

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

Sandro Pereira Silva

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

Este texto baseia-se no debate sobre o ambiente institucional que regula o planejamento e a implementação de políticas sociais no Brasil para tratar de uma temática específica de intervenção governamental, a economia solidária, enquanto domínio de política pública relativamente recente na agenda governamental. O questionamento orientador de pesquisa foi: como se comporta a dinâmica de execução orçamentária da política de economia solidária inserida nos Planos Plurianuais (PPAs) do governo federal?

O objetivo principal foi analisar a dinâmica política do ciclo orçamentário (processo de planejamento e execução) e as condicionalidades institucionais da política de economia solidária no governo federal. Para tanto, examinaram-se o desenho estratégico de implementação e a evolução operacional dos programas inseridos nessa temática. A cobertura temporal das análises abrange toda a recente experiência da economia solidária na agenda do governo federal a partir dos diferentes PPAs realizados ao longo desse período: 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019.

Partiu-se do entendimento de que a definição dos instrumentos de planejamento orçamentário no Brasil fornece um importante indicativo sobre as prioridades assumidas pelo governo ao longo da vigência de seu mandato, já que aqueles apontam quais itens irão compor a agenda e quais ações receberão dotação orçamentária (e de que magnitude), entre outras informações. Nessa perspectiva, o orçamento público pode ser entendido como um espaço de luta política, em que as diferentes forças da sociedade buscam inserir e dar destaque a seus interesses. Ademais, entender o processo orçamentário de uma dada política pública é importante porque o recurso financeiro é o “combustível” para que o conjunto de ações planejadas que compõe a política em si possa de fato resultar no alcance das metas estipuladas e no atendimento das demandas do público beneficiário.

Conforme foi possível analisar de acordo com os dados sintetizados neste estudo, a Política Nacional de Economia Solidária no Brasil atravessou momentos distintos no tocante aos principais indicadores orçamentários desde sua inserção na agenda governamental. A conjugação dos indicadores de dotação e execução orçamentária permitiu fazer uma categorização com base em três diferentes momentos vivenciados pela política no que se refere à economia política do ciclo orçamentário brasileiro.

O primeiro momento foi caracterizado como de inserção e consolidação, abrangendo dois PPAs (2004-2007 e 2008-2011) e marcando a ascensão da temática à agenda governamental, com a estruturação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) e o lançamento do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD). O segundo, de expansão contraditória (PPA 2012-2015), é marcado pelo aprofundamento da distância entre a dotação aprovada pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e o total efetivamente executado. O terceiro, de crise de paradigma, refere-se ao PPA 2016-2019, que demonstra uma tendência inequívoca de redução dos volumes orçamentários anuais aprovados para os programas geridos pela SENAES, tornando a temática cada vez mais residual no conjunto das políticas sociais.

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