

CRISE DE PARADIGMA? A POLÍTICA NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO PPA 2016-2019

Sandro Pereira Silva¹

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo dar sequência às análises já apresentadas na edição anterior deste periódico sobre os desafios enfrentados pela inserção na agenda governamental e a consequente implementação da Política Nacional de Economia Solidária no Brasil (ver Silva, 2017).

Para tanto, este trabalho abrange inicialmente uma discussão sobre os principais fatores que possibilitaram a inserção da economia solidária na agenda governamental, com o enfoque na institucionalização da política, na evolução de sua dotação orçamentária e em seu desempenho em termos de execução dos recursos para os Planos Plurianuais (PPAs) 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015. Posteriormente, as análises recaem sobre o PPA 2016-2019, abordando as mudanças metodológicas ocorridas na sua formulação que impactaram o desenho operacional dos programas de economia solidária, a variação nas dotações orçamentárias e a capacidade de execução observada.

Com isso, espera-se avançar um pouco mais nessa agenda de pesquisa sobre a Política Nacional de Economia Solidária, no intuito de caracterizar o momento atual vivido e os desafios que o contexto institucional lhe impõe.

2 SÍNTESE DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NOS PPAS ENTRE 2004 E 2015

A temática da economia solidária já é amplamente conhecida por envolver uma série de práticas sociais que têm como base comum a organização coletiva de trabalhadores para a viabilização de empreendimentos econômicos e projetos locais de desenvolvimento, com a finalidade de gerar trabalho e renda para os sujeitos envolvidos. Após ser tomada como um campo possível de atuação estatal no final dos anos 1990 em algumas prefeituras e governos estaduais, ela se tornou parte integrante da agenda governamental do Poder Executivo federal no Brasil em 2003. O marco histórico-institucional foi a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes) dentro da estrutura institucional do Ministério do Trabalho (MTb).

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

Nesse mesmo ano, a equipe à frente da nova secretaria buscou construir um primeiro plano de atividades que iniciasse a consolidação do tema enquanto elemento definidor de política pública, dado o ineditismo que ele trazia até então.² Para isso, muito se aproveitou do acúmulo de debates sistematizados pelo movimento social de economia solidária no Brasil, que já vinha se estruturando nacionalmente em torno do recém-formado Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) (Silva, 2018b; Silva, Cunha e Silva, 2018).

Foi então estabelecida uma estratégia conjunta de governo ancorada na proposta desenvolvida pelo FBES em suas primeiras plenárias nacionais denominada *Plataforma de Ação*, contendo diretrizes e propostas orientadoras (Barbosa, 2006; Silva, 2018b). Conforme já apresentado no texto anterior (Silva, 2017), essa plataforma estava estrutura em quatro eixos centrais e integradores dos instrumentos da política, como demonstra o quadro 1.

QUADRO 1

Eixos, instrumentos e ações da política de economia solidária

Eixo	Instrumentos	Ações
Organização sociocomunitária	Agentes comunitários de desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> • identificação, sensibilização e mobilização; • diagnóstico de potencialidades socioeconômicas locais, de fluxos de produção e de consumo e de iniciativas econômicas solidárias existentes; • planejamento de fortalecimento das iniciativas de economia solidária.
	Espaços multifuncionais	<ul style="list-style-type: none"> • prestação de serviços múltiplos aos empreendimentos econômicos solidários em espaços de referência da economia solidária.
Acesso a conhecimentos: educação e tecnologias	Educação	<ul style="list-style-type: none"> • educação cidadã, elevação da escolaridade, qualificação social e profissional.
	Assessoria técnica	<ul style="list-style-type: none"> • bases de serviço de apoio e assessoramento técnico e suporte para gestão com elaboração e implantação de planos de negócios e de sustentabilidade.
	Incubação	<ul style="list-style-type: none"> • incubação de empreendimentos, desde a constituição primária dos grupos, formalização e autonomia dos empreendimentos econômicos solidários; • desenvolvimento e disseminação de tecnologias sociais.
Investimentos e finanças solidárias	Expansão das finanças solidárias	<ul style="list-style-type: none"> • apoio e fomento a bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito solidário; • desenvolvimento e disseminação de metodologias de gestão de finanças solidárias; • apoio ao microcrédito produtivo orientado.
	Investimentos para produção	<ul style="list-style-type: none"> • captação e disponibilização de recursos para infraestrutura e equipamentos para os empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação.
Organização da comercialização justa e solidária	Espaços fixos de comercialização	<ul style="list-style-type: none"> • lojas, centros e centrais de comercialização solidária; • feiras permanentes, eventuais e exposições.
	Cadastro e certificação	<ul style="list-style-type: none"> • reconhecimento público no Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS).
	Mercado institucional	<ul style="list-style-type: none"> • assessoramento para organização da oferta e demanda no acesso às compras governamentais.

Fonte: Silva (2017).

2. Segundo França Filho (2006), as políticas de economia solidária inauguraram no Brasil uma nova forma de intervenção do Estado na geração de trabalho e renda que vai além da relação assalariada, na medida em que inclui oficialmente o trabalho associativo como uma estratégia a ser buscada para o enfrentamento do desemprego e para viabilizar projetos de desenvolvimento local.

Como resultado, foi lançado o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (Pesd), inscrito no PPA 2004-2007, e que se manteve no PPA 2008-2011. A emergência desse novo programa permitiu que a política de economia solidária passasse a compor oficialmente o processo de planejamento e execução das ações governamentais, com todas as suas etapas de negociações e disputa política. Para um melhor entendimento desse processo, o funcionamento do ciclo orçamentário e de planejamento no Brasil pode ser sintetizado da seguinte forma:

as diretrizes que definem o ciclo orçamentário das políticas públicas no Brasil estão previstas pelo Artigo nº 165 da Constituição Federal, em que se estabelece que o orçamento público é um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento, com base em três instrumentos de iniciativa do Poder Executivo nacional, que são: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Entre os três instrumentos citados, o PPA é o de maior alcance temporal e corresponde à duração de um mandato de governo, ou seja, quatro anos. Ele define os programas, as metas e as prioridades da administração, bem como os resultados esperados pela administração federal.³ Já a LDO cumpre um papel de conexão entre o plano estratégico das ações no PPA e o plano operacional do orçamento a ser executado. Com vigência anual, seu objetivo é orientar a elaboração da LOA, dispondo sobre questões tributárias e fiscais no que tange às estruturas da administração pública federal. Por fim, a LOA representa o orçamento negociado na fase de elaboração da LDO, compreendendo todas as despesas e receitas, inclusive aquelas resultantes de operações de crédito, e definindo isenções, anistias, subsídios e benefícios de natureza financeira. Ela é composta por três segmentos: orçamento fiscal, orçamento de investimento das empresas estatais e orçamento da seguridade social. Como o próprio nome diz, a LOA tem vigência anual, mas pode sofrer cortes ou contingenciamentos ao longo do exercício administrativo, de acordo com as diretrizes fiscais do governo (Silva, 2017, p. 111).

A partir de então, a Senaes/MTb passou a atuar sobre um conjunto de linhas estratégicas para a implementação da política, além de contar com orçamento e estrutura burocrática que lhe conferiram o *status* de unidade operacional no âmbito do governo federal. Alguns autores ressaltaram que todo esse processo inicial de inserção fez com que a economia solidária emergisse como um novo paradigma de políticas públicas no Brasil, sobretudo no âmbito da geração de trabalho e renda (Araújo e Silva, 2005; França Filho, 2006; Silva, 2010; Faria, 2011; Nagem e Silva, 2013).

Para fortalecer o acompanhamento e a deliberação participativa na gestão da política foram instituídos dois instrumentos: o Conselho Nacional de Economia Solidária (Cnes), que conta com representantes de diferentes esferas de governo e de organizações da sociedade civil (Alencar e Silva, 2013);⁴ 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 (Silva, Cunha e Silva, 2018).⁵ Ambos os instrumentos serviram na prática como instâncias de mediação socioestatal do processo decisório no âmbito da Senaes/MTb, o que Silva (2018a) chamou de “instituições de deliberação participativa”.

3. 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.

4. Embora estivesse previsto desde 2003, as atividades do Cnes foram iniciadas com sua primeira reunião somente em 2006.

5. A primeira Conaes ocorreu em 2006. As demais edições ocorreram em 2010 e em 2014, sempre em anos finais de gestão do Executivo federal.

Vale destacar também que a Senaes/MTb buscou estabelecer parcerias com outras estruturas de governo que desenvolvem ações com interface direta com as diretrizes da economia solidária. As principais parcerias estabelecidas deram-se junto aos seguintes ministérios: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), com suas ações de apoio à geração de renda a parcelas da população em situação de pobreza; Ministério do Meio Ambiente (MMA), com ações ligadas à Agenda 21; Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com suas ações de cooperativismo e apoio aos empreendimentos de agricultura familiar; entre outros (Singer, 2009; Faria, 2011).⁶

No PPA 2012-2015 houve uma mudança brusca em sua metodologia de formulação, com a diminuição do número de programas e o fim da vinculação por unidade orçamentária. Com isso, o governo federal esperava tornar seus instrumentos de planejamento e orçamento mais intersetoriais e transversais em termos de implementação de programas e projetos. Sob a nova metodologia, alguns programas sociais passaram a integrar o principal plano de ação expresso pelo governo nesse PPA, que era o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM). Nesse contexto, a Senaes/MTb assumiu uma das dimensões estruturantes do PBSM, que era “promover a inclusão produtiva dos extremamente pobres que vivem em cidades” (Ipea, 2014).

Em termos de programas, o Pesd deixou de existir. Suas ações foram transferidas para um novo programa temático, denominado Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária (DRTSES), que englobava também ações vinculadas ao Ministério da Integração Nacional (MI) e ao MDA. A Senaes/MTb também se manteve responsável pela execução da ação orçamentária 8274 – “fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos”, referente ao programa de resíduos sólidos. Essa ação ganhou uma dimensão ampliada com o PBSM, sobretudo em termos de recursos, passando a representar quase metade do orçamento total da secretaria (Silva, 2017).

Dado esse conjunto de transformações, é possível fazer uma breve análise sobre o desempenho orçamentário das ações de economia solidária ao longo dos PPAs de 2004 a 2015, medidas pelo percentual de execução da unidade gestora. Nesse caso, considera-se como executado aquele recurso referente a uma meta ou projeto empenhado (contratado) e atestado pela unidade gestora como realizado, que, na linguagem do planejamento é denominado “liquidado”, mesmo que não tenha sido efetivamente pago naquele exercício.⁷

A tabela 1 traz os números gerais para os recursos de responsabilidade da Senaes/MTb, em valores corrigidos para dezembro de 2017. Pode-se perceber que a secretaria teve, ao longo dos anos, um incremento quase que contínuo na sua dotação orçamentária definida pela Lei Orçamentária Anual (LOA) de cada ano. Esse crescimento acentuou-se a partir de 2012, por meio da inserção da política no PBSM.

6. Contudo, alguns autores afirmam que essas parcerias resultaram em atuações pontuais, sem grandes impactos na institucionalização da economia solidária enquanto eixo transversal de políticas sociais (Barbosa, 2006; Cunha, 2012; Nagem e Silva, 2013).

7. No caso de uma meta empenhada e liquidada não ser efetivamente paga no mesmo exercício, ela é transferida para o exercício seguinte como restos a pagar processados.

No entanto, a capacidade de execução⁸ não acompanhou o ritmo de crescimento orçamentário. Enquanto a média de execução no PPA 2004-2007 foi de 81,0%, a do PPA 2008-2011 caiu para 45,9%, e no PPA 2012-2015 caiu ainda mais, para 22,8%, fechando todo o período com uma média de execução de 38,2%. Existem vários fatores políticos, econômicos e técnico-administrativos que explicam essa dinâmica de execução orçamentária da Senaes/MTb para esse período.⁹

TABELA 1

Evolução orçamentária e grau de execução na Política Nacional de Economia Solidária

Anos	Orçamento (R\$)	Valor liquidado (R\$)	Execução (%)
2004	59.660.443	36.273.549	60,8
2005	25.635.874	19.842.166	77,4
2006	24.197.845	23.665.492	97,8
2007	61.114.311	57.508.567	94,1
2008	70.466.170	36.360.544	51,6
2009	43.692.147	33.774.030	77,3
2010	69.335.408	17.749.864	25,6
2011	94.737.183	32.305.379	34,1
2012	134.374.280	54.421.583	40,5
2013	160.956.735	29.937.953	18,6
2014	151.376.577	29.215.679	19,3
2015	130.763.522	21.052.927	16,1
Total	1.026.310.495	392.107.735	38,2

Fonte: LOA, vários anos.
Elaboração dos autores.
Obs.: Valores atualizados para dez./2017.

3 O PPA 2016-2019 E OS DESAFIOS DA ECONOMIA SOLIDÁRIA

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

As ações de responsabilidade da Senaes/MTb ficaram contidas em um desses objetivos, intitulado “promoção da economia solidária e suas diversas formas organizativas”, código 1091.¹⁰ De acordo com a descrição no PPA, esse objetivo

8. Nesse caso, a capacidade de execução orçamentária é medida pelo total de valores liquidados em um ano de referência sobre o total previsto de orçamento para o mesmo ano, desconsiderando-se eventuais contingenciamentos e cortes de recursos ao longo do exercício.

9. Para uma análise do processo de execução orçamentária das políticas de economia solidária no governo federal, ver Cunha (2012), Nagem e Silva (2013), Singer, Silva e Schiochet (2014) e Silva (2017).

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

foi formulado no intuito de apoiar a organização de empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação a partir de:

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

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

QUADRO 2

Iniciativas de economia solidária previstas no PPA 2016-2019

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

Fonte: Brasil (2015).
Elaboração dos autores.

No entanto, diferentemente dos anteriores, no PPA 2016-2019 não há descrição de dotação orçamentária para cada atividade prevista nesse programa. Embora tal metodologia simplifique o controle da execução por parte do Ministério do Planejamento (MP), ela impede uma análise mais pormenorizada da conduta programática da estrutura de governo. Por isso, os dados disponíveis permitem avaliar a trajetória de dotação e execução orçamentária apenas para o objetivo como um todo. Já a ação de apoio a cooperativas de

catadores de material reciclável (8274) permaneceu sob a gerência da Senaes/MTb, dessa vez incluída como um dos objetivos do Programa Qualidade Ambiental, código 2083.

Os números do ciclo orçamentário das ações de economia solidária estão lançados na tabela 2, a seguir.

TABELA 2

Valor e execução orçamentária das políticas de economia solidária do governo federal: PPA 2016-2019

Projetos/PPA		2016	2017	Total	2018 ¹
215F (programa 2071) – fomento e fortalecimento da economia solidária	LOA (R\$)	49.224.756	41.709.768	90.934.524	14.581.012
	Execução (%)	26,7	7,7	17,9	-
8274 (programa 2083) – fomento para as cooperativas atuantes com resíduos sólidos	LOA (R\$)	13.330.730	9.937.461	23.268.191	5.179.313
	Execução (%)	30,9	18,7	25,7	-
Total	LOA (R\$)	62.555.486	51.647.229	114.202.715	19.760.325
	Execução (%)	27,6	9,8	19,5	-

Fonte: LOA (2016 a 2018).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Ainda em execução.

Obs.: Valores atualizados para dez./2017.

Como se pode perceber, a dotação orçamentária para as ações tocadas pela Senaes/MTb no âmbito do PPA 2016-2019 diminuíram fortemente ante o PPA anterior. Considerando o total aprovado pela LOA em 2016, há uma queda de 52,2% em relação ao ano anterior. Já no ano de 2017 a queda em relação a 2015 é ainda maior, 60,6%. Considerando somente os recursos da ação 8274, a soma do orçamento dos dois anos representou apenas a metade do orçamento de 2015.

Apenas por esses números já seria possível confirmar a queda relativa da temática da economia solidária na agenda governamental em termos de dotação orçamentária. Porém, se forem considerados também os números da LOA de 2018, a queda é ainda maior, representando apenas 14,9% dos valores aprovados em 2015. Nota-se então que, comparando com os números da tabela 1, o valor orçado para a política de economia solidária em 2018 é o menor de toda a série histórica, desde 2004, o que limita bastante a capacidade de atendimento das demandas sociais e das metas projetadas no PPA 2016-2019.

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

De maneira geral, as dificuldades já identificadas no texto anterior para os outros PPAs (ver Silva, 2017) também se encaixam na avaliação das dificuldades da Senaes/MTb em conseguir executar o orçamento previsto na LOA desde o início do PPA 2016-2019. Porém, outros fatores de natureza política e econômica também interferiram bastante nos trabalhos.

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

Já no início de 2016, com o processo de *impeachment* imposto à então presidenta eleita Dilma Rousseff pelo Congresso Nacional, os impactos dessa vez foram bem mais consideráveis em sua organização administrativa. Primeiramente, houve nova organização da estrutura ministerial, com o MTb voltando a desmembrar-se da Previdência, como efeito da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida posteriormente na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Houve uma grande reformulação na equipe gestora e técnica, a começar pela saída do próprio secretário Paul Singer, que esteve à frente durante todo o período de existência da secretaria até então. Com ele saíram também todos os diretores e coordenadores, além de técnicos de carreiras transversais lotados na Senaes/MTb. Importante ressaltar que, desde o início dos trabalhos da secretaria, a equipe gestora sempre teve uma ligação muito próxima com o movimento nacional de economia solidária, obtendo deste um respaldo social bastante importante para a construção de projetos. Ao que tudo indica, a nova equipe encontrou dificuldades na condução dessa transição.

Outro fato digno de nota foi a transformação da Senaes/MTb em uma subsecretaria ligada diretamente ao gabinete do ministro do Trabalho, perdendo o *status* de secretaria, como era desde 2003. Contudo, manteve-se a sigla e seu caráter de unidade gestora com autonomia de execução dos programas referentes à temática da economia solidária.

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

A soma desse conjunto de fatores pode ser então ilustrada pela queda não apenas da dotação orçamentária atribuída por lei, mas também as dificuldades crescentes em alcançar níveis maiores de execução, como mostrado nesta seção. Tais resultados debatidos indicam, portanto, que a temática da economia solidária enquanto paradigma de política pública vive atualmente um momento de crise posicional e operacional, o que leva a incertezas até mesmo quanto à sua continuidade na agenda governamental.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo abordou, em termos gerais, a trajetória histórica de inserção da economia solidária no ciclo orçamentário e de planejamento das políticas públicas nacionais. Como foi possível observar, tanto a partir das informações aqui apresentadas quanto da literatura utilizada, a temática passou por diferentes momentos na agenda governamental, que podem ser divididos por PPA.

O primeiro momento, caracterizado como de “inserção e consolidação”, compreende o espaço temporal dos PPAs 2004-2007 e 2008-2011. Inicialmente, a economia solidária ganhou de vez o *status* de ação governamental, com previsão orçamentária e unidade executora própria. Essa condição permaneceu em seu segundo PPA, com a manutenção tanto do programa orçamentário (o Pesd) quanto de sua estrutura burocrática, inclusive com incremento contínuo da dotação orçamentária, embora já pudessem ser observadas algumas dificuldades de execução.

O segundo momento identificado é o de “expansão contraditória”. Ele é marcado pelo PPA 2012-2015, em que o antigo programa é extinto em função de uma mudança metodológica implementada no planejamento, mas a unidade gestora continuou existindo, mantendo sob sua responsabilidade praticamente o mesmo conjunto de ações. Há uma significativa elevação dos recursos relativos à dotação orçamentária para essas ações, sobretudo dada a função de destaque a ser assumida pela política de economia solidária no PBSM. Contudo, a elevação em termos de dotação orçamentária não foi acompanhada das capacidades estatais necessárias para sua implementação, o que pode ser visto pela queda brusca na execução orçamentária nesse período.

Por fim, o quarto momento remete ao PPA 2016-2019, ainda em andamento. Além de haver uma mudança no *status* da Seanes/MTb, que deixou de ser uma secretaria finalística para ser uma subsecretaria ligada ao gabinete ministerial, houve uma queda brusca na dotação orçamentária para as ações de economia solidária, juntamente à capacidade de execução, como demonstrado na seção anterior. Por isso, esse momento atual pode ser caracterizado como de “crise de paradigma”, em que a economia solidária, enquanto paradigma de política pública, vê-se claramente em um cenário de instabilidade operacional que põe em risco sua permanência na agenda governamental.

REFERÊNCIAS

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

ARAÚJO, Herton; SILVA, Frederico. Economia solidária: um novo paradigma de política pública? **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 28, p. 29-37, 2005.

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

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

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

FARIA, Maurício S. Oito anos da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 48, p. 57-70, 2011.

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

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

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

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

_____. A economia solidária no PPA 2012-2015. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 63, p. 57-70, 2017.

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

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

SILVA, Sandro P.; CUNHA, Gabriela C.; SILVA, Regilane 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).

SINGER, Paul. Políticas públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego. **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, n. 39, p. 89-93, 2009.

SINGER, Paul; SILVA, Roberto M. A.; SCHIOCHET, Valmor. Economia solidária e os desafios da superação da pobreza extrema no Plano Brasil Sem Miséria. *In*: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia V. (Orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Ipea

Revisão e Editoração
Editorar Multimídia

Projeto Gráfico
Aline Cristine Torres da Silva Martins

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

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES – Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

