

A POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO CICLO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO (2004-2019): DA INSERÇÃO NA AGENDA À CRISE DE PARADIGMA¹

Sandro Pereira Silva²

1 INTRODUÇÃO

O orçamento público consiste em um instrumento de gestão no qual são formalmente registradas as expectativas de fluxo de recursos financeiros e os parâmetros para sua aplicação por parte do poder estatal em determinado período de tempo. Dada sua relevância na orientação da ação governamental, ele deve ser assumido como algo que vai além de mero instrumento técnico-contábil. Na medida em que representa a 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. Por isso, o estudo sobre a composição do orçamento e sua efetiva execução é de grande importância para se compreender a dinâmica das políticas sociais, sobretudo quando se trata de programas inovadores na agenda governamental.

Nessa perspectiva, este estudo insere-se no debate sobre planejamento orçamentário no Brasil a partir de uma temática específica de política social, a economia solidária, enquanto área de ação governamental relativamente recente. O questionamento orientador para essa pesquisa foi: como se comporta a dinâmica de execução orçamentária da Política de Economia Solidária inserida nos Planos Plurianuais (PPAs) do governo federal?

O objetivo principal foi analisar a trajetória orçamentária (processo de planejamento e execução) e as condicionalidades operacionais de implementação 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 de cada ano a partir das

1. Este capítulo refere-se à versão revisada de texto publicado pelo Ipea como Texto para Discussão, n. 2434. Disponível em: <<https://bit.ly/2YywkyM>>.

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

ações programadas; iii) identificar padrões temporais no processo de execução da política; e iv) identificar fatores institucionais e infraestruturais intervenientes sobre os resultados obtidos. A cobertura temporal das análises abrange toda a recente experiência da economia solidária na agenda do governo federal a partir dos diferentes PPAs: 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019.

Partiu-se do entendimento de que a verificação dos instrumentos de planejamento orçamentário fornece indicativos importantes sobre as prioridades assumidas por um governo, visto que eles apontam os itens da agenda e suas respectivas dotações de recursos para que o conjunto das ações planejadas possa, de fato, resultar no alcance das metas estipuladas. Logo, a verificação da estrutura e do dimensionamento dos gastos permite compreender a relevância que cada *domínio de política pública*³ adquire no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país, abrindo novos caminhos de problematização da trajetória de implementação para além dos gastos públicos propriamente ditos.

Todavia, ressalta-se que, embora este estudo assumia o grau de exequibilidade orçamentária de uma política pública como dimensão importante de avaliação, ela não é a única possível. Tampouco deve ser encarada como fim em si mesmo, pois o nível de dispêndio não necessariamente implica melhores resultados a partir do uso desses recursos. Nesse sentido, a abordagem escolhida foi no intuito de verificar a evolução relativa da Política de Economia Solidária no conjunto das ações assumidas pelo governo federal no período especificado, e não aferir a qualidade ou efetividade desses gastos junto ao público atendido.

O texto está organizado em seis seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, constam as fontes de dados e o instrumental analítico escolhido. Segue na seção 3 a síntese das questões fundamentais envolvidas no processo de planejamento orçamentário no Brasil. Na seção 4, há uma apresentação sequencial das questões fundamentais envolvidas no processo de inserção da economia solidária na agenda do governo federal brasileiro. Na seção 5, são discutidos os resultados encontrados no tocante à dinâmica de execução orçamentária da Política de Economia Solidária ao longo de todo o período analisado, divididos em três momentos críticos. Por fim, são tecidas algumas considerações conclusivas. Com isso, pretende-se contribuir com a reflexão sobre os limites e constrangimentos político-administrativos para a manutenção de temáticas inovadoras na agenda governamental.

3. Um domínio de política pública envolve um campo de poder formado por grupos organizados de atores e instituições, portadores de interesses, valores e posições políticas heterogêneos, em situações desiguais na posse de recursos econômicos e no exercício da capacidade de influência e decisão. São espaços marcados por tensões, disputas e confrontos, mas também possibilita relações de aprendizado, experimentação e inovação no padrão de relações (cooperação, compromissos, acordos e coalizões).

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 Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), unidade gestora dos programas analisados. De maneira complementar, foram realizadas entrevistas com dois ex-diretores e dois técnicos que atuaram na Senaes.

Para acompanhar o processo analítico, optou-se por calcular um índice de execução orçamentária (IEO) para cada uma das ações planejadas nos programas relacionados à Política Nacional de Economia Solidária (PNES) em cada ano do período abordado pela pesquisa. Esse índice pode ser determinado pela seguinte fórmula:

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

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.

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 2019, pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC). Ressalta-se 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, o gráfico A.1, no apêndice A, apresenta a evolução dos indicadores referentes à dotação e execução orçamentária entre 2004 e 2018 para a União, o Ministério do Trabalho como um todo e a Senaes.

3 PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO NO BRASIL

O planejamento de qualquer ação governamental precisa levar em conta o dispêndio de recursos necessários para sua efetivação, incluindo tanto atividades de custeio (pagamentos de serviços prestados por organismos privados, aquisição de material de consumo etc.) quanto de investimentos (construção de prédios, 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 estrutura burocrática responsável pela atribuição; as coalizões de interesse que dão sustentação política à temática em particular; as relações inter-federativas e os instrumentos de coordenação envolvidos 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, as diretrizes que definem o ciclo de planejamento e governança orçamentária estão previstas na Constituição Federal de 1988 (CF/1988, art. 165), expressas com base em um processo integrado de alocação de recursos que compreende as atividades de planejamento e orçamento. Para isso, foram definidos três instrumentos, de iniciativa do Poder Executivo, que são: o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA. Conforme destacado por Silva e Ziviani (2020, p. 16), tais instrumentos:

devem guardar coerência interna em todas as suas dimensões e em seus elementos, integrando também planos e programas nacionais, regionais e setoriais, estabelecidos constitucionalmente ou por qualquer outra forma normativa, ou seja, políticas setoriais, planos, programas, leis etc. Nada deveria estar fora dos processos de planejamento previstos por esses três instrumentos, nenhum investimento ou nenhuma despesa podem ser realizados sem inscrição prévia no PPA ou sem previsão legal.

O PPA consiste em um planejamento de médio prazo, com alcance temporal de quatro anos, que se inicia no segundo ano do mandato presidencial vigente e vai até o primeiro ano do mandato subsequente.⁴ Seu objetivo é orientar as decisões alocativas de governo, definindo os programas, as metas e as prioridades da administração ao longo daquele período. Segundo Couto e Cardoso Júnior (2020, p. 51), o PPA tem a particularidade de “reunir o conjunto de políticas públicas dos mais variados setores, com a possibilidade de promover integração entre setores com distintas perspectivas”.

As políticas previstas no PPA são apresentadas na forma de *programas*. Por sua vez, os programas se desdobram em projetos e ações, com seus respectivos objetivos, público-alvo, beneficiários, recursos, resultados esperados e identificação de unidades orçamentárias responsáveis.

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, dispondo sobre questões tributárias e fiscais no que tange às estruturas

4. 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.

da administração pública federal. Ela também estabelece as prioridades e as metas da administração pública para cada ano.⁵

Por fim, a LOA representa o orçamento negociado em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário. Ela indica uma projeção para o ano seguinte de todas as despesas e receitas públicas, além de definir isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira. A LOA tem vigência anual, e os recursos são liberados de acordo com o fluxo de receitas.

Embora possa ser considerado um sistema consolidado na estrutura da administração pública brasileira, o modelo do ciclo orçamentário abre espaço para alguns problemas que dificultam a ação mais estratégica de implementação de políticas públicas por parte dos órgãos executores. Um deles refere-se à centralidade de seu caráter fiscal, que se traduz no engessamento dos dispositivos orçamentários em instrumentos que enfatizam a gestão monetária de curto prazo, baseada no controle físico-financeiro de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo. Nessa perspectiva, em vez do PPA orientar a elaboração do orçamento, é o orçamento que condiciona o plano, subvertendo o princípio constitucional que define toda a lógica operacional. Isso compromete seriamente a capacidade do PPA de conduzir a ação estratégica governamental, tornando-o, efetivamente, mera formalidade constitucional de prestação de contas (Cardoso Júnior e Coutinho, 2014; Couto e Cardoso Júnior, 2020; Couto, 2020).

Ademais, mesmo após a definição e aprovação da LOA, existe uma série de fatores que interfere tanto nos processos de planejamento no âmbito dos ministérios setoriais quanto na própria capacidade das agências estatais em executar o orçamento aprovado. Tal dinâmica 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, enfraquecendo o orçamento como espaço democrático para as escolhas de prioridades na alocação de recursos públicos (Rezende, 2015).

O Poder Executivo também conta com prerrogativas para influir na gestão e execução do processo orçamentário, que o capacitam a estabelecer suas prioridades de política pública. Com isso, os valores estão sujeitos a sofrer cortes, contingenciamentos ou mesmo suplementações ao longo do exercício, a depender de mudanças nas receitas estimadas ou novas necessidades de dispêndio, para o atendimento

5. De acordo com a CF/1988, a LDO deve dispor sobre as alterações na legislação tributária, estabelecer a política das agências financeiras de fomento, definir critérios para autorizações de despesas, formas de utilização da reserva de contingência e condições para transferência de recursos para entidades públicas e privadas, além de definir regras para admissão de pessoal, concessão de vantagem ou aumento de remuneração e criação de cargos públicos. Posteriormente, a LDO também passou a apresentar o Anexo de Metas Fiscais (Lei Complementar nº 101/2000), estipulando as metas anuais do resultado nominal e primário de cada orçamento, entre outros indicadores fiscais, em valores correntes e constantes relativos a receitas e despesas, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Ela também ordena a participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento (Salvador, 2010; Couto e Cardoso Júnior, 2020).

de diretrizes fiscais do governo estabelecidas na LDO. Conforme explicado por Figueiredo e Limongi (2008, p. 32):

a posição privilegiada do Executivo é reforçada pelas normas que regulam a execução dos gastos previstos. A lei orçamentária é autorizativa, mas não mandatória. Isto é, o Executivo necessita de autorização legislativa para efetuar qualquer gasto, mas não precisa fazer todos os gastos que estão autorizados. Como os desembolsos autorizados pela lei dependem do comportamento efetivo da receita, tornou-se prática corrente a emissão, por parte do Executivo, de decretos estabelecendo a programação financeira e o organograma de execução mensal de desembolsos. Trata-se dos conhecidos decretos de contingenciamento promulgados ao longo do ano e que acabaram sendo incorporados ao processo orçamentário pela LRF.

Contudo, vale ressaltar que o Executivo não atua totalmente livre de constrangimentos políticos na tomada de suas decisões, uma vez que ele “é obrigado a negociar os vetos, os cortes, os créditos adicionais em troca de apoio parlamentar às políticas prioritárias da agenda governamental” (Santos *et al.*, 1997, p. 119).

Existe ainda uma diversidade de fatores que emergem ao longo do processo de implementação dos diferentes programas previstos no PPA que também influenciam na capacidade de execução orçamentária, entre os quais estão: dificuldade de cumprimento das formalidades requeridas nos projetos; paralizações determinadas pelo Judiciário e órgãos de controle; mobilizações de grupos da sociedade civil em defesa de interesses específicos, entre outros. Tais fatores se refletem de maneira diferenciada na agenda do governo federal.

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 centralidade na agenda governamental.⁶ 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 surge como um horizonte importante para o acompanhamento de políticas específicas ao longo de sua trajetória, fornecendo elementos importantes para a problematização mais sistemática da atuação do poder público em determinadas áreas de intervenção.

4 INSERÇÃO DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NA AGENDA GOVERNAMENTAL

O retorno das liberdades de associação e da participação democrática no Brasil após a CF/1988 tornou mais complexa a disputa por espaço na agenda governamental (Silva, 2018c; Avelino e Fonseca, 2018). Paralelamente, o país também passou por

6. A formação da agenda governamental pode ser considerada um processo no qual atores sociais e políticos disputam espaço para incluir ou excluir, fortalecer ou enfraquecer as questões assumidas como problemas a serem enfrentados pelo poder estatal (Kingdon, 1995).

fortes transformações no cenário econômico, sobretudo com o aprofundamento do processo de liberalização comercial e reestruturação produtiva nos anos 1990, que resultou em mudanças estruturais do mercado de trabalho, com elevação da taxa de desemprego e da informalidade (Pochmann, 2001; Oliveira e Silva, 2018).

Diante dessa realidade, alguns movimentos sociais levantaram debates na sociedade sobre alternativas para a geração de trabalho e renda dignos para famílias em situação de incerteza econômica. Em meio a esse conjunto de mobilizações, surgiu o conceito de *economia solidária*, como elemento aglutinador de todo um campo de práticas associativas de trabalho e de orientação para projetos locais de desenvolvimento. Sob esse conceito, transitam desde iniciativas 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; Gaiger, 2006; Silva, 2017a; 2018a; 2018b).

À medida que o conceito foi ganhando maior densidade social, adentrando-se também no meio acadêmico, abriram-se possibilidades de apoio governamental por meio de programas específicos. Em seu conjunto, as políticas de economia solidária inauguraram no Brasil uma proposta de ação pública na geração de trabalho e renda, incluindo oficialmente o trabalho associativo como estratégia a ser buscada para o enfrentamento do desemprego e viabilização dos projetos de desenvolvimento local. Alguns autores ressaltaram que todo esse processo fez com que a economia solidária emergisse como *novo paradigma* de políticas públicas (Araújo e Silva, 2005; Silva, 2010; Nagem e Silva, 2013).

As primeiras experiências nas esferas administrativas subnacionais surgiram ainda no fim 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 (França Filho, 2006; Silva, 2010; Cunha, 2012).

A alçada da economia solidária à condição de política pública na esfera federal de governo no Brasil valeu-se, em grande medida, do acúmulo dessas experiências subnacionais (muito distintas quanto à concepção, institucionalidade, recursos alocados e geração de resultados). Elas serviram de base para que, em 2002, o Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária (GT Brasileiro) – embrião do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) – apontasse ao recém-eleito presidente da República um conjunto de parâmetros para uma política pública nacional dedicada a esse campo (Silva, 2018b).

Os termos apresentados pelo GT Brasileiro diziam que a política pública nacional de economia solidária poderia se constituir em uma ação inovadora de promoção, apoio e fortalecimento de práticas socioeconômicas cooperativas e associativas, o que também significaria a construção de alternativa ao desemprego e à exclusão. Isso porque, no conjunto, haveria a potencialidade de articular o crescimento econômico à distribuição de renda, à ampliação da cidadania e à melhoria da qualidade de vida da população.

Efetivamente, uma política sob essas diretrizes deveria manifestar-se em variados programas de apoio à produção e à prestação de serviços solidários em áreas como: i) formação, capacitação e assistência técnica; ii) desenvolvimento de tecnologias; iii) abertura de mercados; e iv) fortalecimento de um sistema financeiro solidário. Para isso, seria necessária uma coordenação entre prefeituras, governos estaduais, organizações não governamentais (ONGs), diferentes áreas setoriais do governo federal, entre outros entes públicos e privados, em prol das diferentes demandas para a viabilização dos empreendimentos coletivos, respeitando suas particularidades e evitando lacunas e sobreposição de ações com recursos públicos.

Nesse sentido, as propostas sugeridas na carta do GT Brasileiro dirigida ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva ancoravam-se em três perspectivas normativas, a saber.

- 1) *As políticas públicas de economia solidária são políticas de desenvolvimento.* Considera-se que essas políticas são vocacionadas para a promoção do desenvolvimento, especialmente de base local e territorial, por meio da organização produtiva articulada de grupos sociais fragilizados. Assim sendo, não devem ser relegadas à condição de políticas de corte meramente assistencial ou compensatório.
- 2) *As políticas públicas de economia solidária têm natureza transversal.* Compreende-se que a economia solidária mobiliza, para além de aspectos econômicos, questões de natureza social, tais como: geração de renda, afirmação de identidades culturais, preservação ambiental, protagonismo local etc. Daí a necessidade de articulação governamental entre diferentes pastas setoriais.
- 3) *As políticas públicas de economia solidária são políticas de ampliação da cidadania.* Em primeiro lugar, devem reconhecer os direitos de cidadania quanto à diversidade de sujeitos sociais, formas de produção, reprodução e distribuição de riquezas. Em segundo lugar, sua articulação com organizações da sociedade civil (OSCs) envolvidas com o tema – as chamadas entidades de apoio e fomento (EAFs) – é essencial para sua efetividade (Silva, 2016). Por fim, como temática de política pública, a economia solidária exige a institucionalização de mecanismos ativos e permanentes de controle social (como conselhos e conferências).

Para execução de um programa com essas diretrizes, a proposta solicitava a criação de estrutura gestora própria. Na edição do III Fórum Social Mundial (FSM), em janeiro de 2003, a criação da Senaes foi anunciada, juntamente com a escolha do professor Paul Singer para ser o seu dirigente.

Apesar disso, não havia consenso sobre o lugar institucional que a economia solidária deveria ocupar no governo federal. A primeira alternativa considerada pelo governo foi associar a temática à oferta de microcrédito a empreendimentos coletivos, de modo que se previu sua inserção na diretoria social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Considerou-se também que deveria ser alocada em um departamento da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), integrando a seu favor as políticas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; ou estar sob a competência de um órgão do Ministério da Assistência Social; ou do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar; ou até do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC). Venceu o posicionamento de que as políticas para a economia solidária mereciam ser tratadas no MTE (por ser sua tarefa histórica proteger o trabalho) e dentro dele, numa secretaria finalística particular (Cunha, 2012).

A viabilização da Senaes se deu então por intermédio da aprovação de uma emenda modificativa proposta pelo deputado Wasny de Roure (PT/DF), em fevereiro de 2003, à MP nº 103 (convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003). Nela, sugeriu-se a inclusão do cooperativismo e associativismo urbanos como área de competência do MTE,⁷ com a adição à estrutura deste ministério de mais uma secretaria e de um conselho nacional. Suas atribuições foram definidas pelo Decreto nº 5.063/2004, da seguinte forma:

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;

7. Historicamente, a área rural cabe ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa), órgão que absorve as demandas do cooperativismo vinculado ao agronegócio e, por conseguinte, da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

- 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;
- 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;
- 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 (Brasil, 2004).

Posto o caminho para a criação da Senaes, sua equipe inicial foi formada basicamente por gestores oriundos das políticas subnacionais de economia solidária e membros de entidades nacionalmente relevantes, com a missão de operacionalizar sua estrutura organizacional. Seus principais desafios eram:

- desenhar um conjunto de instrumentos de ação de forma a enfrentar as fragilidades econômicas dos empreendimentos solidários e viabilizar suas potencialidades;
- adequá-los às exigências burocráticas e políticas típicas de um órgão governamental federal; e

- manter o diálogo construtivo com a sociedade civil no transcurso destas tarefas.

Quanto à estrutura organizacional da secretaria, a negociação no interior do MTE e com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) terminou por conduzir à criação de dois departamentos: o Departamento de Estudos e Divulgação (DED) e o Departamento de Fomento à Economia Solidária (Defes), conforme listado nos quadros 1 e 2. A figura 1 apresenta a estrutura organizacional da secretaria.⁸

QUADRO 1
A economia solidária no governo federal

Concepção	Atividades econômicas – de produção, distribuição, consumo, poupança e crédito – organizadas sob a forma de autogestão (propriedade coletiva do capital e participação democrática).
Programa	Economia Solidária em Desenvolvimento (Pesd)
Objetivos do programa	Fortalecimento e divulgação da economia solidária nacional, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, à inclusão social e à promoção do desenvolvimento justo e solidário.
Objetivos específicos	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboração e proposição de medidas para articulação de políticas de finanças solidárias; • Intervenção na revisão da legislação de cooperativas e proposição do estatuto do empreendimento autogestionário; • Fortalecimento dos empreendimentos por meio do fomento material, articulação das cadeias produtivas e apoio ao consumo ético e ao comércio justo; • Estímulo à produção de conhecimentos, sistema de avaliação e de informações sobre economia solidária; • Fortalecimento dos espaços de organização da sociedade civil e demais entes governamentais para formulação de políticas públicas para o setor.
Público-alvo	Trabalhadores em risco de desemprego, trabalhadores autônomos, trabalhadores informais, pequenos produtores familiares rurais e urbanos, empreendimentos de economia solidária (cooperativas, empresas autogestionárias, associações e outros), redes de economia solidária, agências de fomento, fóruns municipais e regionais de desenvolvimento, beneficiários de programas governamentais de inclusão social.
Estrutura da Senaes ¹	Departamento de Estudos e Divulgação; Departamento de Fomento à Economia Solidária.
Linhas de ação	Funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES); Fomento à geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária; Constituição e consolidação de políticas públicas de economia solidária; Promoção do consumo ético e sustentável; Assistência técnica para a geração de finanças solidárias.

Fonte: Barbosa (2006).

Nota: ¹A Senaes conta ainda com as Superintendências Regionais do Trabalho (SRTs), que são estruturas ligadas ao Ministério do Trabalho em cada estado brasileiro.

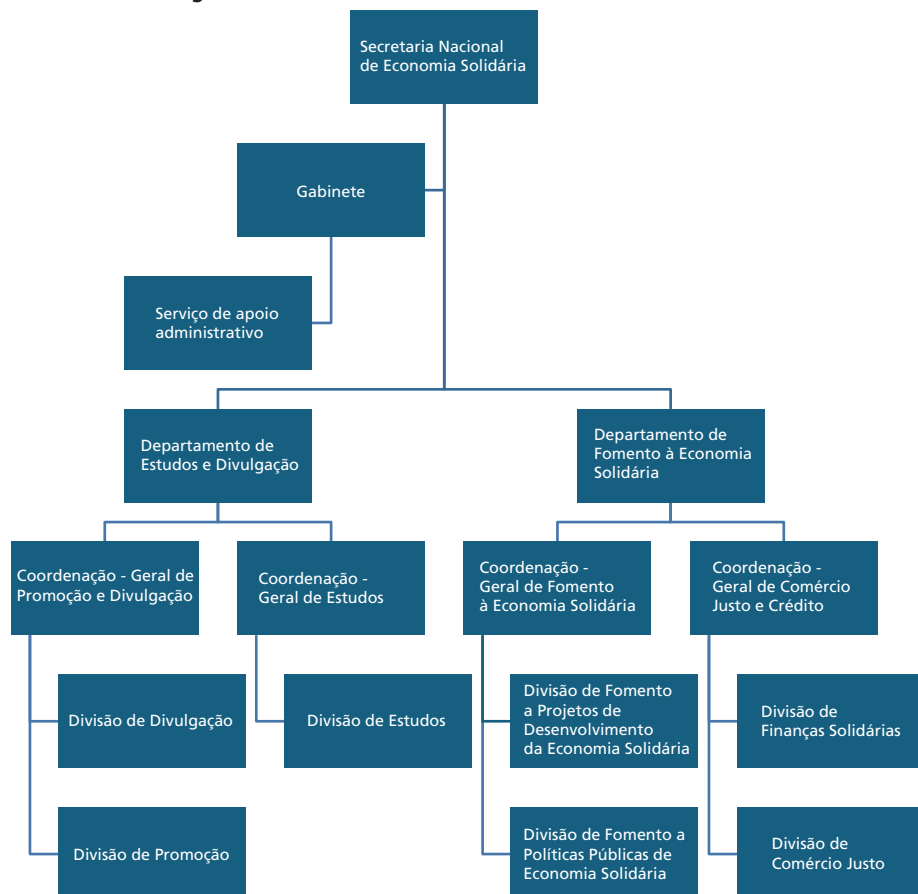
8. O Decreto nº 5.063/2004 aprovou a estrutura regimental do MTE.

QUADRO 2
Síntese das competências dos departamentos da Senaes

Departamentos	Competências
Departamento de Estudos e Divulgação	Colaborar com o desenvolvimento e divulgação de pesquisas em economia solidária. Articular-se com o Departamento de Qualificação, da SPPE, para a promoção de ações de formação. Promover seminários, encontros etc., que tenham por divulgar e promover a economia solidária. Coordenar estudos da legislação que visem ao fortalecimento da área.
Departamento de Fomento à Economia Solidária	Promover ações, elaborar e coordenar programas que visem fortalecer a economia solidária. Coordenar a articulação e o desenvolvimento de parcerias com ONGs, entidades de classe, universidades etc., para o desenvolvimento de programas de economia solidária. Promover a criação e expansão dos empreendimentos solidários, mediante a abertura de canais de comercialização, divulgação dos conceitos de comércio justo e consumo ético e articulação de políticas de financiamento. Cooperar com a SPPE e outros órgãos de governo para a oferta de linhas de crédito adequadas aos empreendimentos solidários.

Fonte: Cunha (2012).
Elaboração do autor.

FIGURA 1
Estrutura organizacional da Senaes



Fonte: Cunha (2012).
Elaboração do autor.

A definição da estratégia de governo para a área também surgiu em diálogo com representantes de organizações da sociedade civil ligadas ao FBES, a partir de uma proposta denominada *Plataforma de Ação* (Silva, 2018b).⁹ Suas diretrizes foram incorporadas após a inserção da temática no PPA 2004-2007, por meio do Pesd, que se manteve no PPA 2008-2011. O nome do programa faria alusão à concepção da economia solidária enquanto modelo de desenvolvimento, e não apenas de combate à pobreza, mas ao mesmo tempo também evidencia o caráter de uma economia ainda em construção.

Com esse novo programa, a Senaes passou a compor oficialmente o processo de planejamento governamental, além de contar com orçamento e estrutura burocrática próprios, que lhe conferiram o *status* de unidade operacional no âmbito do governo federal. As ações previstas inicialmente foram no intuito de gerar soluções para os gargalos enfrentados pelos empreendimentos, sintetizadas em quatro temas estruturantes: i) *acesso a capital*: apoio à oferta de bens e serviços financeiros; ii) *acesso a conhecimentos*: formação, assistência técnica e pesquisas; iii) *acesso a mercados*: organização dos processos de produção e canais de comercialização; e iv) *arcabouço institucional-legal*: articulação em torno de marcos legais que reconheçam e apoiem o fortalecimento institucional da economia solidária (Cunha, 2012). O quadro 3 apresenta o desenho final do Pesd confirmado em 2004.

Cabe sublinhar que o Pesd também continha ações sem vinculação direta com a Senaes, tais como aquelas de apoio à geração de renda à população em situação de pobreza, de responsabilidade do MDS. Além disso, houve ações atreladas à Senaes que não estavam contidas no Pesd, como a ação de *Apoio para organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos*, do Programa de Resíduos Sólidos do Ministério do Meio Ambiente (MMA).¹⁰

Esses são dois exemplos da tentativa de imputar um caráter intersetorial à Política de Economia Solidária no governo federal, a partir de parcerias firmadas e da descentralização de recursos. Tal relação se estendeu a outras estruturas governamentais, conduzindo à constituição de uma rede de políticas públicas diversificadas e não hierárquicas. Até o ano de 2010, havia 27 órgãos federais relacionados de alguma forma com a Senaes, sendo: dezessete ministérios;¹¹ duas secretarias especiais com *status* de ministério; uma autarquia (Companhia Nacional de Abastecimento – Conab); duas fundações públicas (Fundação Nacional

9. A proposta básica da plataforma configurava-se em torno de sete eixos: i) finanças solidárias; ii) marco legal; iii) educação; iv) comunicação; v) redes de produção, comercialização e consumo; vi) democratização do conhecimento e tecnologia; e vii) organização social da economia solidária.

10. Anexo II da Lei nº 10.933/2004, Plano de Ação para 2004.

11. Entre os ministérios, destacava-se o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com ações de cooperativismo e apoio aos empreendimentos de agricultura familiar.

de Saúde – Funasa e Ipea); e cinco instituições financeiras públicas (Banco do Brasil – BB, Banco do Nordeste do Brasil S.A. – BNB, Caixa Econômica Federal – Caixa, BNDES e Financiadora de Estudos e Projetos – Finep). Em termos de ação prática, pode-se citar a cooperação mais ou menos estável em temas de mútuo interesse, a interdependência e o intercâmbio de recursos, saberes e informações (Singer, 2009; Faria, 2011; Cunha, 2012; Nagem e Silva, 2013).

QUADRO 3
Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (2004)

Ações orçamentárias	Descrição	Órgão executor
Ações de geração de renda para populações carentes	Introduzir noções de autonomia, cooperativismo e associativismo nas populações atendidas pelo Programa de Atendimento Integral à Família (Paif). Aperfeiçoar as ações de geração de renda financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) desde 1996.	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
Promoção da inclusão produtiva	Fortalecer organizações e iniciativas de produção comunitária por meio do desenvolvimento integrado de projetos de educação socioprofissional, cidadã e ético-política; de investimentos em capital; e de disponibilização de assistência técnica.	
Ações emergenciais de geração de trabalho e renda	Realizar parcerias com organizações da sociedade civil e outras esferas do poder público para a geração e manutenção de postos de trabalho na economia solidária.	Senaes/ MTE
Fomento à geração de trabalho e renda em atividades de economia solidária		
Apoio à constituição e consolidação de políticas públicas de economia solidária	Concatenar ações da secretaria com outras esferas de governo, evitando sobreposição de ações e melhor distribuição de recursos.	
Assistência técnica para geração de finanças solidárias	Informar, cadastrar, promover integração e apoio a experiências de finanças solidárias.	
Funcionamento do CNES	Viabilizar o funcionamento deste espaço de interlocução sobre a política pública em questão.	
Promoção do consumo ético e comércio justo	Promover o consumo de produtos solidários. Realizar feiras e mostras de produtos em escalas geográficas diversas. Criar espaços de comercialização e articulação de empreendimentos e consumidores entre si.	
Publicidade de utilidade pública	Publicizar a economia solidária e suas políticas públicas. Divulgar estudos. Promover um centro de referência.	
Gestão e administração	Financiar o desenho de ações que possam se tornar finalísticas.	

Fonte: Cunha (2012).
Elaboração do autor.

A construção dessa rede contemplou, ainda, a criação de espaços institucionalizados para sua articulação e fortalecimento, em acordo com suas perspectivas normativas de transversalidade e participação. Os principais foram: o CNES, criado pelo Decreto nº 5.811/2006, composto por representantes de diferentes esferas de governo e de OSC com a incumbência de buscar consensos em torno de ações de fortalecimento da economia solidária no Brasil (Alencar e Silva, 2013); e as Conferências Nacionais de Economia Solidária (Conaes), com a função de ampliar

o espectro democrático de discussão sobre prioridades da ação governamental em torno da temática, cujas três edições ocorreram em 2006, 2010 e 2014 (Silva, Cunha e Silva, 2018). Tais espaços são similares a outros criados para fortalecer a integração decisória entre Estado e sociedade civil no âmbito do governo federal, que Silva (2018c) denominou de *instituições de deliberação participativa* (IDP).

Com isso, a intenção era que a economia solidária se inserisse na agenda governamental não no sentido de ser adicionada a outro campo de política pública, como assistência, trabalho, agricultura etc., mas sim, que configurasse como “uma política pública própria, que mantém interface com as outras políticas, mas necessita de instrumentos próprios para o seu desenvolvimento” (Carneiro, 2014, p. 234).

Outra dimensão importante dessas atividades foi a aproximação da Senaes com as Delegacias Regionais do Trabalho (DRTs).¹² O diálogo com os auditores fiscais permitiu fortalecer a ideia de que as cooperativas não representavam apenas um instrumento de flexibilização e/ou terceirização das relações de trabalho, sendo também, em muitas oportunidades, um importante mecanismo de (re)inserção de trabalhadores no mundo do trabalho.

A experiência na esfera federal também impactou nas estruturas administrativas subnacionais de governo. Segundo Goulart e Marin (2011), em 2008, havia quatorze estados e mais de duzentas prefeituras que desenvolviam políticas de apoio à economia solidária, inclusive com aprovação de leis específicas e constituição de conselhos (estaduais e municipais).

Com o Legislativo federal, a rede de políticas públicas de economia solidária também construiu vínculos em torno de uma luta por ordenamento jurídico mais favorável. O principal marco institucional desta relação foi a criação da Frente Parlamentar em Defesa da Economia Solidária, em maio de 2007, no Congresso Nacional.

Além de articulações no plano nacional, a Senaes também desempenhou um importante papel de articulação internacional em eventos e programas voltados ao fortalecimento do trabalho associado.¹³ Foi também priorizada a integração regional latino-americana, e, em particular, em espaços institucionais do Mercosul. A partir de 2007, a Senaes passou a compor a Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul (RECM), proporcionando à época uma participação mais efetiva do Brasil nesse espaço, criado em 2001.

12. Posteriormente, as DRTs passaram a ser denominadas de SRTs.

13. Entre os países que mantiveram relações de cooperação nesse período estão: Equador, Argentina, Uruguai, Venezuela, Paraguai, Bolívia, México, Cuba, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Itália, Portugal, Timor Leste, Alemanha, Senegal, Moçambique, Angola, entre outros.

Desse modo, a inserção da economia solidária na agenda do governo federal se anunciou como ato desafiador para a administração pública. Na busca por uma estratégia de combate ao desemprego, a política foi desenhada segundo os supostos de que o trabalho não se restringe ao emprego subordinado, e que a efetividade da ação estatal na geração de renda e desenvolvimento local implica uma perspectiva de atuação transversal e participativa. As contradições e dificuldades no processo de implementação dos programas planejados foram, ao longo do tempo, sendo refletidas diretamente em sua capacidade de execução orçamentária, como demonstra a seção seguinte.

5 A SENAES E A TRAJETÓRIA OPERACIONAL DA POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

Esta seção apresenta os resultados das análises sobre o processo de execução orçamentária da PNES. Por isso, o recorte temporal abrange os PPAs 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e parte do PPA 2016-2019.

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 órgãos governamentais. Em 2004, passou a contar com orçamento próprio, que apesar de oscilações, manteve um crescimento real nesse primeiro momento. Porém, vale ressaltar que seus valores anuais nunca chegaram nem próximo de 1% do orçamento do MTE (gráfico A.1, apêndice A).

Ao analisar as ações previstas no Pesd, verificou-se que ocorreram alterações entre os dois PPAs. Por isso, optou-se por separar a dinâmica orçamentária das ações por PPA (tabelas 1 e 2).

TABELA 1
Valor e execução orçamentária das políticas de economia solidária: PPA 2004-2007¹

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: Banco de dados Orçamento Brasil — Câmara dos Deputados.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores deflacionados para dezembro de 2019.

TABELA 2
Valor e execução orçamentária das políticas de economia solidária: PPA 2008-2011¹

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 – 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 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	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 – Comercialização dos Produtos e Serviços	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 de Tecnologias Sociais	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	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: Banco de dados Orçamento Brasil – Câmara dos Deputados.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores deflacionados para dezembro de 2019.

Os números atualizados referentes às ações entre 2004 e 2007 indicam que o orçamento aprovado total foi de aproximadamente R\$ 170 milhões. Apesar da queda no período 2005-2006, há uma recuperação no ano seguinte, alcançando a maior dotação nesse PPA, com R\$ 60,4 milhões. Dos projetos inseridos, a ação que concentrou a maior parte dos recursos foi a 4737 – *Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária*, com 66,5% do orçamento total.¹⁴

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, com o intuito de subsidiar a reorientação programática da secretaria.

A evolução do valor orçamentário para a Política de Economia Solidária se manteve durante o PPA 2008-2011, que não trouxe inovações metodológicas significativa em relação ao anterior. O único ano com variação negativa na LOA foi 2009, que sofreu impactos da crise econômica global iniciada no ano anterior. O valor total no período (R\$ 208,1 milhões) representou 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 8078 – *Agentes de Desenvolvimento Solidário*, com 23,3% do total para o período.

Além da definição orçamentária anual, outra questão importante diz respeito a sua execução. Até 2009, o IEO médio foi de 76,5%, com destaque para 2006 e 2007 com índices acima de 90%. Entre 2008 e 2011, os dados da tabela 2 demonstram uma inflexão. Embora os dois primeiros anos tenham indicado um IEO acima de 50%, os dois anos finais mostram queda acentuada nesse 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 em valores reais foram maiores entre 2004 e 2007 do que entre 2008 e 2011 (R\$ 137,7 milhões contra R\$ 85,7 milhões). Tal resultado indica a existência de outros fatores além da aprovação da LOA que interferem na capacidade de execução analisada, e caso não sejam considerados adequadamente, podem levar a equívocos na análise de uma política pública *a posteriori*.

Entre os fatores indicados pelos atores entrevistados como determinantes para essa queda na capacidade de execução orçamentária no PPA 2008-2011,

14. 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.

um deles 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 (Nagem e Silva, 2013). Seguindo as novas orientações (Decreto nº 6.170/2007), a Senaes passou a fazer convênios por intermédio de chamadas públicas, elevando a quantidade de convênios celebrados. Porém, no ano seguinte foi publicada a Portaria Interministerial nº 127/2008, que colocou em prática o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (Siconv). Conforme relatos de entrevistas, essa normativa representou uma reconfiguração na relação entre o poder Executivo federal e seus demais parceiros governamentais subnacionais e da sociedade civil, uma vez que introduziu diversas novas exigências na execução de convênios, aumentando ainda mais a carga de complexidade que já havia em seus procedimentos de execução, acompanhamento e prestação de contas.

Como resultado dessas alterações normativas, houve aumento substancial do número de convênios celebrados entre 2004 e 2010 pela Senaes (de 8 para 44), principalmente, a partir de 2008, com a entrada em vigor desses novos dispositivos. Porém, 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, comprometendo a capacidade interna de acompanhamento (Nagem e Silva, 2013).

Além dessas questões, há a necessidade de melhor entendimento da própria dinâmica do processo orçamentário no Brasil. Conforme explicou um dos entrevistados, existem alguns percalços até se chegar ao recurso final para cada ação inserida no PPA:

...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 limites orçamentários acarreta alguns transtornos para o gestor responsável. Um deles é a inexistência de regularidade no fluxo financeiro, visto que o pagamento ocorre à medida que há recursos efetivamente em caixa, liberados de acordo com autorização do Ministério da Fazenda. Além disso, parte significativa do saldo financeiro somente é liberado no fim do ano, o que dificulta sua execução, aumentando o estoque de *restos a pagar* na contabilidade do ano seguinte. Dessa forma, quanto maior for o volume de despesas contratadas em anos anteriores, menor

será o espaço para atender às despesas programadas para o orçamento corrente, o que pode elevar ainda mais a disputa pelos recursos financeiros disponíveis.

5.2 Expansão contraditória: PPA 2012-2015

O PPA 2012-2015 trouxe mudanças significativas em sua estrutura de organização, passando a adotar uma ordenação temática mais agregativa. As alterações partiram de premissas sobre a lógica do próprio modelo adotado até então, que além de contar com quantidade elevada de programas, o que dificultava seu controle, ele não incentivava ações intersetoriais, pois cada programa estava associado a uma única unidade gestora. Para minimizar este *hermetismo setorial* entre os diferentes órgãos, o governo federal propôs nova sistemática de planejamento orçamentária em que os programas englobassem atividades complementares geridas por diferentes ministérios, chamados de *programas temáticos*.¹⁵ Com isso, o número de programas do PPA foi reduzido drasticamente (de mais de 400 para 65), com a dupla intenção de facilitar o controle e induzir maior intersetorialidade programática.

As ações da Senaes foram inseridas no programa temático Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, código 2029, englobando ações vinculadas ao Ministério da Integração Nacional e ao MDA, além do próprio Ministério do Trabalho. A maioria das atividades anteriores permaneceu no novo programa, enquanto algumas foram alteradas ou desmembradas. A Senaes manteve-se responsável pela ação orçamentária 8274 – *Fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos*.

Ressalta-se que, a partir de 2012, a Política de Economia Solidária foi incluída no Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) do governo federal como elemento de viabilização da meta de inclusão produtiva de públicos prioritários (Silva, 2011; 2020; Silva e Schiochet, 2013). Esse reconhecimento institucional da temática proporcionou considerável aumento orçamentário para a Senaes: R\$ 134,4 milhões em 2012, um crescimento real de 41,9% sobre o ano anterior.

Por sua vez, as dificuldades estruturais e as mudanças na condução da política econômica em cada ano seguiram como empecilhos para a implementação dos programas. O IEO no quadriênio 2012-2015 ficou bem abaixo da média identificada no PPA anterior (22,8% contra 41,2%). Apenas em 2012, o IEO ficou acima da média no período, chegando a 40,5%. A tabela 3 apresenta todos esses dados, por ano e por atividade do PPA.

15. “Os programas temáticos retratam as agendas de governo, organizadas por recortes selecionados de políticas públicas que orientam a ação governamental. Sua abrangência representa os desafios e orienta a gestão do plano, no que diz respeito ao monitoramento e avaliação da dimensão tática. A partir dos programas temáticos, são também reveladas as transversalidades e multissetorialidades próprias das políticas públicas, contribuindo para a compreensão das suas estratégias de implementação e arranjos de gestão” (Silva e Ziviani, 2020, p. 19).

TABELA 3
Valor e execução orçamentária das políticas de economia solidária: PPA 2012-2015¹

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 – Estimulo 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: Banco de dados Orçamento Brasil – Câmara dos Deputados.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores deflacionados para dezembro de 2019.

Vale destacar algumas informações referentes à dinâmica operacional dessas ações durante o período. Em 2012, ainda estavam em campo as equipes de pesquisa para a elaboração do segundo Mapeamento de Economia Solidária, com recursos previstos via projeto 2A84. Essa atividade teve início no fim de 2009, e acabou se estendendo mais que o esperado, devido a uma série de problemas na contratação das entidades regionais.¹⁶

No plano institucional, duas atividades foram previstas com dotação orçamentária somente em 2012, voltadas à articulação e agregação de forças políticas para avançar na formalização de normas consideradas relevantes. Um exemplo foi a aprovação da Lei do Cooperativismo de Trabalho (Lei nº 12.690/2012), a partir de uma coordenação promovida pela Senaes entre os diversos grupos de interesse (Pereira e Silva, 2012). Outras ações importantes foram: i) a formulação participativa de um decreto que dispõe sobre as cooperativas sociais e institui o Programa Nacional de Fomento às Cooperativas Sociais (Pronacoop Social); ii) o Sistema Nacional de Comércio Justo (SNCJ);¹⁷ e iii) a elaboração, no âmbito do CNES, de um anteprojeto de lei da PNEC (Projeto de Lei nº 4.685/2012).¹⁸

Em termos de apoio direto a experiências de economia solidária, duas atividades estavam ligadas especificamente ao fomento e assessoramento de empreendimentos associativos. Uma refere-se ao trabalho de incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (código 4850) em instituições de educação superior no Brasil. A segunda trata da atuação dos *Agentes de desenvolvimento (8078)*, que constava no PPA anterior. Destaca-se ainda que o orçamento da Senaes no PPA analisado manteve uma atividade voltada ao fomento às finanças solidárias (8056), para apoiar experiências locais e associativas de gestão de recursos financeiros, como as cooperativas de crédito, os bancos comunitários e os fundos rotativos.¹⁹

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 como agentes prioritários nos sistemas de gestão dos resíduos sólidos no Brasil, sobretudo por meio de sua atuação em cooperativas.²⁰ Com o lançamento do PBSM, em 2011, eles foram incluídos como

16. 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).

17. Sobre o SNCJ, ver Antunes e Conti (2019).

18. Sobre o processo político em torno do Projeto de Lei nº 4.685/2012, ver Silva e Silva (2015).

19. 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).

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

um dos públicos de prioridade, com ações específicas previstas no PPA 2012-2015 (Singer, Silva e Schiochet, 2014).²¹

Tal atribuição, como ressaltado, resultou em incremento significativo no orçamento da Senaes, representando 46,1% de toda a sua dotação orçamentária da secretaria no período 2012-2015. Em termos de execução orçamentária, o resultado não foi muito satisfatório, terminando o período com 21,8%.

Pela importância relativa dessa atividade em termos de recursos, cabem aqui algumas considerações suplementares. A diretriz para a definição de projetos foi a formação de empreendimentos associativos de catadores de materiais recicláveis e suas redes. No entanto, as parcerias celebradas pela Senaes ocorreram sob ritmos distintos. Entre os motivos para esse descompasso estava a realização das eleições municipais no momento previsto das atividades preparatórias para a execução, fato que acarretou o adiamento de muitos projetos (Anze *et al.*, 2018). 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, ela 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 que está no contrato”.

Também foi possível a identificação, por parte dos gestores da Senaes, de uma flagrante deficiência das prefeituras na utilização dos instrumentos legais cabíveis para a inserção social e econômica dos catadores. Ademais, as estruturas existentes para as atividades de seleção, triagem e processamento de resíduos são insuficientes para inclusão dos novos catadores identificados nos projetos, além de haver dificuldades operacionais referentes à viabilização econômica de seus empreendimentos, tais como: baixa disponibilidade de terrenos para a implantação de novas estruturas; ausência de planos de gerenciamento de resíduos sólidos por parte das prefeituras; e fragilidade para lidar com aspectos administrativos (Silva e Schiochet, 2013).

Nesse sentido, a experiência tem demonstrado que projetos dessa natureza, tão específica 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. 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

21. Entre as ações para os catadores estava prevista uma busca ativa, isto é, de identificação, sensibilização e cadastramento de catadores nas rotas de coleta e entrega de materiais recicláveis; e identificação de catadores no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico).

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).

Esse conjunto de fatores, resultantes da própria deficiência 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 analisado. Ainda que a equipe da Senaes tenha buscado intensificar o acompanhamento dos projetos sob sua responsabilidade, a superação desses desafios depende muito do engajamento dos municípios na execução dos convênios e no cumprimento do calendário de financiamento dos projetos.

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 2071 – *Trabalho Decente e Economia Solidária*. Ele foi formulado com base em quatro temas estruturantes, cada um deles ligado a um objetivo que, por sua vez, se desdobram em 22 metas e 39 iniciativas.

As ações de responsabilidade da Senaes ficaram contidas em um desses objetivos, 1091 – *Promoção da Economia Solidária e suas Diversas Formas Organizativas*, com o intuito de apoiar a organização de empreendimentos coletivos a partir 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).

Diferentemente dos anteriores, no PPA 2016-2019, não há dotação orçamentária para cada atividade prevista, o que impede a análise mais pormenorizada da conduta programática da política. Por isso, os dados disponíveis permitem avaliar a trajetória de dotação e execução orçamentária apenas no agregado para o objetivo. A ação de apoio

a cooperativas de catadores de material reciclável (8274) permaneceu sob a gerência da Senaes, incluída nos objetivos do Programa Qualidade Ambiental (2083). Os números do ciclo orçamentário das ações de economia solidária estão lançados na tabela 4.

TABELA 4

Valor e execução orçamentária das políticas de economia solidária: PPA 2016-2019¹

Projetos/PPA		2016	2017	2018	2019	Total
Fomento e fortalecimento da economia solidária	LOA	49.224.756	41.709.768	14.581.012	35.800.736	141.316.272
	IEO	26,7	7,7	24,5	3,8	15,0
Fomento para cooperativas – resíduos sólidos	LOA	13.330.730	9.937.461	5.179.313	6.080.000	34.527.504
	IEO	30,9	18,7	5,5	0	18,1
Total	LOA (R\$)	62.555.486	51.647.229	19.760.325	41.880.736	175.843.776
	IEO (%)	27,6	9,8	19,6	3,2	15,6

Fonte: Banco de dados Orçamento Brasil – Câmara dos Deputados.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores deflacionados para dezembro de 2019.

A dotação orçamentária total para as ações da Senaes diminuiu fortemente ante o PPA anterior. Considerando o total aprovado pela LOA em 2016, há queda de 52,2% em relação a 2015. Em 2019, último ano da série, a queda é ainda maior, 67,9%. Levando-se em conta somente os recursos da ação 8274, a soma de todo o período representou 74,2% do orçamento de 2015, que, por sua vez, vinha em queda em relação aos anos anteriores. Essa queda verificada no orçamento total da política resultou em drástica limitação da capacidade de atendimento das metas projetadas no PPA 2016-2019.

Em termos de execução orçamentária, a tendência de queda permaneceu em relação ao PPA anterior. O IEO médio para o período foi de 15,6%, o que demonstra um rebaixamento substancial tanto dos valores aprovados quanto dos valores efetivamente executados da PNES no Brasil, aprofundando ainda mais o cenário que vinha sendo observado.

Em 2019, o total executado foi o menor valor de toda a série desde 2004. O IEO para o objetivo 1091 foi de apenas 3,8%, enquanto o referente ao objetivo 8274 foi zero, ou seja, não houve nenhuma execução dos recursos orçados. A combinação desses dois resultados levou a um IEO de 3,2% nesse ano.

De maneira geral, as dificuldades listadas anteriormente também se encaixam na avaliação da execução do orçamento previsto na LOA desde o início do PPA 2016-2019. Porém, outros fatores de natureza política e econômica também valem ser citados.

Ainda no fim de 2015, houve mudança na estrutura institucional do Ministério do Trabalho, que se fundiu com o Ministério da Previdência Social. Embora a Senaes tenha se mantido como secretaria, com poucas mudanças em seus quadros técnicos e de dirigentes, alterações estruturais dessa natureza geram novas rotinas nos processos decisórios, o que interfere na dinâmica de gestão dos programas finalísticos.

No início de 2016, com o processo de *impeachment* da presidente eleita Dilma Rousseff, ocorreu uma reorganização ministerial, com o MTE voltando a desmembrar-se da Previdência Social. Isso acarretou grande reformulação na equipe gestora e técnica, a começar pela saída do secretário Paul Singer, que ocupava o posto desde 2003. Com ele saíram também todos os diretores e coordenadores, além de alguns técnicos de carreiras transversais que estavam lotados na secretaria. A nova equipe encontrou dificuldades na condução dessa transição, visto que tanto o novo secretário quanto os diretores nomeados não possuíam experiência anterior de atuação profissional ou política associada ao tema.

Nessa mudança, a Senaes foi transformada em uma subsecretaria, ligada ao gabinete do ministro do Trabalho, perdendo o *status* de secretaria. Contudo, manteve-se a sigla e seu caráter de unidade gestora com autonomia de execução dos programas referentes à temática da economia solidária, inclusive no PPA.

Em termos econômicos, a forte recessão a partir de 2015, com queda de quase 8% do produto interno bruto (PIB) em dois anos, desestabilizou não apenas a Política de Economia Solidária, mas todo o conjunto de políticas sociais no Brasil. Isso porque a crise econômica resultou em forte redução nas receitas fiscais, elevando a pressão sobre os limites orçamentários subsequentes. A fraca capacidade de recuperação da economia nacional foi outro fator de justificação para a queda geral no orçamento.

A soma desses fatores resultou não apenas na queda da dotação orçamentária atribuída por lei, mas também na capacidade 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 (recursos e capacidade executora) e posicional (inserção na estrutura burocrática), tornando incerto inclusive sua continuidade na agenda governamental.

5.4 Síntese da dinâmica orçamentária

Como foi possível observar, a PNEs atravessou momentos distintos em sua trajetória. A conjugação dos indicadores de dotação e execução orçamentária permitiu fazer uma categorização com base em três diferentes momentos quanto ao ciclo orçamentário observado.

O primeiro momento foi caracterizado como *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 no PPA 2004-2007, dotando-lhe de recursos próprios, permitiu o desenvolvimento de uma plataforma inicial de ações para o estímulo e fortalecimento da economia solidária no Brasil. O PPA 2008-2011 confirmou sua consolidação, não apenas pela manutenção da estrutura no aparato estatal, mas também com a elevação da média orçamentária anual em relação ao quadriênio anterior. Contudo, nos dois anos finais, uma queda significativa na capacidade de execução se despontava, com o valor efetivo de gastos mantendo-se basicamente estável.

O segundo momento, denominado *expansão contraditória* (PPA 2012-2015), foi marcado pelo aprofundamento da distância entre as dotações aprovadas pela LOA e os valores efetivamente executados. É justamente esse o caráter contraditório identificado, pois a Política de Economia Solidária conviveu, de lado, com elevação na dotação orçamentária anual e, de outro, com queda acentuada no seu percentual de execução. Consequentemente, a elevação da dotação não implicou aumento efetivo do gasto com as ações previstas.

No terceiro momento, denominado *crise de paradigma* (PPA 2016-2019), a tendência de redução dos volumes orçamentários anuais aprovados para os programas geridos pela Senaes se aprofundou. Como o IEO manteve-se baixo, houve forte retração do valor efetivamente gasto, representando menos de um terço dos valores médios anuais 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 se tornou cada vez mais residual no conjunto das políticas sociais.

A tabela 5 e o gráfico 1 sintetizam as informações a respeito da trajetória dessa política no ciclo orçamentário do governo federal brasileiro.

Desse modo, além de representar um volume de recursos relativamente baixo para a efetivação de um programa nacional de cunho transversal, sobretudo quando comparado com outros programas do próprio MTE no mesmo período, a Política de Economia Solidária compartilhou de fragilidades institucionais similares a outras políticas sociais em curso. Como não compõe ação prevista constitucionalmente,²² seus recursos orçamentários estão sujeitos a cortes ou contingenciamentos conforme as prioridades na condução da política fiscal. Por seu turno, a baixa capacidade executora nos últimos anos produz efeito semelhante aos contingenciamentos, pois mantém os recursos junto ao Tesouro Nacional. Com isso, a possibilidade de descontinuidade das ações é sempre real, e a política permanece em contínuo estado de instabilidade.

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

TABELA 5
Médias anuais dos indicadores orçamentários da Política Nacional de Economia Solidária por PPA (2004-2019)¹

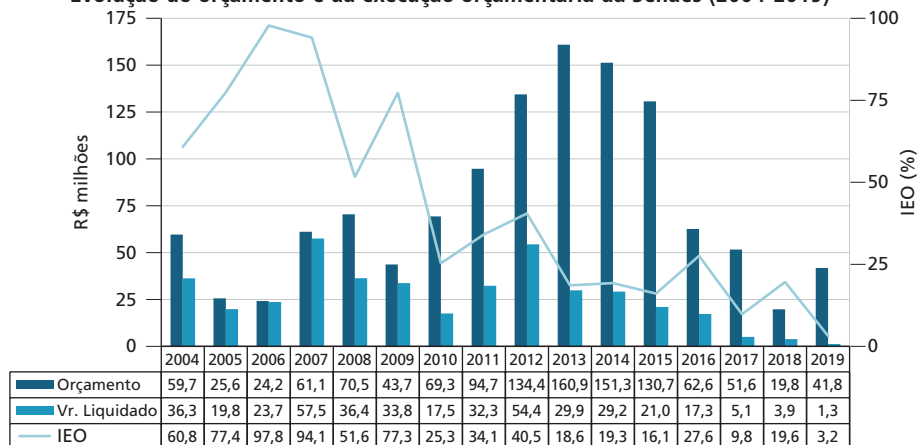
	Inserção e consolidação		Expansão contraditória 2012-2015	Crise de paradigma 2016-2019
	2004-2007	2008-2011		
Dotação orçamentária (R\$ milhões)	42,7	69,6	144,3	43,9
Valor liquidado (R\$ milhões)	34,3	30,1	33,7	6,8
IEO (%)	80,5	43,2	23,6	15,4

Fonte: Banco de dados Orçamento Brasil – Câmara dos Deputados.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores deflacionados para dezembro de 2019.

GRÁFICO 1
Evolução do orçamento e da execução orçamentária da Senaes (2004-2019)¹



Fonte: Banco de dados Orçamento Brasil – Câmara dos Deputados.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Valores deflacionados para dezembro de 2019.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo abordou a trajetória de inserção na agenda e operacionalidade da economia solidária no tocante ao ciclo de planejamento orçamentário na esfera federal, ressaltando as especificidades apresentadas em cada um dos PPAs entre 2004 e 2019. Conforme observado, a temática encerrou o período de análise imersa em um momento de inequívoca *crise de paradigma*.

Essa crise se manifesta de duas formas. Primeiramente, nas capacidades operativas da política, uma vez que tanto sua dotação orçamentária quanto seu percentual de execução foi diminuindo significativamente ao longo dos anos.

Em segundo lugar, houve rebaixamento relativo em termos de posicionamento na estrutura burocrática, com a perda do *status* de secretaria nacional. Essa tendência se manteve com a nova gestão do governo federal que assumiu em 2019, quando o tema foi praticamente banido da agenda prevista para o PPA 2020-2023, e suas ações residuais foram diluídas em outros programas sociais instalados no recém-criado Ministério da Cidadania.

O estudo também buscou levantar, ainda que preliminarmente, as condicionalidades institucionais e infraestruturais de implementação que influenciaram sua capacidade de execução. De acordo com as evidências encontradas, quatro fatores valem ser destacados, conforme a seguir descrito.

- 1) Decisões de política fiscal, sobretudo no que tange aos atos de contingenciamento e ao fluxo orçamentário anual, que não apenas represa parte dos recursos da LOA, mas também gera incertezas quanto ao cumprimento dos cronogramas, além de impactar no volume de restos a pagar.
- 2) *Regras de contratação e conveniamento*, cujas mudanças ao longo dos anos exigiram constantes adaptações nas estratégias internas de descentralização dos recursos, inclusive para o atendimento das exigências de órgãos de controle.
- 3) *Capacidade técnico-burocrática*, que não acompanhou o ritmo de crescimento de recursos a serem operacionalizados, com o aumento significativo do número de convênios em relação ao corpo técnico responsável pelo seu acompanhamento.
- 4) Dificuldades de *coordenação interfederativa* para a execução de programas oriundos de repasses voluntários da administração federal, sobretudo no plano municipal.

Tais pontos não esgotam o debate sobre as dificuldades de execução orçamentária da Política de Economia Solidária, mas indicam caminhos possíveis a serem aprofundados em outras pesquisas que abordem essa questão. Ademais, entende-se que esse conjunto de constrangimentos institucionais identificados não difere muito daqueles enfrentados em outros domínios de política social.

Contudo, eles permitem afastar interpretações superficiais de que problemas associados à execução sejam devidos unicamente à incapacidade ou falta de empenho de gestores, deixando de lado possíveis condições ou conjunturas adversas sob as quais os mesmos gestores atuam, isto é, a *economia política* do processo orçamentário. Os elementos aqui levantados surgem então como diretrizes para novas hipóteses que orientem esforços analíticos 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**, v. 54, Brasília: Ipea, 2013.
- ANTUNES, D. C.; CONTI, B. R. O comércio justo e solidário na política pública federal: histórico e perspectivas. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 66, Brasília: Ipea, 2019.
- 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**, v. 64, Brasília: Ipea, 2018.
- ARAÚJO, H.; SILVA, F. Economia solidária: um novo paradigma de política pública? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 28, Brasília: Ipea, 2005.
- AVELINO, D. P.; FONSECA, I. F. CF 30 anos: soberania popular e participação social. *In*: CARDOSO JR, J. C. (Org.). **30 anos da Constituição Federal brasileira**: notas de um obituário precoce (1988-2018). Brasília: Plataforma de Política Social, 2018.
- BARBOSA, R. N. C. Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. *In*: SILVA, M. O. S.; YASBEK, M. C. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortêz, 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 de maio de 2004.
- _____. Ministério do Planejamento. **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.
- CARNEIRO, V. G. A construção coletiva da Política Pública de Economia Solidária. **Revista Outra Economia**, v.8, n.15, p. 230-243, 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). Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- COUTO, L. F. A institucionalidade de planejamento e orçamento e o papel do PPA na governança orçamentária. *In*: MAGALHÃES, L. C.; PINHEIRO, M. S.

(Orgs.). **Instituições e desenvolvimento no Brasil**: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. Brasília: Ipea, 2020.

COUTO, L. F.; CARDOSO JÚNIOR, J. C. **A função dos Planos Plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais**: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2549)

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**, v. 62, Brasília: Ipea, 2017.

FARIA, M. S. Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 48, Brasília: Ipea, 2011.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Política orçamentária no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Ed. FGV, 2008.

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.

GOULART, J. O.; MARIN, T. R. Políticas públicas de economia solidária e a Senaes: um balanço preliminar (2003-2006). **Revista Otra Economía**, v. 5, n. 8, 2011.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston, United States of America: Addison-Wesley Longman. 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. Regulação e dinâmica do mercado de trabalho. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Org.). **A Constituição golpeada: 1988-2018**. São Paulo: Perseu Abramo, 2018.

PEREIRA, C. M. Economia solidária: uma investigação empírica. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 51, Brasília: Ipea, 2012.

PEREIRA, C. M.; SILVA, S. P. A nova lei de cooperativas de trabalho no Brasil. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 53, Brasília: Ipea, 2012.

PERISSÉ, C. *et al.* A avaliação do Proninc 2017: metodologia e resultados. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 63. Brasília: Ipea, 2017.

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

REZENDE, F. **A política e a economia da despesa pública**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2015.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, M. H. C. *et al.* O jogo orçamentário da União. *In*: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Enap, 1997.

SILVA, S. P. A economia solidária e os desafios da gestão pública. **Revista Outra 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**, v. 47, Brasília, Ipea, 2011.

_____. Entidades de apoio e fomento à economia solidária no Brasil: uma análise exploratória. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 61, Brasília: Ipea, 2016.

_____. **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**. 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, n. 2437).

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.

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**, v. 58, Brasília: Ipea, 2015.

SILVA, R. M.; SCHIOCHET, V. Economia solidária no Plano Brasil Sem Miséria. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 54, Brasília: Ipea, 2013.

SILVA, F. B.; ZIVIANI, P. **O incrementalismo pós-constitucional e o enigma da desconstrução**: uma análise das políticas culturais. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão, n. 2550)

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.

_____. Políticas públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, v. 39, Brasília: Ipea, 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.

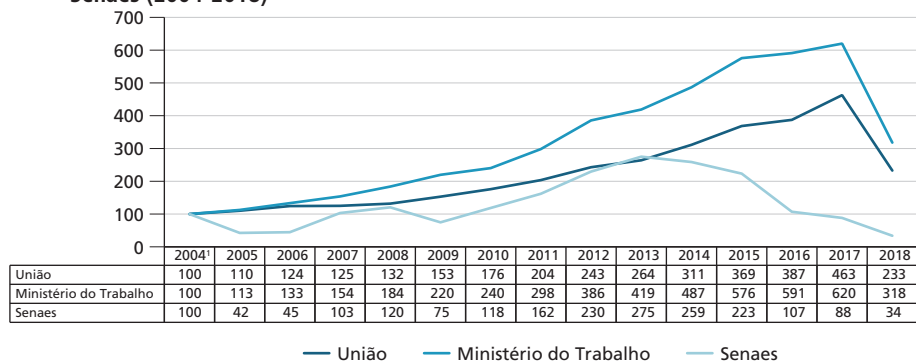
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

APÊNDICE A

GRÁFICO A.1

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



Fonte: Banco de dados Orçamento Brasil – Câmara dos Deputados.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ 2004 = 100.

Obs.: Valores deflacionados para dezembro de 2019.