

Título do capítulo	CAPÍTULO 14 – POLÍTICAS DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA NO ESTADO DE SÃO PAULO NO PERÍODO RECENTE (2011-2016): SIMULAÇÃO DE POSSÍVEIS PAYBACKS PARA O INVESTIMENTO PÚBLICO E CONSIDERAÇÕES PARA A EXPANSÃO DO FLUXO DE BENEFÍCIOS ASSOCIADOS
Autores(as)	Viviani R. Anze
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-013-4/cap14

Título do livro	DINÂMICAS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL: ORGANIZAÇÕES ECONÔMICAS, REPRESENTAÇÕES SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS
Organizadores(as)	Sandro Pereira Silva
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	-
ISBN	978-65-5635-013-4
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-013-4

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2020

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 da Economia.

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

POLÍTICAS DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA NO ESTADO DE SÃO PAULO NO PERÍODO RECENTE (2011-2016): SIMULAÇÃO DE POSSÍVEIS *PAYBACKS* PARA O INVESTIMENTO PÚBLICO E CONSIDERAÇÕES PARA A EXPANSÃO DO FLUXO DE BENEFÍCIOS ASSOCIADOS¹

Viviani R. Anze²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo trata das políticas públicas de fomento à economia solidária implementadas no estado de São Paulo pelo governo federal, por intermédio da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), no período 2011-2016, inserindo-se, contudo, no campo mais amplo do fortalecimento das ações das seções e dos núcleos de economia solidária das Superintendências Regionais do Ministério do Trabalho (SRTEs/MTb).³ Dessa forma, ele resulta dos esforços promovidos pela Senaes para o acompanhamento descentralizado dos programas de economia solidária em nível regional, traduzindo o imperativo da descentralização das políticas sociais, do fortalecimento e da promoção da governança em múltiplos níveis (Pierre e Peters, 2005).

O texto está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. A seção 2 caracteriza as ações implementadas no estado de São Paulo, a partir de informações relativas ao perfil do gasto associado com essas políticas, apresentando também o volume de beneficiários nas modalidades de beneficiamento previstas (direta e indireta). A seção 3 simula possíveis prazos de retorno do orçamento de investimento alocado nas ações de fomento à economia solidária em duas modalidades de ação, nas quais houve provisionamento de orçamento para investimento⁴ (ações integradas e catadores). Por fim, a seção 4 traz as considerações finais deste estudo,

1. Este capítulo refere-se ao texto publicado pelo Ipea no boletim *Mercado de Trabalho*, n. 62. Ver: <<https://bit.ly/2zliK8S>>.

2. Analista técnico de políticas sociais do Ministério da Economia, atualmente lotada na Superintendência Regional do Trabalho de São Paulo (SRTE-SP). E-mail: <viviani.anze@mte.gov.br>.

3. Para uma visão geral sobre os programas de economia solidária a nível federal, ver Silva (2018a). Para uma discussão sobre o debate de uma política nacional de economia solidária, ver Silva e Silva (2015).

4. As simulações das taxas de retorno foram realizadas apenas para as modalidades de ação referentes às ações integradas e aos catadores. Assim, embora a ação para inclusão social e produtiva de populações de rua tenha recebido recursos de investimento, por tratar-se de um único instrumento, decidiu-se não a incluir na análise.

fornecendo indicativos, para o governo federal, de estratégias para a ampliação do retorno dos investimentos realizados.

2 POLÍTICAS DE FOMENTO À ECONOMIA SOLIDÁRIA IMPLEMENTADAS PELO GOVERNO FEDERAL NO PERÍODO 2011-2016 NO ESTADO DE SÃO PAULO

Esta seção trata das políticas públicas de fomento à economia solidária implementadas no estado de São Paulo pelo governo federal, por intermédio da Senaes, no período 2011-2016. Todos os dados tratados aqui se encontram em acesso público no Portal da Transparência⁵ e no Portal de Convênios – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal (Siconv) –⁶ do governo federal (neste último, na aba Acesso livre).

O período selecionado compreende a participação de recursos e ações de programas dos três últimos planos plurianuais (PPAs) do governo federal (quais sejam: PPA 2008-2011 – Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade; PPA 2012-2015 – Brasil Sem Miséria; e PPA 2016-2019 – Desenvolvimento, Inclusão Social e Produtividade), envolvendo, sobretudo, os seguintes programas: Programa 1133 – Economia Solidária em Desenvolvimento (2011); Programa 2029 – Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (2012-2015); e Programa 2071 – Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária (2016-2019).

Por meio desses programas, foram investidos, no período analisado, aproximadamente R\$ 78,5 milhões. Ou seja, o investimento médio anual com essas políticas no estado de São Paulo foi da ordem de R\$ 15,75 milhões. Com isso, o estado representou, em termos comparativos, mais de 30% do volume total de recursos aportados em políticas de fomento à economia solidária em todo o país, considerando-se tanto os gastos diretos do governo federal quanto as transferências⁷ de recursos, que, juntos, totalizaram aproximadamente R\$ 260 milhões.

As transferências de recursos, no período em análise, no caso do estado de São Paulo, envolveram a celebração de 34 convênios ou congêneres com governos municipais e estadual, além de entidades de apoio e fomento, incluindo, entre estas, organizações públicas não estatais e universidades, sendo o valor médio por instrumento celebrado em torno de R\$ 2,3 milhões. Há, contudo, significativa variação no valor dos instrumentos, segundo a modalidade de política implementada.

5. Disponível em: <<https://goo.gl/QTZnyp>>.

6. Disponível em: <<https://goo.gl/lmjn4>>.

7. Não foram computados, no cálculo do volume total de gastos do governo federal, os gastos diretos e as transferências realizadas em políticas de fomento à economia solidária junto aos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, em função da dificuldade de identificar essas ações no Programa 8007 – Resíduos Sólidos Urbanos.

As modalidades de políticas implementadas nesse período no estado incluíram ações de:⁸

- fomento aos empreendimentos econômicos solidários (EES) e redes de cooperação constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis (catadores);
- fomento às redes de cooperação solidárias, EES organizados em cadeias produtivas e arranjos econômicos territoriais e setoriais de produção, comercialização e consumo sustentáveis e solidários (redes);
- apoio à implantação de ações integradas de economia solidária como estratégia de superação da extrema pobreza e promoção do desenvolvimento territorial sustentável (ações integradas);
- apoio e fomento às iniciativas de finanças solidárias com base em bancos comunitários de desenvolvimento, fundos solidários e cooperativas de crédito solidário (finanças);
- apoio a empresas recuperadas pelos trabalhadores organizados em autogestão;
- apoio à formação de gestores públicos de programas, políticas e projetos de fomento à economia solidária no âmbito das ações promovidas no Plano Brasil Sem Miséria – BSM (rede de gestores); e
- promoção do desenvolvimento local e inclusão socioeconômica de jovens e das populações em situação de rua, com base nos princípios da economia solidária.

A tabela 1 apresenta os valores globais e médios por modalidade de ação, e o gráfico 1 mostra a distribuição percentual dos gastos em políticas de fomento à economia solidária, entre 2011 e 2016 no estado de São Paulo, em relação ao total investido com essas políticas no estado nesse mesmo período.

8. As ações de apoio às incubadoras tecnológicas populares, junto às universidades do estado de São Paulo, no âmbito do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (Proninc), não são tratadas neste trabalho.

TABELA 1

Valor global, valor médio e volume de instrumentos celebrados pela Senaes no estado de São Paulo, por tipo de modalidade de ação (2011-2016)

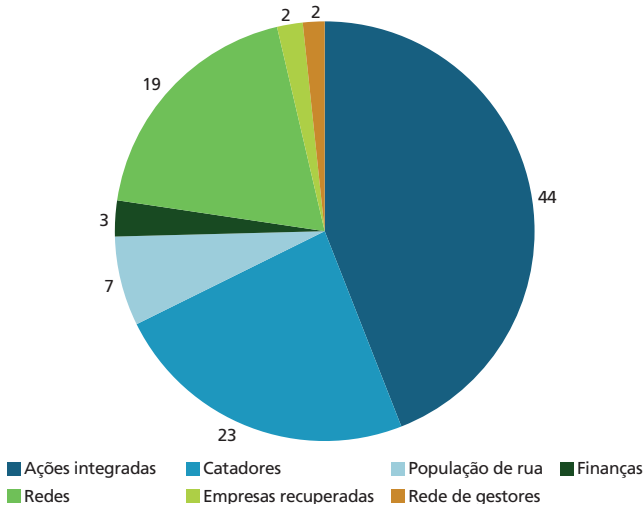
Modalidade de ação	Valor (R\$)	Volume de instrumentos celebrados
Apoio à implantação de ações integradas de economia solidária como estratégia de promoção do desenvolvimento territorial sustentável visando à superação da extrema pobreza (ações integradas).	Valor global associado à modalidade de ação: R\$ 34.675.536,60. Valor médio associado à modalidade de ação: R\$ 2.311.702,44.	15
Fomento aos EES e às redes de cooperação constituídas por catadores e catadoras de materiais reutilizáveis e recicláveis (catadores).	Valor global associado à modalidade de ação: R\$ 18.615.661,54. Valor médio associado à modalidade de ação: R\$ 2.326.957,69.	8
Promoção do desenvolvimento local e inclusão socioeconômica das populações em situação de rua e jovens, com base nos princípios da economia solidária.	Valor global e valor médio associado à modalidade de ação: R\$ 5.434.782,61.	1
Apoio e fomento às iniciativas de finanças solidárias com base em bancos comunitários de desenvolvimento, fundos solidários e cooperativas de crédito solidário (finanças).	Valor global e valor médio associado à modalidade de ação: R\$ 2.173.045,58.	1
Fomento às redes de cooperação solidárias, EES organizados em cadeias produtivas e arranjos econômicos territoriais e setoriais de produção, comercialização e consumo sustentáveis e solidários (redes).	Valor global associado à modalidade de ação: R\$ 14.954.255,38. Valor médio associado à modalidade de ação: R\$ 2.136.322,20.	7
Apoio a empresas recuperadas pelos trabalhadores organizados em autogestão (empresas recuperadas).	Valor global e valor médio associado à modalidade de ação: R\$ 1.558.460,00.	1
Apoio à formação de gestores públicos de programas, políticas e projetos de fomento à economia solidária no âmbito das ações promovidas no BSM (rede de gestores).	Valor global e valor médio associado à modalidade de ação: R\$ 1.316.653,74.	1
Total	78.728.395,41	34

Fonte: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

Percebe-se, assim, que tanto em termos do volume de instrumentos celebrados quanto na participação por modalidade de ação os convênios e os congêneres relativos às ações integradas, aos catadores e às redes representam o maior volume de recursos e de instrumentos. O gráfico 1 apresenta a distribuição percentual do gasto do governo federal no estado de São Paulo com políticas de fomento à economia solidária, por modalidade de ação, no período analisado.

GRÁFICO 1

Distribuição do gasto do governo federal no estado de São Paulo em políticas de fomento à economia solidária, por modalidade de ação (2011-2016) (Em %)



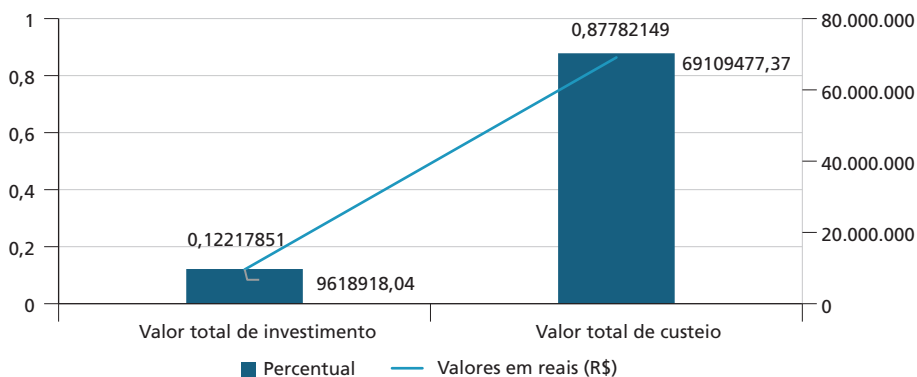
Fonte: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

Essas informações permitem destacar a importância do apoio às políticas públicas municipais de fomento à economia solidária em relação ao total investido no estado de São Paulo, uma vez que as transferências realizadas em convênios e congêneres na modalidade ações integradas representam quase a metade do valor total investido (44,20%), bem como se destacam as ações de fomento ao cooperativismo solidário na área de resíduos sólidos urbanos (23,68%) e as ações de fomento às redes de cooperação solidárias (18,87%); juntas, essas três modalidades representam 86,75% do total de recursos investidos no estado.

Analisando-se o perfil das transferências do governo federal em políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo, entre 2011 e 2016, observa-se que os gastos se concentram, sobretudo, em recursos para custeio (87,78%), que representaram R\$ 69,1 milhões, ante um investimento da ordem de R\$ 9,62 milhões (12,22%).

GRÁFICO 2

Perfil das transferências do governo federal em políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo (2011-2016)



Fonte: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

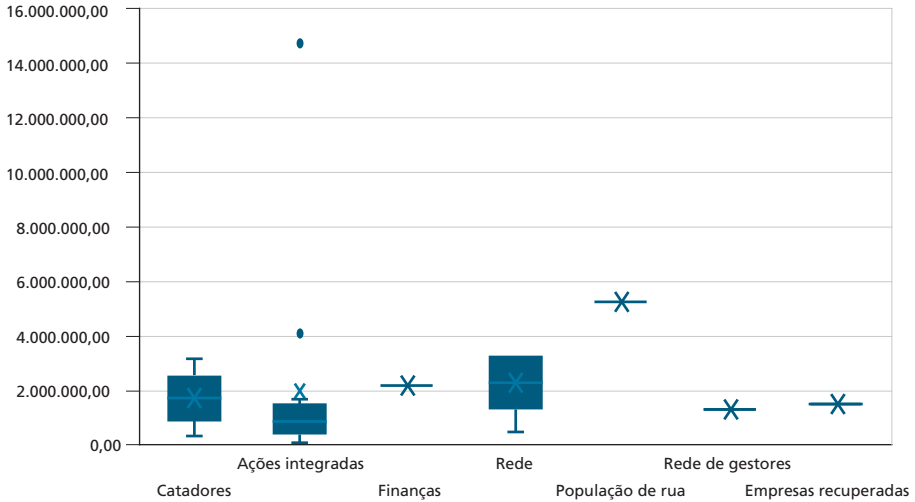
O perfil da distribuição das transferências, em relação ao valor dos orçamentos de custeio e de investimento por instrumento celebrado em cada modalidade de ação, é mostrado nos gráficos 3 e 4. De acordo com o orçamento de custeio, excetuando-se as modalidades de ação com apenas um instrumento celebrado (finanças, população de rua, rede de gestores e empresas recuperadas), observa-se maior amplitude na distribuição dos valores desse orçamento nas modalidades de ações integradas, que apresentam dois instrumentos celebrados com valores de custeio bastante superiores à média (*outliers*).

No caso do orçamento de investimento, que se concentrou, sobretudo, nas modalidades de catadores e ações integradas, houve maior dispersão em relação ao perfil da distribuição do custeio, embora o montante seja bastante inferior.⁹

9. O Siconv permite identificar o orçamento de custeio e de investimento a partir do plano de aplicação consolidado do convênio. Esses valores podem diferir do valor original do convênio, em função do aditamento de valor ou da existência de rendimento e da utilização desse para custeio ou para investimento, a depender da natureza da entidade conveniente. No caso de organizações públicas não estatais, o rendimento só pode ser direcionado para custeio, ao passo que, em convênios com órgãos públicos, a decisão alocativa entre custeio e investimento para o uso do rendimento é definida pelo comitê gestor do convênio, sendo a sua aprovação realizada pelos técnicos da Senaes, no momento em que a entidade conveniente solicita o uso do rendimento e apresenta o respectivo ajuste do plano de trabalho. O valor total do orçamento de investimento, excetuando-se o uso do rendimento, é disciplinado no edital de chamada pública que selecionou os projetos apresentados pelas entidades convenientes.

GRÁFICO 3

Perfil da distribuição dos recursos de custeio das transferências do governo federal em políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo (2011-2016) (Em R\$)



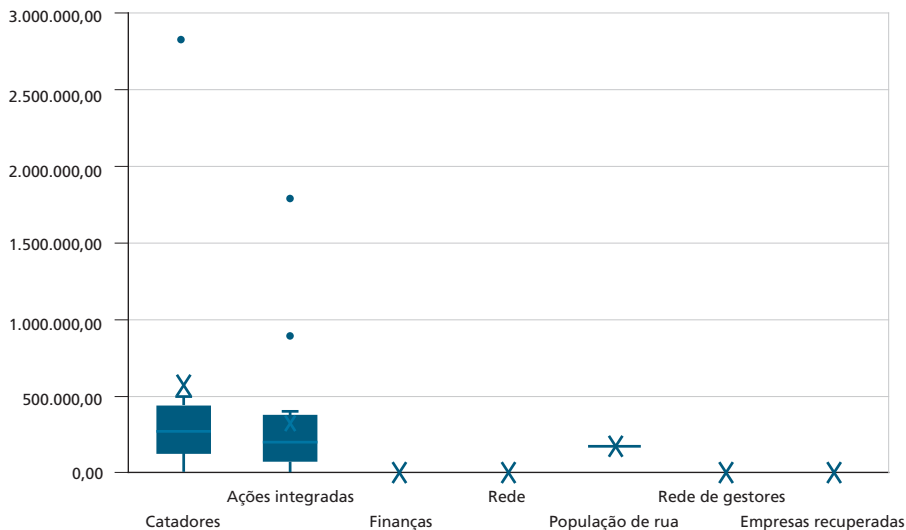
Fonte: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

Embora os instrumentos celebrados na modalidade ações integradas sejam em maior número (quinze), estes distribuem-se, em sua maioria, em valores inferiores a R\$ 2 milhões, ao passo que catadores (oito instrumentos celebrados) e redes (sete instrumentos celebrados) possuem maior amplitude na dispersão dos valores de custeio e medianas mais elevadas. Isso denota valores mais elevados do orçamento de custeio nos instrumentos celebrados.

Entretanto, quando se observa o perfil da distribuição do investimento nos convênios e congêneres do estado de São Paulo no período, destaca-se que, embora o montante alocado para investimento na maioria dos instrumentos seja inferior a R\$ 500 mil, a dispersão dos valores do orçamento para esses instrumentos, no caso da modalidade de ações integradas, é maior *vis-à-vis* o observado no caso do custeio, sendo, por instrumento celebrado, os valores de investimento mais elevados na modalidade catadores.

GRÁFICO 4

Perfil da distribuição dos recursos de investimento das transferências do governo federal em políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo (2011-2016)
(Em R\$)



Fonte: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

Quando se analisam os beneficiários associados às políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo, o volume total é relativamente elevado, da ordem de quase 480 mil trabalhadores, considerando-se os beneficiários diretos e indiretos, e o montante total de EES beneficiados, direta e indiretamente, é de 3.737.

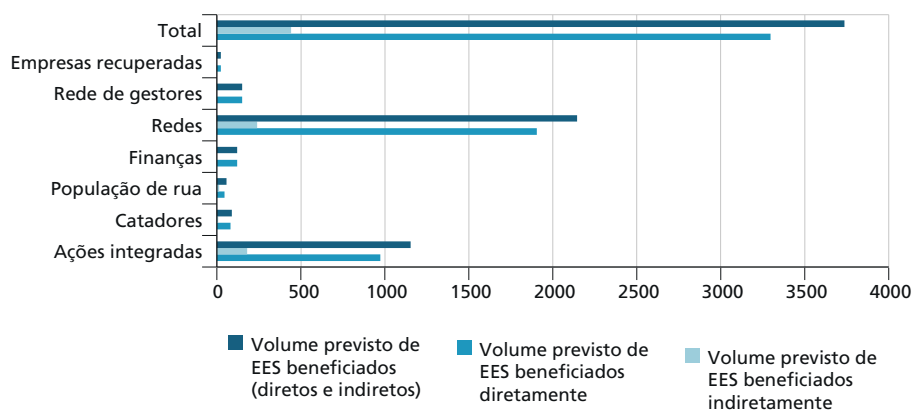
Apresentam-se, a seguir, por modalidade de ação, categoria de beneficiário e modalidade de beneficiamento, o volume previsto de beneficiários¹⁰ e os valores *per capita* associados em relação aos recursos totais despendidos nas modalidades de custeio e de investimento.¹¹

10. Optou-se por utilizar o volume previsto de beneficiários, em relação ao volume efetivamente alcançado, em função de a maioria dos convênios ainda estar em execução.

11. A provisão de recursos para investimento concentrou-se apenas em duas modalidades de ação: ações integradas e catadores. Os valores globais dos convênios, bem como de custeio e de investimento, referem-se às informações constantes no Siconv em 5 de maio de 2017, incluindo, em alguns casos, os recursos de rendimento e eventuais aditamentos de valor.

GRÁFICO 5

Volume previsto de EES beneficiados, por modalidade de ação e de beneficiamento



Fonte: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

Em relação aos EES, nota-se que as duas modalidades de ação que mais os beneficiaram foram ações integradas e redes. No caso dos convênios de redes, esse dado já era esperado, uma vez que essa modalidade de ação visa fomentar a constituição de redes de cooperação entre os empreendimentos.

O valor relativamente elevado observado no caso do convênio da rede de gestores, inclusive por meio do beneficiamento direto, faz referência aos resultados esperados das ações de formação e articulação promovidas para gestores públicos de políticas e programas de economia solidária no que se refere às ações executadas pelo ente federativo beneficiado.

A relativa discrepância notada entre as modalidades de catadores e de ações integradas, no volume de empreendimentos beneficiados, faz menção não apenas ao volume de instrumentos celebrados (quinze, no caso de ações integradas, e oito, no caso de catadores), mas, sobretudo, aos marcos regulatórios desses instrumentos.

Quanto aos convênios de catadores, no edital de chamada pública que originou a maior parte dos convênios do estado de São Paulo, objetivou-se promover, nas ações propostas por cada entidade conveniente, a integração dos catadores não organizados às cooperativas, na razão de 70% do público atendido nos projetos, diante de 30% de trabalhadores organizados em cooperativas.¹²

12. A proporção é consoante à realidade dos catadores no país, visto que apenas em torno de 10% deles estão adequadamente organizados, em cooperativas ou associações (Silva, Goes e Alvarez, 2013).

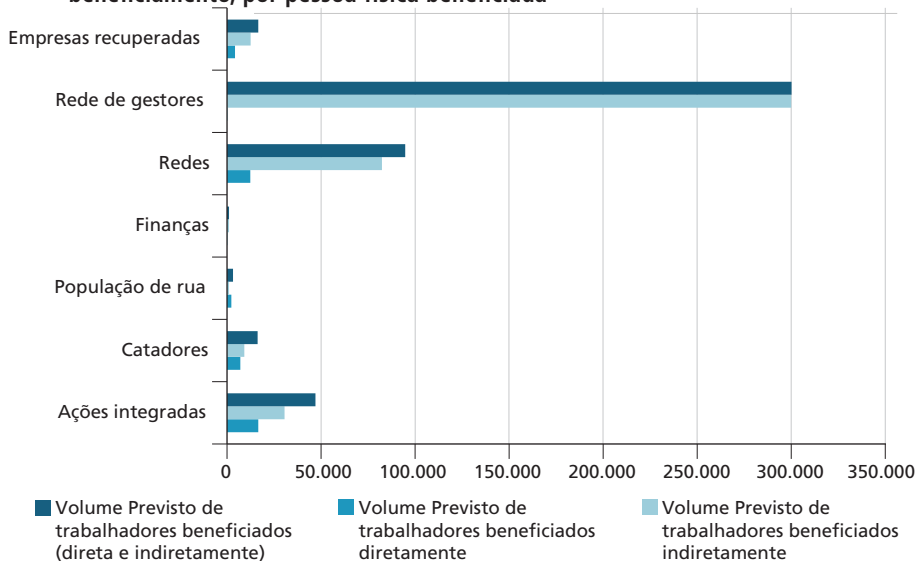
Assim, embora as modalidades catadores e ações integradas façam parte do BSM, por meio da articulação de programas e ações do MTb, por intermédio da Senaes e do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), nota-se uma diferença de abordagem nessas modalidades: ambos os convênios buscaram atender prioritariamente o público beneficiado pelo Programa Bolsa Família (PBF), ou seja, trabalhadores em situação de vulnerabilidade social, promovendo ações para inclusão produtiva com vistas à superação da pobreza, a partir de estratégias de implementação fortemente territorializadas. Entretanto, no caso dos convênios e congêneres da modalidade catadores, a concentração de esforços orientou-se aos catadores não organizados, visando à promoção de sua organização junto a cooperativas e associações como estratégia para a superação, de forma sustentada, da situação de vulnerabilidade social e econômica desses trabalhadores.

No caso dos convênios de ações integradas, não havia restrição presente no edital de chamamento público no que se refere à proporção de trabalhadores organizados e não organizados a serem beneficiados. Nesse caso, as ações visavam – por meio da atuação de agentes de desenvolvimento solidário em territórios vulneráveis – promover a formação, incubação e assessoria tanto para trabalhadores organizados em empreendimentos quanto para trabalhadores não organizados. Pretendia-se, com isso, a constituição de redes de cooperação, bem como o fomento à auto-organização dos trabalhadores em empreendimentos coletivos, como estratégias de geração de renda, inclusão produtiva e desenvolvimento local.

Todavia, quando se observa o volume de trabalhadores beneficiados, um único instrumento indicou como os beneficiários indiretos 300 mil trabalhadores na modalidade rede de gestores. Tal magnitude supera o volume de trabalhadores beneficiados (direta e indiretamente) previstos em todos os convênios firmados para o apoio a incubadoras e centros públicos de economia solidária. Considera-se, assim, desejável, para o monitoramento e a avaliação das ações de fomento à economia solidária, a harmonização da metodologia de estimação do volume de trabalhadores beneficiados, sobretudo indiretamente, visto que o volume de trabalhadores e empreendimentos beneficiados diretamente pode ser auferido por meio das listas de presença, dos relatórios de execução e de outros instrumentos presentes no acompanhamento da execução desses convênios e congêneres.

GRÁFICO 6

Volume previsto de trabalhadores beneficiados, por modalidade de ação e de beneficiamento, por pessoa física beneficiada



Fonte: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

Em relação ao volume de trabalhadores diretamente beneficiados, destacam-se as modalidades ações integradas, catadores e redes. Há, entretanto, uma diferença no perfil da distribuição dos beneficiários nessas três modalidades, quando se analisam conjuntamente o beneficiamento direto e o indireto. A atuação orientada para o fomento à constituição de redes de cooperação amplia o alcance indireto do beneficiamento previsto na modalidade redes, ao passo que se percebe a atuação orientada ao beneficiamento direto previsto nas modalidades de ações integradas e catadores. Contudo, vale ressaltar que a metodologia para estimação dos beneficiários indiretos não é homogênea entre os proponentes das modalidades de ação analisadas.

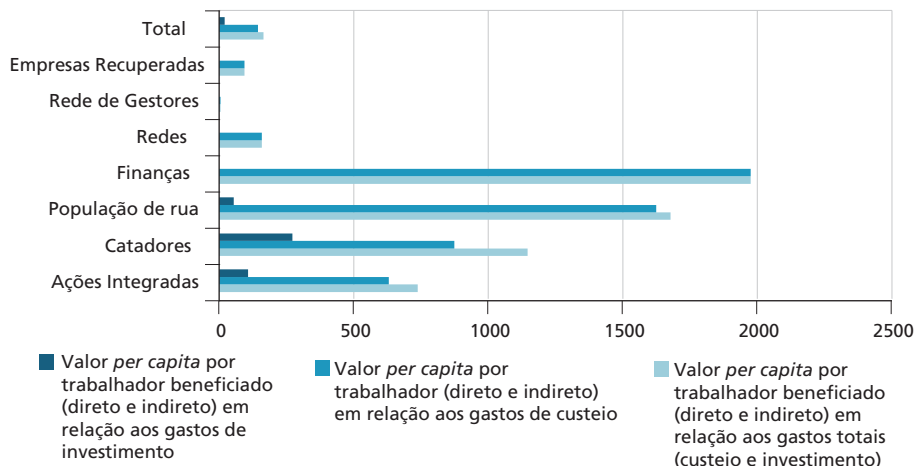
No caso da modalidade de ação empresas recuperadas, embora não se destaque no que se refere ao volume de empreendimentos atendidos, quando se analisa o volume de trabalhadores beneficiados, a participação dessa modalidade é destacável. Esse dado é consoante ao maior tamanho, em termos do volume de associados, das empresas recuperadas, *vis-à-vis* a média dos EES (Leite, Araújo e Lima, 2015).

Observando-se o gasto *per capita* por trabalhador beneficiado (direta e indiretamente), a partir das modalidades de gasto de custeio, investimento e gastos totais, nota-se que o valor médio por beneficiários, em relação aos gastos totais,

foi de R\$ 164,32, e o valor máximo associado foi de, aproximadamente, R\$ 2 mil (finanças). As modalidades de ação com maior número de instrumentos celebrados apresentaram o seguinte perfil de gasto *per capita*: os gastos totais, incluindo custeio e investimento, associados às modalidades de catadores e ações integradas foram mais elevados, embora tenham atingido volume considerável de trabalhadores (direta e indiretamente), sendo os gastos em outras modalidades de ação com volume considerável de trabalhadores beneficiados, excetuando-se o convênio da rede de gestores, mais próximos à média, como no caso das modalidades de empresas recuperadas (R\$ 93,51) e redes (R\$ 157,92).

GRÁFICO 7

Gasto *per capita* do governo federal em políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo, por trabalhador beneficiado – direta e indiretamente –, modalidade de ação e modalidade de gasto, custeio, investimento e gastos totais (2011-2016)
(Em R\$)



Fonte: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

3 SIMULAÇÃO DO PRAZO DE RETORNO E DO FLUXO DE BENEFÍCIOS

Nesta seção, foi realizada uma simulação de possíveis prazos de retorno (*paybacks*) para o investimento em políticas de fomento à economia solidária no estado de São Paulo no período 2011-2016, segundo a metodologia proposta por Leismann e Roesler (2009). Como os investimentos realizados nesse período se concentraram nas modalidades de ação catadores e ações integradas, optou-se por elaborar as simulações apenas para essas modalidades.

Para estimar o fluxo mensal de benefícios, adotou-se o seguinte procedimento:¹³ i) no caso da modalidade ações integradas, a simulação foi feita assumindo-se que, do volume total de beneficiários previstos nos convênios e congêneres celebrados no estado de São Paulo, no período de análise, 1% auferiu 1 salário mínimo (SM) vigente (R\$ 937,00); e ii) no caso da modalidade catadores, a simulação foi feita assumindo-se que, do volume total de beneficiários previstos nos convênios e congêneres celebrados no estado de São Paulo, no período de análise, 5% aufeririam 1 SM vigente (R\$ 937,00).

A taxa de desconto utilizada nas simulações foi a taxa básica de juros (Selic) real (0,54%),¹⁴ calculada a partir da Selic nominal acumulada de fevereiro de 2017 (0,87%), descontando-se a inflação do mesmo mês (0,33%), medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A tabela 2 mostra os valores para cada modalidade de ação para a qual se fez a simulação tanto do fluxo mensal de benefícios quanto do tempo de retorno do investimento.

Observa-se que, embora a modalidade catadores represente um volume de beneficiários (diretos e indiretos) inferior ao previsto na modalidade ações integradas, o fluxo mensal de benefícios esperados é maior, na medida em que a simulação foi feita assumindo-se que 5% desses trabalhadores, ante 1%, no caso de ações integradas, aufeririam 1 SM mensal.

Assim, no caso dos convênios da modalidade catadores, o fluxo mensal de benefícios gerados pelos investimentos do governo federal no estado de São Paulo é de R\$ 761 mil, totalizando, em um ano, mais de R\$ 9 milhões, e, em cinco anos, mais de R\$ 45 milhões gerados na economia paulista. Esses valores podem ser considerados relevantes quando se leva em conta o fomento de economias locais a partir de um universo relativamente pequeno de trabalhadores beneficiados direta ou indiretamente (16.243), o que indica o potencial das políticas de economia solidária como estratégia de geração de renda e de desenvolvimento local.

O tempo de retorno, usando-se a Selic real como fator de desconto para o investimento público nessa modalidade de ação, é bastante próximo do valor obtido no método de *payback* tradicional, que é aquele em que se estima o tempo de retorno do investimento sem levar em conta o “valor do dinheiro no tempo” (taxas de juros reais), apenas dividindo-se o valor investido pelo fluxo mensal de benefícios. O investimento em convênios e congêneres na modalidade catadores apresenta tempo de retorno do investimento descontado, ou seja, levando-se em

13. O desenvolvimento de instrumentos de coleta e processamento de informações sobre os beneficiários das políticas de fomento à economia solidária, tais como o Sistema de Informações de Pessoas e Empreendimentos (Sipes), permitirá à Senaes dimensionar, de forma mais precisa, esse parâmetro. Na ausência de informações para todo o estado de São Paulo, optamos por parâmetros relativamente conservadores, de 0,05 e de 0,01, para as modalidades de ação analisadas nesta seção (catadores e ações integradas, respectivamente).

14. A taxa Selic é aquela em que se pondera o custo de oportunidade do gasto público *vis-à-vis* os títulos da dívida pública.

conta o custo de oportunidade do gasto público de seis meses diante de uma taxa de retorno no método de *payback* tradicional de 5,8 meses. Dessa forma, a geração de renda associada ao investimento feito pelo governo federal no estado de São Paulo – na modalidade de ações para o fomento à constituição de cooperativas e redes de cooperativas de catadores – é capaz de, em seis meses, gerar o mesmo valor investido em cinco anos pelo governo federal.

O segundo *payback* descontado, nessa modalidade de ação, é de treze meses. Isso significa que, se os valores investidos na modalidade catadores fossem dobrados, a geração de renda associada a esse investimento, mensurada por meio do fluxo mensal de benefícios, seria capaz de igualar-se ao valor investido em pouco mais de um ano.

Já o *payback* global dessa modalidade é de dezenove meses, sendo estimado em dez anos o tempo para depreciação absoluta do investimento, que é o esperado para que o investimento realizado tenha valor residual nulo. Isso significa que, após liquidar, em termos do valor despendido pela sociedade em investimento acrescido de duas vezes o mesmo valor, essa modalidade gera, no que se refere aos benefícios, oito anos adicionais de fomento e dinamização das economias locais. Considerando-se esse prazo para atingir valor residual nulo, nesses oito anos, tendo em vista que a depreciação seja compensada com recursos dos próprios trabalhadores e das cooperativas, esses investimentos, inferiores a R\$ 5 milhões, poderiam gerar retorno superior a R\$ 73 milhões para a economia do estado de São Paulo.

Esses dados indicam, portanto, que o fluxo de benefícios gerados pelos investimentos associados ao fomento à constituição de cooperativas e redes de cooperativas de catadores gera, para a economia paulista, em poucos meses, o mesmo valor que lhe foi investido, mesmo se levarmos em conta o custo de oportunidade para o gasto governamental, representado pela taxa Selic mensal real.

No caso da modalidade de ação referente às ações integradas, o volume de beneficiários diretos e indiretos previsto é da ordem de quase 50 mil trabalhadores. Com base nesse montante, a geração de renda mensal esperada é da ordem de R\$ 440.708,58. Ou seja, as gerações de renda anual e em cinco anos associadas a essas ações são da ordem de, respectivamente, R\$ 5,29 milhões e R\$ 26,44 milhões, assumindo-se, nas simulações do fluxo de benefícios, que apenas 1% dos trabalhadores beneficiados auferiram o SM vigente.

O *payback* tradicional referente à modalidade ações integradas é de 11,4 meses, sendo o *payback* descontado de doze meses, que, assim como se observou na modalidade catadores, é bastante próximo do tempo de retorno pelo método tradicional.

O segundo *payback* descontado e o *payback* global dessa modalidade de ação são de, respectivamente, 25 e 37 meses. Isso significa que, no caso dos convênios

e congêneres associados às ações integradas, o tempo de retorno, para o caso de o investimento inicial ser dobrado, é de pouco mais de dois anos, ligeiramente superior ao tempo originalmente previsto para a vigência desses convênios.

Esses resultados mostram que a geração de renda associada ao investimento realizado nessas modalidades de ação rapidamente supera o valor investido pelo governo federal, o que suscita a questão de como ampliar o retorno do investimento público realizado. Ademais, a manutenção e a preservação de centros e espaços públicos de economia solidária, pelo prazo esperado para a depreciação absoluta do investimento, aumenta consideravelmente o retorno econômico e social de tais investimentos.

No caso específico da modalidade ações integradas, se esses equipamentos públicos forem preservados, com prestação de serviços para a sociedade até a depreciação absoluta do investimento, descontando-se o prazo associado ao tempo de retorno global (que seria o tempo para recuperar em três vezes o investimento realizado), a geração de renda associada seria de, aproximadamente, R\$ 37 milhões, para um investimento ligeiramente superior a R\$ 5 milhões.

Em ambos os casos, esses investimentos oportunizam geração de renda em patamares consideravelmente superiores ao valor investido pelo governo federal. Tais resultados poderiam ser potencializados se os trabalhadores tivessem mais possibilidades de usufruir dos investimentos em seus empreendimentos, sobretudo no caso dos catadores. Para isso, seriam necessárias novas reformulações nos marcos regulatórios sob responsabilidade municipal.

TABELA 2

Volume de beneficiários (diretos e indiretos), fluxo mensal, anual e octanual de benefícios, valor de investimento e taxa de desconto (Selic real) das modalidades de ação implementadas pelo governo federal no estado de São Paulo: catadores e ações integradas (2011-2016)

	Catadores	Ações integradas
Volume total de beneficiários (diretos e indiretos)	16.243	47.034
Fluxo mensal de benefícios (R\$)	760.984,55	440.708,58
Fluxo anual de benefícios (R\$)	9.131.814,60	5.288.502,96
Fluxo octanual de benefícios (R\$)	73.054.516,80	42.308.023,68
Valor residual do investimento após dez anos (R\$)	0,00	0,00
Valor do investimento (R\$)	4.420.013,66	5.025.003,86
Taxa de desconto – Selic real (fevereiro de 2017)	0,54	0,54
<i>Payback</i> tradicional em meses (n)	5,810	11,402
<i>Payback</i> descontado em meses (n)	6,00	12,00
Segundo <i>payback</i> descontado em meses (n)	13,00	25,00
<i>Payback</i> global em meses	19	37

Fontes: Siconv (disponível em: <<https://bit.ly/3nZgtEO>>).
Elaboração da autora.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou informações sobre as políticas de fomento à economia solidária implementadas pelo governo federal no estado de São Paulo, entre 2011 e 2016. A escolha de tal estado se justifica pelo fato de ele ter representado, no mesmo período, mais de 30% do orçamento total, incluindo gastos diretos e transferências despendidos pela Senaes em políticas de fomento à economia solidária.

Os valores associados a custeio (R\$ 69,11 milhões) e a investimento (R\$ 9,62 milhões) nesse período são expressivos, se considerarmos que a Senaes e as políticas de economia solidária não possuem um fundo próprio para seu financiamento, como se observa em relação às demais políticas de trabalho do antigo MTb, que contam, em sua maioria, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).¹⁵

No caso do estado de São Paulo, no período analisado, foram celebrados 34 convênios ou congêneres, com valor médio de R\$ 2,3 milhões cada. Foram beneficiados(as) quase 500 mil trabalhadores(as), direta e indiretamente, com valor médio *per capita*, considerando-se os gastos totais, de R\$ 164,32, o que significa que foi investido em cada beneficiário, em média, R\$ 32,86 ao ano.

Analisando o tempo de retorno dos investimentos realizados, observa-se que as políticas de fomento à economia solidária são opções atrativas para a alocação de recursos do orçamento do governo federal, na medida em que o prazo de retorno, descontado o custo de oportunidade do gasto público, em meses, é bastante próximo ao tempo de retorno na metodologia de cálculo tradicional.

O *payback* descontado dos investimentos feitos nas modalidades de catadores e de ações integradas é atrativo, mesmo considerando nas simulações cenários conservadores do ponto de vista do volume de trabalhadores que auferem 1 SM vigente. Levando-se em conta o custo de oportunidade do gasto público, o investimento realizado é capaz de gerar um montante de renda aos trabalhadores envolvidos em torno de R\$ 14,4 milhões ao ano nas duas modalidades de ação tratadas nesse texto. Assim, a geração de renda e o fortalecimento das economias locais revelam-se consideráveis em termos de valores monetários.

Tendo em vista o universo de dez anos para atingir a depreciação absoluta dos equipamentos, após o prazo esperado para o *payback* global, e assumindo que as cooperativas compensem com recursos próprios a depreciação, o investimento realizado pode gerar, em oito anos, o montante de R\$ 115,36 milhões, ante um aporte do governo federal de pouco mais de R\$ 9 milhões para a aquisição de equipamentos permanentes.

15. Sobre o FAT, ver Silva (2018b; 2019).

Diante desses valores, considera-se adequado o lançamento de esforços para que esses investimentos mantenham-se gerando fluxos de benefícios. Ou seja, no caso das modalidades catadores e ações integradas, é fundamental, no primeiro caso, a análise de estratégias de fomento que visem assegurar aos trabalhadores das cooperativas de catadores a continuidade de seu trabalho na coleta, separação e recuperação de materiais recicláveis. No caso das incubadoras de cooperativas e dos centros públicos de economia solidária, é necessário o desenvolvimento de estratégias para a preservação desses equipamentos públicos, a partir de ações orientadas à gestão e ao custeio interfederativo de tais equipamentos, que são fundamentais tanto para a prestação de assistência técnica aos empreendimentos quanto para a ampliação dos seus espaços de divulgação e comercialização de produtos.

REFERÊNCIAS

LEISMANN, E. L.; ROESLER, D. A. Investimentos governamentais e tempo de retorno. **Ciências Sociais Aplicadas em Revista**, v. 9, n. 16, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/Gn3t6F>>.

LEITE, M. P.; ARAÚJO, A. M. C.; LIMA, J. C. **O trabalho na economia solidária: entre a precariedade e a emancipação**. São Paulo: Annablume, 2015.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. **Governing complex societies: trajectories and scenarios**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

SILVA, S. P. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma**. Brasília: Ipea, 2018a. (Texto para Discussão, n. 2434).

_____. **Financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil: uma análise a partir da trajetória operacional do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)**. Brasília: Ipea, 2018b. (Texto para Discussão, n. 2437).

_____. **A dimensão político-relacional das políticas de mercado de trabalho no Brasil: a agenda deliberativa do Codefat**. Brasília: Ipea, 2019. (Texto para Discussão, n. 2503).

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. 91-100, 2015.

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

