limite (diretor A).

Essa sistemática de imposição de limites orçamentários acarreta alguns transtornos para o gestor da política. Um deles é que não há uma regularidade na disponibilidade dos recursos financeiros, uma vez que o pagamento ocorre de modo efetivo à medida que há limite financeiro, isto é, recursos efetivamente em caixa, liberados de acordo com autorização do Ministério da Fazenda. Além disso, parte do saldo financeiro somente é liberado no final do ano, o que dificulta sua execução, aumentando o estoque de restos a pagar na contabilidade do ano seguinte.⁹ Dessa forma, o órgão executor se defronta com um

8. Considera-se, nesse caso, o total de servidores lotados na SENAES durante os anos de referência, incluindo funcionários permanentes e detentores de cargos comissionados.

9. O instrumento contábil conhecido como restos a pagar está previsto na Lei nº 4.320/1964. Refere-se a uma situação em que as autorizações orçamentárias excedem as disponibilidades financeiras, lançando para o ano seguinte o pagamento de ações já comprometidas no ano anterior.

volume grande de compromissos a pagar referente ao ano anterior, além de ter que executar o orçamento em exercício, o que pode elevar ainda mais a disputa pelos recursos disponíveis e gerar um efeito “bola de neve” que interfere em sua capacidade de gestão e implementação da política.

5.2 Expansão contraditória: PPA 2012-2015

O PPA 2012-2015 passou por mudanças significativas em sua estrutura de organização. As alterações partiram de premissas sobre a lógica do próprio modelo adotado até momento, que além de contar com uma quantidade enorme de programas que dificultava o processo de controle, ele não incentivava a prática de ações intersetoriais, pois cada programa estava associado diretamente a uma única unidade gestora. O Ministério do Planejamento resolveu então buscar alternativas para minimizar este “hermetismo setorial” entre os diferentes órgãos da administração pública. Para isso, foi proposta uma nova sistemática de planejamento e execução orçamentária, a ser introduzida no PPA 2012-2015, para que os programas deixassem de ser circunscritos a uma única unidade gestora e englobassem atividades complementares a serem geridas por diferentes ministérios, passando a ser chamados de programas temáticos. Com a nova metodologia, o número de programas do PPA foi reduzido de mais de 400 para apenas 65. Assim, além de tentar induzir algum grau de intersetorialidade entre os órgãos, o próprio acompanhamento por parte do Ministério do Planejamento seria facilitado consideravelmente.

Com essa nova metodologia, a política do governo federal no campo da economia solidária passou a integrar, a partir de 2012, o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) de erradicação da pobreza extrema, sobretudo no eixo de inclusão produtiva (Silva, 2011; Ipea, 2014). Destarte, as ações da SENAES foram inseridas em um novo programa temático, denominado Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, com o código 2029. Tal programa, de maior amplitude, englobou simultaneamente ações vinculadas ao Ministério da Integração Nacional (MI) e ao MDA, além do próprio MTB.

A SENAES também se manteve responsável pela execução da Ação Orçamentária 8274 – fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos –, referente ao Programa de Resíduos Sólidos, cujos objetivos ficaram sob a responsabilidade do MMA. Com o PBSM, essa ação ganhou uma dimensão ampliada em termos de recursos, passando a representar quase metade do orçamento da secretaria.

A partir dessa nova sistemática, o quadro 1 apresenta uma síntese das ações orçamentárias e seus respectivos objetivos que passaram a ser de responsabilidade administrativa da SENAES, conforme expresso no PPA 2012-2015.

QUADRO 1
Objetivos e metas sob responsabilidade da SENAES no PPA 2012-2015

Objetivos	Metas
Programa 2029 – Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária	
0982 – Fortalecer a institucionalidade da Política Nacional de Economia Solidária, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento.	Aprovar o novo marco legal da economia solidária e do cooperativismo de trabalho. Criar e implantar o Sistema Nacional de Economia Solidária e fortalecer as instâncias de participação. Implementar a inserção de 9 mil empreendimentos solidários no Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS). Manter e atualizar informações de 30 mil organizações da área. Promover a integração das políticas de economia solidária em cem processos territoriais de desenvolvimento. Realizar campanhas educativas para a sua divulgação e para a promoção do consumo responsável e solidário.
0983 – Fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo, por meio do acesso ao conhecimento, crédito e da organização do comércio justo e solidário.	Certificar os produtos e serviços de 5 mil empreendimentos solidários no SCJS. Criar e fortalecer duzentas redes de produção e comercialização. Incluir duzentas comunidades nas finanças solidárias. Promover a formação e a capacitação social e profissional de 100 mil trabalhadores para a economia solidária, com prioridade para mulheres e população negra. Promover a incubação, a assessoria técnica e o fomento direto a 1.500 empreendimentos solidários.
Programa 2067 – Resíduos Sólidos	
8274 – Ampliar o acesso aos serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos de forma ambientalmente adequada, induzindo à gestão consorciada dos serviços e à inclusão socioeconômica de catadores de materiais recicláveis.	Fomento e fortalecimento de quinhentas cooperativas/associações e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis para atuação na coleta seletiva e nas cadeias da reciclagem. Incrementar cem redes de comercialização de materiais recicláveis coletados pelas associações de catadores. Viabilizar infraestrutura para 280 mil catadores.

Fonte: Ipea (2014).

No entanto, pouca coisa foi alterada em termos práticos no tocante ao desenho estratégico de ação, conforme vinha ocorrendo no PPSD. A grande maioria das atividades permaneceu dentro do novo programa, enquanto algumas foram alteradas ou desmembradas. Contudo, o volume de recursos orçamentários aumentou consideravelmente. Em 2012, o orçamento foi de R\$ 134,4 milhões, contra os R\$ 94,7 milhões do ano anterior, o que demarca um crescimento real de 41,9%. Esse aumento é explicado basicamente pelo reconhecimento institucional da temática da economia solidária como elemento de viabilização da meta de inclusão produtiva de públicos prioritários, em especial os catadores de material reciclável (Silva, 2011; Silva e Schiochet, 2013).

No entanto, as dificuldades estruturais e as mudanças na condução da política econômica em cada ano seguiram como empecilhos práticos para uma realização mais contundente dos programas planejados. Em números gerais, o IEO no quadriênio 2012-2015 ficou bem abaixo da média identificada no PPA anterior (22,8% contra 41,2%), que por sua vez já havia sido inferior à média do PPA 2004-2007. Apenas em 2012 o IEO ficou acima da média no período, chegando a 40,5%; nos três anos seguintes, ele não alcançou 20%. A tabela 3 apresenta todos esses dados, por ano, e detalha o desempenho por atividade do PPA.

TABELA 3
PPA 2012-2015: valor e execução orçamentária das políticas de economia solidária

Projetos/PPA		2012	2013	2014	2015	Total
2A84 – Manutenção e Ampliação do SIES	LOA (R\$)	1.091.838	0	0	0	1.091.838
	IEO (%)	15,4	0	0	0	15,4
2A85 – Formação de Educadores(as) e Gestores Públicos	LOA (R\$)	5.732.148	9.020.470	8.271.043	9.848.300	32.871.960
	IEO (%)	3,0	18,1	15,9	12,6	13,4
20JK – Fomento à Certificação	LOA (R\$)	1.364.797	1.424.246	1.471.059	5.471.278	9.731.380
	IEO (%)	0	100	72,8	8,3	28,9
20YT – Fomento de Empreendimentos e Redes de Cooperação	LOA (R\$)	1.636.392	17.314.950	17.668.949	20.243.728	56.864.018
	IEO (%)	0	30,6	18,8	33,9	27,5
20ZL – Fortalecimento da Política Nacional de Economia Solidária	LOA (R\$)	1.137.330	0	0	0	1.137.330
	IEO (%)	0	0	0	0	0
4641 – Publicidade de Utilidade Pública	LOA (R\$)	1.364.797	515.455	0	0	1.880.252
	IEO (%)	0	0	0	0	0
4737 – Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Economia Solidária	LOA (R\$)	15.248.195	0	0	0	15.248.195
	IEO (%)	12,4	0	0	0	12,4
4739 – Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços	LOA (R\$)	2.729.594	13.939.390	5.982.402	10.942.556	33.593.942
	IEO (%)	65,9	49,1	90,1	29,9	41,0
4827 – Desenvolvimento de Conhecimentos e Tecnologias Sociais	LOA (R\$)	682.399	0	0	0	682.399
	IEO (%)	100	0	0	0	100
4850 – Fomento a Incubadoras de Empreendimentos	LOA (R\$)	5.459.188	10.405.269	6.055.063	9.848.300	31.767.820
	IEO (%)	64,8	11,7	14,9	17,2	22,4
8056 – Fomento às Finanças Solidárias	LOA (R\$)	5.732.148	18.122.609	10.808.507	10.395.428	45.058.692
	IEO (%)	34,1	0	18,3	32,7	16,8
8078 – Atuação de Agentes de Desenvolvimento	LOA (R\$)	4.664.194	9.155.117	14.895.455	9.845.017	38.559.783
	IEO (%)	90,1	17,6	36,1	26,9	35,2
8138 – Implantação de Espaços Multifuncionais	LOA (R\$)	7.301.664	11.597.747	11.746.822	7.663.055	38.309.289
	IEO (%)	4,5	23,1	1,5	12,5	10,8
8420 – Estímulo a Políticas Públicas de Economia Solidária	LOA (R\$)	1.364.797	0	0	0	1.364.797
	IEO (%)	47,1	0	0	0	47,1
8274 – Fomento para as Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos	LOA (R\$)	78.864.800	69.461.482	74.477.276	46.505.861	269.309.419
	IEO (%)	49,5	13,3	13,0	7,5	21,8
Total SENAES	LOA (R\$)	134.374.280	160.956.735	151.376.577	130.763.522	577.471.115
	IEO (%)	40,5	18,6	19,3	16,1	22,8

Fonte: Orçamento Brasil/Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/destaques/copy_of_ploa-2017-lei-orcamentaria-anual>.

Elaboração do autor.

Obs.: Valores atualizados para dezembro de 2017.

No que se refere ao Programa 2029, Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, foram ao todo catorze ações que receberam dotação orçamentária ao longo do PPA. Essas ações representam as distintas dimensões da Política Nacional de Economia Solidária, que vinha em construção desde 2003 (tabelas 1 e 2). Vale destacar algumas informações referentes à dinâmica operacional desse programa durante o período.

Em 2012, ainda estavam em campo as equipes de pesquisa junto aos empreendimentos para a elaboração do segundo Mapeamento de Economia Solidária, com recursos previstos via projeto 2A84. Essa atividade, que visava atualizar as informações levantadas no mapeamento realizado entre 2005 e 2007, teve início no final de 2009, e acabou se estendendo mais que o esperado inicialmente, devido a uma série de problemas na contratação das entidades regionais.¹⁰

No plano institucional, duas atividades voltadas ao fortalecimento e à institucionalização de políticas de economia solidária foram previstas com dotação orçamentária somente em 2012. De modo geral, as atividades para esse fim são voltadas à articulação e agregação de forças políticas para avançar na institucionalização de normas consideradas relevantes. Nesse sentido, é importante ressaltar como resultado a aprovação da Lei do Cooperativismo de Trabalho (Lei nº 12.690/2012), a partir de uma atuação de coordenação promovida pela SENAES entre os diversos grupos de interesse que se arrastou por alguns anos (Pereira e Silva, 2012). Outras duas ações importantes sobre essa meta de fortalecimento institucional foram: *i*) a formulação participativa de um decreto com a finalidade de regulamentar a Lei nº 9.867/1999, que dispõe sobre as cooperativas sociais e institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas Sociais (Pronacoop Social); e *ii*) a elaboração, no âmbito do CNES e em parceria com o FBES e a Frente Parlamentar em Defesa da Economia Solidária, de um anteprojeto de lei da Política Nacional de Economia Solidária (Projeto de Lei nº 4.685/2012), que ainda está em tramitação no Congresso.¹¹

Em termos de linhas de apoio direto a experiências de economia solidária, duas atividades estão ligadas especificamente ao fomento e assessoramento de empreendimentos associativos, ambas com estratégias distintas. Uma visa apoiar o trabalho de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (código 4850) em instituições de educação superior no Brasil. A segunda atividade refere-se à atuação dos agentes de desenvolvimento (8078), que já constava no PPA anterior. Destaca-se ainda que o orçamento da SENAES no PPA analisado manteve uma atividade voltada

10. Sobre as informações do primeiro mapeamento, ver Pereira (2012) e Silva e Nagem (2012). Sobre os dados mais recentes do SIES, ver Silva (2017a; 2017b; 2017c) e Gaiger (2014).

11. O Projeto de Lei nº 4.685/2012 visa estabelecer definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição da Política Nacional de Economia Solidária. Para mais informações sobre o processo político em torno da sua criação, ver Silva e Silva (2015).

ao fomento às finanças solidárias (8056), para apoiar experiências locais e associativas de gestão de recursos financeiros, tais como as cooperativas de crédito, os bancos comunitários e os fundos rotativos.¹²

No caso do Programa de Resíduos Sólidos (2067), ficou sob responsabilidade da SENAES a ação de fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos (8274). Essa ação adentrou a agenda do PPA especialmente após a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), com a Lei nº 12.305/2010. Por essa lei, os catadores de material reciclável passaram a ser oficialmente reconhecidos enquanto agentes prioritários no sistema de implementação de uma nova política de gestão dos resíduos sólidos no Brasil, sobretudo por meio de sua atuação em cooperativas.¹³ Com o lançamento do PBSM, em 2011, eles foram incluídos como um dos públicos de prioridade, com ações específicas previstas no PPA 2012-2015 (Singer, Silva e Schiochet, 2014).

Tal atribuição, como já ressaltado, resultou em um incremento significativo no orçamento da SENAES, representando 46,1% de toda a sua dotação no período 2012-2015. Foram, ao todo, R\$ 269,3 milhões, divididos em partes mais ou menos equivalentes entre os anos. Em termos de execução orçamentária, o resultado não foi muito satisfatório, terminando o período com 21,8%. Apesar de, no primeiro ano, ter alcançado uma execução de 49,5%, os anos seguintes não apresentaram bons resultados.

Pela importância relativa dessa atividade em termos de recursos, cabem aqui algumas considerações suplementares. A diretriz para a definição de projetos a serem executados sobre essa atividade foi a formação de empreendimentos associativos de catadores de materiais recicláveis e suas redes a partir daqueles já existentes. Entre as ações previstas nos convênios celebrados a partir de 2012, pode-se citar a continuidade do Projeto Cataforte, em parceria com a FBB, a Petrobras e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), visando fortalecer redes de cooperação e logística solidária.

12. Sobre a política de apoio a incubadoras de cooperativas, ver Perissé *et al.* (2017). Mais informações sobre os empreendimentos de finanças solidárias no Brasil podem ser encontradas em Silva (2017b).

13. A categoria profissional de catador de material reciclável foi reconhecida, em 2002, na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Sobre esse tema, ver Silva, Goes e Alvarez (2013), Silva (2017c) e Dagnino e Johansen (2017).

No entanto, no primeiro ano do PPA 2012-2015, foi possível diagnosticar que a execução das parcerias celebradas pela SENAES ocorria sob ritmos distintos entre os agentes proponentes, com algumas sofrendo grandes atrasos. Entre os motivos para esse descompasso estava a realização das eleições municipais no momento previsto para atividades iniciais ou preparatórias para a execução, fato que acarretou o adiamento dos projetos nesta esfera de governo. Segundo depoimento de uma das técnicas entrevistadas, “as trocas eleitorais zeram a memória dos projetos e põem em xeque os convênios, que se trata na realidade de uma parceria voluntária em que não há como obrigar a sua execução”. Ainda assim, complementou dizendo que, mesmo no cenário de dificuldades ou desinteresse em executá-los, “nenhuma prefeitura quer devolver o dinheiro, então dizemos que precisam fazer algo que faça sentido de acordo com o seu objeto” (técnica A).

Também foi possível a identificação, por parte dos gestores da SENAES, de uma flagrante deficiência das prefeituras na utilização dos instrumentos legais cabíveis – nesse caso, a PNRS (Lei nº 12.305/2010) e as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) – para a inserção social e econômica dos catadores. As estruturas existentes para as atividades de seleção, triagem e processamento de resíduos eram insuficientes para inclusão dos novos catadores identificados nos projetos. Ademais, havia ainda dificuldades de operação referentes a questões essenciais para a viabilização econômica dos empreendimentos dos catadores, tais como: baixa disponibilidade de terrenos para a implantação de novas estruturas; ausência de planos de gerenciamento de resíduos sólidos; e fragilidade das organizações de catadores para lidar com aspectos administrativos (Silva e Schiochet, 2013).

Nesse sentido, a experiência prática tem demonstrado que projetos dessa natureza, com uma especificidade tão grande quanto ao público beneficiário e ao objeto de intervenção, necessitam de uma temporalidade para a implantação e a consolidação de seus instrumentos normalmente maior que os prazos previstos no planejamento inicial. Nas palavras de outra técnica que atuou na SENAES:

a viabilização de seu potencial e a percepção dos resultados desejados com a política exigem o atendimento de uma sequência de etapas em que uma depende da outra, onde não é possível dar saltos metodológicos, pois o processo, nesse caso, gera um aprendizado para ambas as partes [público beneficiário e gestores] extremamente necessário para o resultado planejado (técnica B).

Em relato publicado pelo corpo diretivo à frente da SENAES durante a execução do PPA 2012-2015, tem-se que:

tal realidade corrobora a necessidade de definição de novos mecanismos e instrumentos que viabilizem a operacionalização da política pública de economia solidária, com controle social, estruturada em um sistema nacional que articule e integre as esferas federativas em colaboração com organizações da sociedade civil. Faz-se necessário avançar na ampliação da capacidade operacional dos órgãos públicos com mais recursos, pessoal e novos instrumentos para aperfeiçoamento dos processos de gestão dos programas e ações, inclusive com instrumentos para execução descentralizada de ações e repasse de recursos, notadamente em relação à possibilidade de repasse fundo a fundo entre as esferas de governo (Singer, Silva e Schiochet, 2014, p. 18).

Esses fatores limitantes listados, resultantes da própria deficiência em termos de capacidade burocrática (recursos financeiros, pessoal qualificado e instrumentos para aperfeiçoamento dos processos de gestão dos projetos) nas esferas federativas subnacionais, acompanharam as ações durante todo o período aqui analisado. Ainda que a equipe da SENAES tenha buscado intensificar o acompanhamento dos projetos sob sua responsabilidade, o fato é que a superação desses desafios depende muito do engajamento dos municípios na execução dos convênios e no cumprimento das leis supracitadas, bem como do calendário de financiamento dos projetos apoiados, no sentido de expandir a participação dos catadores (por meio de suas organizações representativas) nas ações que lhes são dirigidas e de aumentar a infraestrutura física para o exercício de suas atividades.

5.3 Crise de paradigma: PPA 2016-2019

O PPA 2016-2019 trouxe novas mudanças no desenho operativo da agenda governamental para o período. O plano possui 54 programas temáticos, cada um deles relacionado a ações específicas que visam atingir um conjunto de objetivos, metas e iniciativas predeterminados. Entre esses programas está o Trabalho Decente e Economia Solidária (código 2071), o qual foi formulado com base em quatro temas estruturantes, cada um deles ligado a objetivos que, por sua vez, se desdobram em 22 metas e 39 iniciativas.

As ações de responsabilidade da SENAES ficaram contidas em um desses objetivos, intitulado Promoção da Economia Solidária e suas Diversas Formas

Organizativas (1091).¹⁴ De acordo com a descrição no PPA, esse objetivo foi formulado no intuito de apoiar a organização de empreendimentos coletivos e suas redes de cooperação a partir de:

ações de incubação e de assessoria técnica sistemática no interior das unidades de produção de bens e serviços, incluindo o suporte para a formalização, o desenvolvimento de modelos e planos estratégicos de gestão e a elaboração de planos de negócios e de viabilidade das iniciativas econômicas. O acesso ao financiamento para a produção e serviços (capital de giro) se dá por meio das instituições financeiras públicas, cooperativas de crédito, bancos do povo e outras organizações de microcrédito solidário de base territorial. Para enfrentar o gargalo da comercialização dos produtos e serviços da economia solidária, devem ser implantadas estratégias voltadas à oferta de serviço de apoio, espaços fixos de comercialização solidária dotados de infraestrutura e de ampliação das possibilidades de fornecimento de produtos e serviços nas compras governamentais (Brasil, 2015, p. 97).

Para a efetivação dessas metas, foram definidas nove iniciativas, conforme descrito no quadro 2.

QUADRO 2
PPA 2016-2019: iniciativas de economia solidária previstas

Iniciativas	Descrição
06CB	Fortalecimento das bases de serviços de apoio, formação, assessoria técnica e investimentos para desenvolvimento das capacidades socioeconômicas dos empreendimentos econômicos solidários e sua articulação em redes de cooperação e cadeias de produção, comercialização e consumo em processos territoriais de desenvolvimento.
06CC	Estruturação do SCJS com fomento aos espaços de comercialização solidária e com os instrumentos de cadastro, reconhecimento e certificação de empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação.
06CD	Incubação de empreendimentos econômicos solidários no âmbito do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc), contemplando o desenvolvimento e a disseminação de tecnologias sociais e inovações apropriadas às demandas da economia solidária.
06CE	Fomento, assessoria técnica, apoio à formalização e acesso ao financiamento para cooperativas sociais e cooperativas de trabalho, com a implantação do Pronacoop Social e do Programa Nacional de Fomento às Cooperativas de Trabalho (Pronacoop).
06CF	Articulação institucional para constituição de um marco legal que possibilite a formalização dos empreendimentos, o adequado tratamento tributário, o tratamento diferenciado nas compras públicas e o acesso ao financiamento.
06CG	Implantação da Rede Nacional de Centros de Formação e Assessoria Técnica em Economia Solidária.
06CH	Instituição do sistema público de economia solidária para o fortalecimento do diálogo social e interinstitucional nas políticas públicas federais, estaduais e municipais; do CNES; dos fóruns e das redes de articulação. Realização da IV Conaes.
06CI	Consolidação do Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (Cadsol), favorecendo o reconhecimento público dos empreendimentos econômicos solidários, permitindo o acesso às políticas públicas de financiamento, crédito, aquisição e comercialização de produtos e serviços da economia solidária.
06CJ	Implantação do Plano Nacional de Economia Solidária (Plano Ecosol) e acompanhamento da implantação dos planos estaduais de economia solidária.

Fonte: Brasil (2015).
Elaboração do autor.

14. Além desse objetivo, também compõem o Programa Trabalho Decente e Economia Solidária: *i)* o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; *ii)* a inclusão produtiva; e *iii)* o direito ao emprego e ao trabalho decente.

No entanto, diferentemente dos anteriores, no PPA 2016-2019 não há descrição de dotação orçamentária para cada atividade prevista. Embora tal metodologia simplifique o controle da execução por parte dos órgãos de planejamento e controle, ela impede uma análise mais pormenorizada da conduta programática da política. Por isso, os dados disponíveis permitem avaliar a trajetória de dotação e execução orçamentária apenas para o objetivo como um todo. A ação de apoio a cooperativas de catadores de material reciclável (8274), por sua vez, permaneceu sob a gerência da SENAES, dessa vez incluída como um dos objetivos do Programa Qualidade Ambiental (2083). Os números do ciclo orçamentário das ações de economia solidária estão lançados na tabela 4.

TABELA 4
PPA 2016-2019: valor e execução orçamentária das políticas de economia solidária

Projetos/PPA		2016	2017	Total	2018 ¹
215F (programa 2071) – Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária	LOA (R\$)	49.224.756	41.709.768	90.934.524	14.581.012
	IEO (%)	26,7	7,7	17,9	-
8274 (programa 2083) – Fomento para as Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos	LOA (R\$)	13.330.730	9.937.461	23.268.191	5.179.313
	IEO (%)	30,9	18,7	25,7	-
Total	LOA (R\$)	62.555.486	51.647.229	114.202.715	19.760.325
	IEO (%)	27,6	9,8	19,5	-

Fonte: Orçamento Brasil/Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/destaques/copy_of_ploa-2017-lei-orcamentaria-anual>. Elaboração do autor.

Nota: ¹ Ainda em execução até a finalização desta pesquisa.

Obs.: Valores atualizados para dezembro de 2017.

Como se pode perceber, a dotação orçamentária para as ações conduzidas pela SENAES no âmbito do PPA 2016-2019 diminuiu fortemente ante o PPA anterior. Considerando o total aprovado pela LOA em 2016, há uma queda de 52,2% em relação ao ano anterior. Já em 2017, a queda em relação a 2015 é ainda maior: 60,6%. Levando-se em conta somente os recursos da ação 8274, a soma do orçamento dos dois anos representou apenas a metade do orçamento de 2015, que por sua vez já vinha em queda em relação aos anos anteriores.

No tocante aos números da LOA de 2018, a tendência de queda permanece, representando apenas 14,9% dos valores aprovados em 2015, o que o torna (em comparação com os números das tabelas 1 e 2) o menor valor orçado para a política de economia solidária de toda a série histórica, desde 2004, limitando bastante a capacidade de atendimento das metas projetadas no PPA 2016-2019.

Em termos de execução orçamentária, percebe-se que também houve queda em relação ao PPA anterior. O IEO médio foi de 19,5%, muito em função da porcentagem bastante baixa de execução das duas ações somadas em 2017 (9,8%). Portanto, houve um rebaixamento substancial dos valores efetivamente executados da Política Nacional de Economia Solidária no Brasil no PPA atual, aprofundando ainda mais o cenário que já vinha sendo observado nos anos anteriores.

De maneira geral, as dificuldades já identificadas nos PPAs anteriores também se encaixam na avaliação das dificuldades da SENAES em conseguir executar o orçamento previsto na LOA desde o início do PPA 2016-2019. Porém, outros fatores de natureza política e econômica também interferiram bastante nos trabalhos.

Em termos políticos, ainda no final de 2015, houve uma mudança na estrutura institucional do MTB, que foi fundido com o antigo Ministério da Previdência Social por meio da Medida Provisória (MP) nº 696, resultando na criação do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS). Embora a SENAES tenha se mantido como secretaria, com poucas mudanças em seus quadros técnicos e dirigentes, alterações estruturais dessa natureza geram novas rotinas e inserem novos atores nos processos decisórios, o que interfere na dinâmica de gestão dos programas finalísticos.

No início de 2016, com o processo de *impeachment* da então presidenta eleita Dilma Rousseff, os impactos foram bem mais consideráveis. Primeiramente, houve nova organização da estrutura ministerial, com o MTB voltando a desmembrar-se da Previdência Social, como efeito da MP nº 726, de 12 de maio de 2016.¹⁵ Houve uma grande reformulação na equipe gestora e técnica, a começar pela saída do próprio secretário Paul Singer, que esteve à frente durante todo o período de existência da secretaria até então. Com ele saíram também todos os diretores e coordenadores, além de alguns técnicos de carreiras transversais que estavam lotados na SENAES. A nova equipe encontrou dificuldades na condução dessa transição, já que tanto o novo secretário quanto os diretores nomeados não possuíam experiência anterior de atuação profissional ou política associada ao tema.

15. Posteriormente convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016.

Outro fato digno de nota foi a transformação da SENAES em uma subsecretaria, ligada ao gabinete do ministro do Trabalho, perdendo o *status* de secretaria, como era desde 2003. Contudo, manteve-se a sigla e seu caráter de unidade gestora com autonomia de execução dos programas referentes à temática da economia solidária, já inclusos no PPA.

Em termos econômicos, a forte recessão à qual o país foi submetido a partir de 2015, com queda de quase 8% do produto interno bruto (PIB) em dois anos, também foi um fator desestabilizador não apenas para a política de economia solidária, mas para todo o conjunto de políticas sociais no Brasil. Isso porque a crise econômica levou a uma queda considerável nas receitas do governo, o que elevou a pressão sobre os limites orçamentários definidos nas LOAs subsequentes. A fraca capacidade de recuperação da economia em 2017 foi outro fator de justificação para a queda no orçamento previsto para o ano atual.

A soma desse conjunto de fatores resultou não apenas na queda da dotação orçamentária atribuída por lei, mas também nas dificuldades crescentes em alcançar níveis maiores de execução, como ilustrado na tabela 4. Tais resultados debatidos indicam, portanto, que a temática da economia solidária enquanto paradigma de política pública passou a se defrontar com um momento de crise operacional e posicional, o que leva a incertezas até mesmo quanto à sua continuidade na agenda governamental.

5.4 Uma síntese da dinâmica orçamentária no período 2004-2018

Como foi possível observar a partir da discussão até aqui, a Política Nacional de Economia Solidária no Brasil atravessou momentos distintos no tocante aos principais indicadores orçamentários desde sua inserção na agenda governamental. A conjugação dos indicadores de dotação e execução orçamentária permitiu fazer uma categorização com base em três diferentes momentos vivenciados pela política no que se refere à economia política do ciclo orçamentário brasileiro.

O primeiro momento foi caracterizado como de inserção e consolidação, abrangendo dois PPAs (2004-2007 e 2008-2011). A ascensão da temática na agenda governamental, com a estruturação da SENAES e o lançamento do PESD, deu-se justamente com o PPA 2004-2007. O programa foi contemplado com recursos ao

longo de todo o quadriênio, o que permitiu o desenvolvimento de uma plataforma inicial de ações para o estímulo e fortalecimento da economia solidária no Brasil. Por sua vez, o PPA 2008-2011 confirmou sua consolidação, não apenas pela manutenção da estrutura no aparato estatal, mas também com a elevação da média anual da dotação orçamentária em relação ao quadriênio anterior. No entanto, já nos dois anos finais desse PPA, foi possível observar uma queda significativa na capacidade de execução orçamentária. Com isso, o valor efetivo de gastos com a política manteve-se basicamente estável nesse período.

O segundo momento, de expansão contraditória (PPA 2012-2015), é marcado pelo aprofundamento da distância entre a dotação aprovada pela LOA e o total efetivamente executado. É justamente nesse movimento que reside o caráter identificado como contraditório, pois a política de economia solidária conviveu, por um lado, com uma elevação significativa na dotação orçamentária anual e, por outro, com queda também acentuada na sua porcentagem de execução. Consequentemente, a elevação da dotação não implicou aumento efetivo do gasto com as ações previstas.

Quanto ao terceiro momento, aqui denominado de crise de paradigma (PPA 2016-2019), apesar de estar em vigor, nele é possível observar que há uma tendência inequívoca de redução dos volumes orçamentários anuais aprovados para os programas geridos pela SENAES, com a média anual caindo para o nível observado no primeiro PPA. Em 2018, a dotação orçamentária anual foi a menor de todo o período analisado: R\$ 19,8 milhões. Como o IEO manteve-se baixo, o valor total efetivamente gasto caiu fortemente, com uma média anual representando apenas um terço dos valores médios dos momentos anteriores. Essa dupla relação de queda evidencia o caráter de crise paradigmática apontado neste estudo, uma vez que o espaço orçamentário para a política de economia solidária tem se tornado cada vez mais residual no conjunto das políticas sociais.

Para sintetizar esse debate, a tabela 5 e o gráfico 1 ilustram as informações a respeito da trajetória dessa política no ciclo orçamentário do governo federal brasileiro.

TABELA 5
Médias anuais dos indicadores orçamentários da Política Nacional de Economia Solidária por PPA

	Inserção e consolidação		Expansão contraditória 2012-2015	Crise de paradigma 2016-2019 ¹
	2004-2007	2008-2011		
Dotação orçamentária (R\$ milhões)	42,7	69,6	144,3	44,7
Valor liquidado (R\$ milhões)	34,3	30,1	33,7	11,2
IEO (%)	80,5	43,2	23,6	24,9

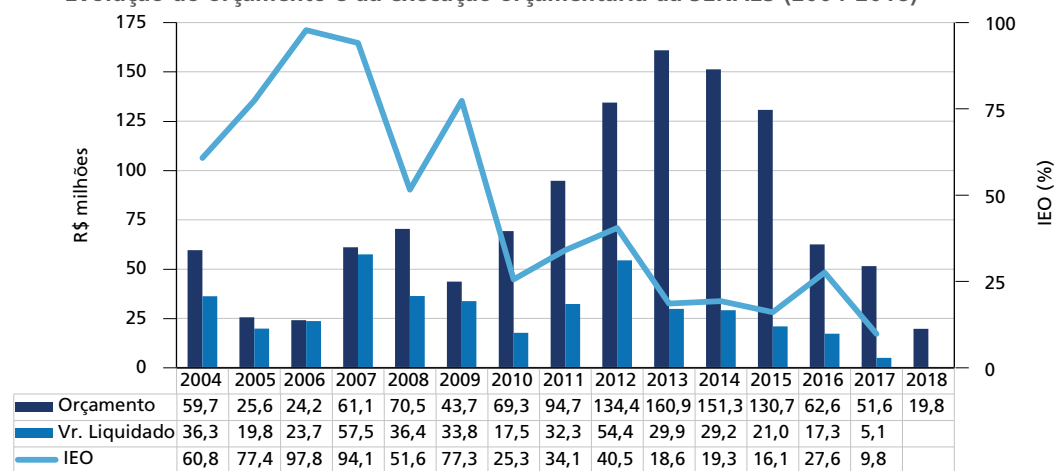
Fonte: Orçamento Brasil/Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/destaques/copy_of_ploa-2017-lei-orcamentaria-anual>.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Ainda em execução até a finalização desta pesquisa.

Obs.: Valores atualizados para dezembro de 2017.

GRÁFICO 1
Evolução do orçamento e da execução orçamentária da SENAES (2004-2018)



Fonte: Orçamento Brasil/Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/destaques/copy_of_ploa-2017-lei-orcamentaria-anual>.

Obs.: Valores atualizados para dezembro de 2017.

Portanto, além de representar um volume de recursos que pode ser considerado baixo para a efetivação de um programa nacional de cunho transversal, sobretudo quando comparado com outros programas do próprio MTB, a política de economia solidária comunga da mesma fragilidade institucional de outras políticas sociais atualmente em curso. Como não compõe ação prevista constitucionalmente,¹⁶ seus recursos destinados pela LOA estão sujeitos às prioridades estabelecidas na condução da política fiscal pelo governo federal, podendo ser diminuídos por meio de cortes ou contingenciamentos

16. Como ocorre, por exemplo, com o seguro-desemprego e o abono salarial, para considerar apenas as políticas sob a alçada do MTB. Sobre esses programas, ver Silva (2018d).

ao longo do ano. Com isso, a possibilidade de descontinuidade das ações é sempre real, e a política permanece em um contínuo estado de instabilidade, necessitando de novas negociações para sua manutenção.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto abordou a trajetória histórica de inserção da economia solidária no ciclo orçamentário e de planejamento das políticas públicas, na esfera do Poder Executivo federal. Como foi possível observar, a temática passou por diferentes estágios na agenda governamental, que foram aqui caracterizados como momentos de inserção e consolidação, expansão contraditória e crise de paradigma, com base, sobretudo, na combinação de indicadores de dotação e execução orçamentária.

No que tange a fatores institucionais que influenciaram na capacidade de execução durante esse período, dois deles valem ser destacados: *i)* sistemas de contratação e conveniamento, cujas mudanças exigiram constantes adaptações nas estratégias internas de descentralização dos recursos, inclusive para o atendimento das exigências de órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria-Geral da União (CGU); e *ii)* estrutura interna da SENAES, que não acompanhou o ritmo de crescimento de recursos a serem operacionalizados, com o aumento significativo do número de convênios em média para cada técnico responsável pelo seu acompanhamento. Tais pontos não esgotam o debate sobre as dificuldades de execução orçamentária da política, mas indicam caminhos possíveis a serem aprofundados em outras pesquisas que tenham essa questão como foco principal.

Os resultados indicam que a temática da economia solidária passa por um período de crise que ameaça inclusive sua própria continuidade na agenda governamental. Essa crise se manifesta fundamentalmente de duas formas: *i)* nas capacidades operativas da SENAES, uma vez que sua dotação orçamentária sofreu uma queda substancial no período recente; e *ii)* em termos de posicionamento na estrutura burocrática, cuja ocorrência principal foi a perda do *status* de secretaria nacional, passando a existir como uma subsecretaria ligada ao gabinete ministerial. Nesse sentido, o que se observa é que a temática vem perdendo espaço no aparato estatal, tornando-se cada vez mais residual na esfera política do MTB.

Vale ressaltar que a execução orçamentária não pode ser encarada como um fim em si mesmo, isto é, o nível de dispêndio não necessariamente implica maiores impactos ou melhores resultados a partir do uso desses recursos. A utilização do IEO como variável de destaque neste estudo teve o intuito de verificar a evolução relativa da política de economia solidária no conjunto das ações assumidas pelo governo federal nesses últimos anos. A aferição da real qualidade e efetividade desses gastos exige uma avaliação mais detalhada dos programas realizados e do público atendido, o que desponta como outra agenda possível de pesquisas sobre o tema.

Por fim, o entendimento final desta pesquisa é de que as dificuldades e os constrangimentos institucionais identificados no processo de implementação das políticas de economia solidária não são muito díspares daqueles enfrentados em outros domínios de política social. Por isso, o aprofundamento de estudos nessa linha torna-se fundamental na busca de uma melhor compreensão dos fatores determinantes da implementação e da execução orçamentária eficientes das políticas públicas no nível federal. Os elementos aqui levantados servirão de diretrizes para a formação de novas hipóteses que orientem esforços nesse sentido.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, J. L. O.; SILVA, S. P. Participação social em políticas públicas de economia solidária: o que dizem os membros do Conselho Nacional de Economia Solidária? **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 54, p. 93-100, 2013.

ARAÚJO, H.; SILVA, F. Economia solidária: um novo paradigma de política pública? **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 28, p. 29-37, 2005.

BARBOSA, R. N. C. Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. In: SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C. (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Luís: Cortez, 2006.

BRASIL. Decreto nº 5.063, de 3 de maio de 2004. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 maio 2004.

_____. **Plano plurianual 2016-2019: desenvolvimento, produtividade e inclusão social**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2015.

CARDOSO JÚNIOR, J. C.; COUTINHO, R. **Planejamento estratégico governamental em contexto democrático**. Brasília: Enap, 2014.

CUNHA, G. C. **Outras políticas para outras economias**: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010). 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

DAGNINO, R. S.; JOHANSEN, I. C. Os catadores no Brasil: características demográficas e socioeconômicas dos coletores de material reciclável. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 62, p. 115-126, 2017.

FARIA, M. S. Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, ano 16, n. 48, p. 57-70, 2011.

FRANÇA FILHO, G. (Org.). **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

GAIGER, L. I. A racionalidade dos formatos produtivos autogestionários. **Revista Sociedade e Estado**, v. 21, n. 2, 2006.

_____. **A economia solidária no Brasil**: uma análise dos dados nacionais. São Leopoldo: Oikos, 2014.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais**: acompanhamento e análise. Brasília: Ipea, 2014. v. 22.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. [s.l.]: Addison-Wesley Longman, 1995.

LEITE, M. P. A economia solidária e o trabalho associativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 24, n. 69, 2009.

MATTOSO, J. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1995.

NAGEM, F. A.; SILVA, S. P. Institucionalização e execução das políticas públicas de economia solidária no Brasil. **Revista de Sociologia Política**, v. 21, n. 46, p. 159-183, 2013.

OLIVEIRA, T.; SILVA, S. P. CF 30 anos: regulação e dinâmica do mercado de trabalho. *In*: CARDOSO JUNIOR, J. C. (Org.). **30 anos da Constituição Federal Brasileira**: notas para um obituario precoce (1988/2018). Brasília: Plataforma Social, 2018.

PEREIRA, C. M. Economia solidária: uma investigação empírica. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 51, p. 77-87, 2012.

PEREIRA, C. M.; SILVA, S. P. A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 53, p. 65-74, 2012.

PERISSÉ, C. *et al.* A avaliação do Proninc 2017: metodologia e resultados. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 63, 2017.

POCHMANN, M. **O emprego na globalização**. São Paulo: Boitempo, 2001.

SALVADOR, E. Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. **Revista Serviços Sociais**, v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012.

SILVA, R. F.; SILVA, S. P. Em busca de um marco legal para a economia solidária no Brasil: análise da trajetória do PL nº 4.685/2012. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 58, p. 91-101, 2015.

SILVA, R. M.; SCHIOCHET, V. Economia solidária no Plano Brasil Sem Miséria. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 54, p. 69-81, 2013.

SILVA, S. P. A economia solidária e os desafios da gestão pública. **Revista Otra Economia**, v. 4, n. 7, p. 62-82, 2010.

_____. A economia solidária na estratégia de erradicação da pobreza extrema no Brasil. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 47, p. 47-53, 2011.

_____. **Análise das dimensões socioestruturais dos empreendimentos de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2017a. (Texto para Discussão, n. 2271).

_____. **Economia solidária e finanças de proximidade**. Brasília: Ipea, 2017b. (Texto para Discussão, n. 2270).

_____. **Organização coletiva de catadores de material reciclado no Brasil: dilemas e potencialidades sob a ótica da economia solidária**. Brasília: Ipea, 2017c. (Texto para Discussão, n. 2268).

_____. **O campo de pesquisa da economia solidária no Brasil: abordagens metodológicas e dimensões analíticas**. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2361).

_____. **Laços na diversidade: análise da trajetória de construção do movimento social de economia solidária no Brasil**. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2367).

_____. **Democracia, políticas públicas e instituições de deliberação participativa: uma análise acerca da experiência brasileira**. Brasília: Ipea, 2018c. (Texto para Discussão, n. 2358).

_____. **Arranjos institucionais de financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Brasília: Ipea, 2018d. (Texto para Discussão, no prelo).

SILVA, S. P.; CUNHA, G. C.; SILVA, R. F. **Mobilização social e deliberação participativa na formação da agenda governamental: uma análise processual das Conferências Nacionais de Economia Solidária**. Rio de Janeiro: Ipea, 2018. (Texto para Discussão, n. 2360).

SILVA, S. P.; GOES, F. L.; ALVAREZ, A. **Situação social das catadoras e dos catadores de material reciclável**. Brasília: Ipea, 2013.

SILVA, S. P.; NAGEM, F. A. Dimensões estruturais dos empreendimentos de economia solidária: uma análise para os estados da Bahia e Paraná. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 43, n. 2, p. 309-326, 2012.

SINGER, P. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. *In*: SINGER, P. (Org.). **A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego**. São Paulo: Contexto, 2000.

_____. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. Políticas públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, Brasília, n. 39, p. 89-93, 2009.

SINGER, P.; SILVA, R. M.; SCHIOCHET, V. Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil Sem Miséria. *In*: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. (Org.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANZE, V. R. *et al.* Desafios para a implementação e o acompanhamento das políticas de fomento à economia solidária. **Mercado de Trabalho: Conjuntura e Análise**, n. 64, p. 141-15, 2018.

APÊNDICE

TABELA A.1
**Dotação orçamentária, execução e IEO da União, Ministério do Trabalho e SENAES
 (2004-2018)**

	União			Ministério do Trabalho			SENAES		
	Dotação (R\$)	Execução (R\$)	IEO (%)	Dotação (R\$)	Execução (R\$)	IEO (%)	Dotação (R\$)	Execução (R\$)	IEO (%)
2004	1.506.832.003.175	908.177.768.334	60,3	28.464.803.113	19.415.765.796	68,2	58.524.779	35.583.066	60,8
2005	1.660.774.413.509	1.124.720.740.590	67,7	32.041.412.480	23.744.095.717	74,1	24.858.345	19.240.359	77,4
2006	1.873.895.713.173	1.282.037.296.073	68,4	37.937.753.618	30.213.798.420	79,6	26.128.454	25.553.628	97,8
2007	1.885.159.011.228	1.474.913.803.624	78,2	43.777.978.552	37.149.956.082	84,9	60.394.387	56.831.118	94,1
2008	1.986.992.085.555	1.611.722.106.829	81,1	52.335.689.320	45.272.525.108	86,5	70.466.160	36.360.539	51,6
2009	2.305.429.151.513	1.914.962.509.657	83,1	62.534.989.872	57.036.933.193	91,2	43.692.124	33.774.012	77,3
2010	2.648.938.475.436	2.143.968.295.119	80,9	68.398.946.755	66.910.259.654	97,8	69.335.404	17.541.857	25,3
2011	3.067.114.152.852	2.554.056.673.760	83,3	84.897.407.383	82.252.587.132	96,9	94.737.103	32.305.352	34,1
2012	3.659.700.549.594	2.983.581.890.147	81,5	109.772.656.561	99.631.583.979	90,8	134.374.280	54.421.583	40,5
2013	3.976.703.124.865	3.259.183.496.272	82,0	119.247.677.254	113.042.812.383	94,8	160.956.735	29.937.953	18,6
2014	4.689.197.132.157	4.149.806.273.943	88,5	138.553.868.970	130.000.018.816	93,8	151.376.577	29.215.679	19,3
2015	5.554.715.410.102	4.355.789.152.927	78,4	163.860.165.621	155.133.068.994	94,7	130.763.522	21.052.927	16,1
2016	5.836.974.546.467	5.032.568.838.766	86,2	168.234.202.052	156.023.514.820	92,7	62.555.486	17.265.314	27,6
2017	6.972.999.028.476	5.115.369.869.494	73,4	176.487.958.105	160.258.734.839	90,8	51.647.229	5.061.428	9,8
2018 ¹	3.504.921.082.631			90.528.747.064			19.760.325		

Fonte: Orçamento Brasil/Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/destaques/copy_of_ploa-2017-lei-orcamentaria-anual>. Elaboração do autor.

Nota: ¹ Ainda em execução até a finalização desta pesquisa.

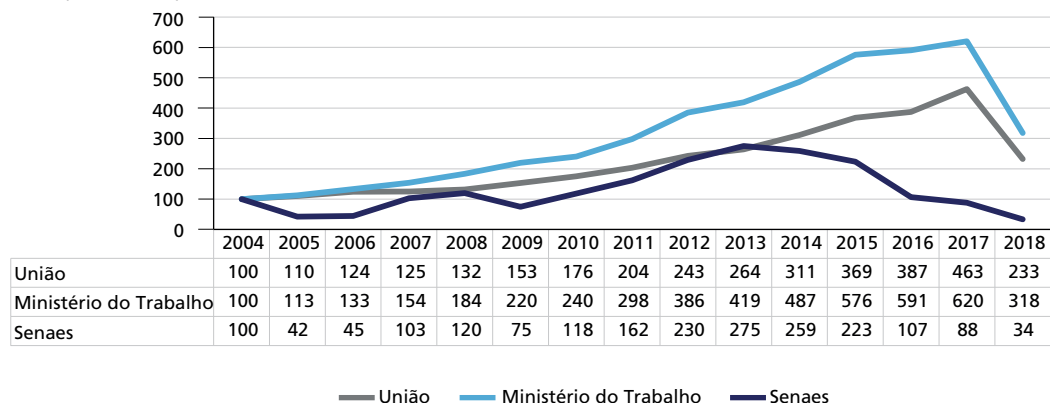
Obs.: 1. Valores em reais atualizados para dezembro de 2017.

2. IEO – índice de execução orçamentária; e SENAES – Secretaria Nacional de Economia Solidária.

GRÁFICO A.1

Relação entre dotação orçamentária anual da União, do Ministério do Trabalho e da SENAES (2004-2018)

(2004 = 100)



Fonte: Orçamento Brasil/Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cmo/destaques/copy_of_ploa-2017-lei-orcamentaria-anual>. Elaboração do autor.
Obs.: Índices com base em valores atualizados para dezembro de 2017.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Rava Caldeira de Andrada Vieira

Vivian Barros Volotão Santos

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Lorena de Sant'Anna Fontoura Vale (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Mayana Mendes de Mattos (estagiária)

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO**



ISSN 1415-4765



9 771415 476001