1682
TEXTO PARA DISCUSSÃO

A ECONOMIA SOLIDÁRIA NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO

Sandro Pereira Silva
Fernanda Abreu Nagem

ipea 47 anos
Por um Brasil desenvolvido

1682
TEXTO PARA DISCUSSÃO
Brasília, dezembro de 2011

A ECONOMIA SOLIDÁRIA NA AGENDA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONAIS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO

Sandro Pereira Silva*
Fernanda Abreu Nagem**

* Técnico em Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.
** Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto
Marcos Antonio Macedo Cintra

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

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura, Substituto
Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

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

ISSN 1415-4765

JEL: H83, J23.

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO 7

2 ECONOMIA SOLIDÁRIA E SUA INSERÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS 8

3 ASPECTOS TEÓRICO-ANALÍTICOS 11

4 RESULTADOS 15

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 30

REFERÊNCIAS 32

ANEXO 35

SINOPSE

Este trabalho tem como foco de investigação a política pública de economia solidária no governo federal, que começou a ser implementada em 2003 com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), inserida no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O principal objetivo é analisar os mecanismos pelos quais a temática da economia solidária foi adotada como objeto de política pública e como ela foi conduzida em termos de estratégia de governo para a geração de trabalho e renda. Primeiramente, de acordo com o modelo de Kingdon (1995), pode-se distinguir claramente a interação entre os três fluxos – problemas, soluções e político – que propiciaram a inserção da economia solidária na agenda governamental em 2003. Todavia, os resultados apontam que a economia solidária foi encarada pelo governo federal como uma alternativa paliativa ao problema do desemprego, voltada apenas para grupos excluídos e de difícil inserção no mercado de trabalho assalariado. Por outro lado, deve-se ressaltar que, apesar de todas as dificuldades, a Senaes conseguiu aglutinar ao seu entorno forças sócio-políticas importantes para a defesa da economia solidária enquanto objeto de política pública.

ABSTRACT[i]

This work focuses on the public policy of solidary economy in the federal government, which began to be implemented in 2003 with the creation of the Senaes, inserted at the Ministry of Labor and Employment. The main objective is to analyze the mechanisms by which the theme of solidary economy was adopted as an object of public policy and how it was conducted in terms of government strategy to generate employment and income. First, according to the model of Kingdon (1995), one can clearly distinguish the interaction between the three streams that led to insertion of the solidary economy on the government agenda in 2003. However, the results indicate that the solidary economy by the federal government was seen as a palliative alternative to the unem-

i As versões em língua inglesa das sinopses desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.
The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.

ployment problem, focusing solely to excluded groups and difficult entry into the wage labor. On the other hand, it should be noted that, despite all the difficulties, the Senaes managed to coalesce around its major socio-political forces to defend the social solidary economy as an object of public policy.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como foco de investigação a política pública de economia solidária no governo federal, que começou a ser implementada em 2003 com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes), inserida no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O principal objetivo é analisar os mecanismos pelos quais a temática da economia solidária foi adotada como objeto de política pública e como ela foi conduzida em termos de estratégia de governo para a geração de trabalho e renda.

Para alcançar o objetivo proposto, dividiu-se a análise em três partes. Primeiramente, buscou-se entender, à luz do modelo teórico de Kingdon (1995), a inserção da temática na agenda do novo governo federal eleito em 2003, analisando o processo social, político e econômico no período que antecedeu sua inserção enquanto política pública de geração de trabalho e renda. Segundo, com base nos principais instrumentos de planejamento do ciclo do orçamento público no Brasil, analisou-se as principais ações desenvolvidas no Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD), entre 2003 e 2010, focando suas diretrizes, sua estrutura interna, sua dotação orçamentária e capacidade de execução. Por último, verificou-se também as principais parcerias que a Senaes conseguiu engendrar nesses anos para o fomento de outros programas que possuem interface com a proposta da economia solidária.

Como instrumentos de análise, realizou-se uma pesquisa bibliográfica sobre as concepções de economia solidária existentes, a fim de entender como e sob quais circunstâncias essa temática emergiu como política pública de geração de trabalho e renda no país. Para a análise documental, foram analisados: os Planos Plurianuais (PPAs) de 2004-2007 e de 2008-2011, os relatórios de execução da Lei Orçamentária Anual (LOA) entre 2003 e 2010, além de documentos oficiais elaborados pela Senaes. Também se realizou uma entrevista semiestruturada com um dos diretores da Senaes, com vista a obter maiores esclarecimentos sobre os processos políticos e as dificuldades internas vivenciadas nesse período.

2 ECONOMIA SOLIDÁRIA E SUA INSERÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo economia solidária surgiu no campo acadêmico brasileiro no fim da década de 1990. De maneira geral, ele caracteriza um conjunto de iniciativas econômicas autogestionárias que visam à garantia de trabalho e renda aos seus associados, cujos princípios básicos são: posse coletiva dos meios de produção; gestão democrática do empreendimento; e repartição da receita líquida entre os associados (SINGER, 2002).

Os empreendimentos de economia solidária (EES) são suas células básicas, organizados sob múltiplas iniciativas de associativismo e cooperativismo, caracterizando um verdadeiro "polimorfismo" organizacional. Embora esses empreendimentos busquem uma organização que vise sua inserção econômica, no intuito de produzir um bem, prestar um serviço, permitir compras conjuntas, intermediar microfinanças, ou qualquer outra relação de fins econômicos, a dimensão política também está fortemente presente em sua atuação. Isso se traduz tanto no envolvimento dos participantes nas questões relativas ao empreendimento e suas decisões, quanto no seu relacionamento com as questões locais e comunitárias nas quais estão inseridos (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2006).

Segundo Leite (2009, p. 34), as iniciativas de economia solidária apresentam em sua essência a busca de novas formas de regulação social com base em uma auto-organização econômica e política da sociedade, sob o recurso da *reciprocidade*.[1] Para a autora, ao almejar uma incidência multidimensional na esfera da organização do trabalho, a economia solidária passa a ter como especificidade:

> (...) combinar dinâmicas de iniciativas privadas com propósitos centrados não no lucro, mas no interesse coletivo. A razão econômica é acompanhada por uma finalidade social que consiste em produzir vínculos sociais e solidários, baseados numa solidariedade de proximidade; o auxílio mútuo e a reciprocidade estariam, assim, no âmago da ação econômica.

1. "O recurso à reciprocidade consiste em tratar coletivamente problemas cotidianos na esfera pública, em vez de cada um tentar resolvê-los individualmente na esfera privada" (LEITE, 2009, p. 34).

Entre os debates atuais no campo da economia solidária e a relevância social de suas iniciativas cooperativistas, Leite (2009) observou a existência de três correntes de pensamento divergentes. A primeira argumenta que as experiências de economia solidária emergem como um novo *modo* de produção, com princípios e práticas avessos àqueles que caracterizam o sistema capitalista, sobretudo no que concerne à valorização do trabalho autogestionário em detrimento do trabalhado assalariado (SINGER 2002; MANCE, 1999). Por sua vez, a segunda corrente reúne estudiosos que interpretam as iniciativas desse campo como um *modelo* de produção que, como tal, convive com o sistema capitalista e com ele se relaciona, assim como ocorre com outros existentes (RAZZETO, 1997; FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2006; GAIGER, 2003). Por fim, há um grupo de estudiosos que interpreta a economia solidária simplesmente como uma reação às crises do sistema capitalista, caracterizando formas marginais de inserção econômica que tenderiam a desaparecer quando tais crises cessarem (CASTEL, 1998; QUIJANO, 2002).

Todavia, a divergência de entendimentos sobre o papel dos empreendimentos de economia solidária e sua importância na organização social do trabalho não é nova e nem tampouco trivial. Ela remete à velha polêmica de Marx com o movimento cooperativista europeu no século XIX, quando ele afirmou que o cooperativismo, embora consiga romper com o autoritarismo da divisão interna do trabalho, ao implementar a autogestão no processo produtivo, não rompe com a anarquia da divisão social do trabalho, já que seus produtos adentram em um sistema mercantil de trocas, devendo então seguir as mesmas regras de mercado que as demais empresas capitalistas (HADDAD, 2003). Nem por isso, Marx deixou de reconhecer sua importância para as conquistas da classe trabalhadora europeia em sua época, mas ressaltava a necessidade de uma maior escala nacional de atuação do cooperativismo, como frisou Fedosseiev (1973, p. 484):

> Marx apontava os êxitos alcançados pelo movimento operário neste período: a conquista da jornada de trabalho de dez horas e o crescimento do movimento cooperativo. Se a limitação da jornada de trabalho pela lei refutava o dogma da burguesia liberal sobre a inadmissibilidade da intervenção do Estado nas relações econômicas, os êxitos do cooperativismo mostravam que os operários eram capazes de organizar a produção sem os capitalistas. No entanto, no quadro da sociedade capitalista, o cooperativismo não poderá melhorar sensivelmente a situação da classe operária. O trabalho cooperativo só pode ser uma alavanca da libertação dos trabalhadores se, escrevia Marx, for desenvolvido à escala nacional, com meios nacionais.

Independentemente da falta de consenso sobre o tema na literatura, o fato é que essa temática vem se consolidando cada vez mais nos últimos, seja enquanto objeto de pesquisa nas mais diversas áreas acadêmicas, ou como tema de programas e projetos governamentais, nas diferentes escalas político-administrativas do país. Sobre esse último ponto, a economia solidária passou a adentrar o debate sobre a atuação do Estado no mundo do trabalho, como estratégia de combate à crise do desemprego nos anos 1990.

O campo das políticas públicas na área de trabalho vislumbrava basicamente a esfera do emprego, sem abranger possibilidades de geração de trabalho e renda fora do paradigma da relação assalariada clássica. As ações públicas para o emprego no Brasil se institucionalizaram sob a vertente tradicional do Estado de bem-estar social, baseada no tripé: seguro-desemprego, qualificação profissional e intermediação de mão de obra. Para assegurar o financiamento desse sistema, foi criado em 1990 de acordo com a Lei nº 7.998 o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cuja principal fonte de receitas seria a arrecadação das contribuições do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP). De acordo com 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, ao definirem o incentivo a outras formas de organização socioeconômica, de caráter associativo.

O primeiro programa realmente estruturado surgiu com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo do Rio Grande do Sul (1998-2002): trata-se do Programa de Economia Popular Solidária (ECOPOPSOL), no governo estadual. Esse programa foi pioneiro no país na definição da economia solidária como estratégia de política pública. No âmbito municipal, um dos programas iniciais de maior destaque foi o Programa Oportunidade Solidária, da Prefeitura Municipal de São Paulo, especialmente devido ao grande desafio de ser implementado na maior metrópole do país (SILVA, 2010).

Em junho de 2003 a economia solidária foi institucionalizada no Brasil no nível federal, por meio da Lei nº 10.683 e do Decreto nº 4.764, que estabeleceu a criação da Senaes. Esta secretaria surgiu a partir de uma mobilização dos movimentos sociais que atuam em diversas áreas da sociedade brasileira. Segue então uma análise de como se deu esse processo e quais são as impressões sobre seus primeiros anos de existência.

3 ASPECTOS TEÓRICO-ANALÍTICOS

A discussão teórica que envolve a definição de política pública é bastante ampla. Segundo Souza (2006), esse é um campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação, e ao mesmo tempo, analisar essa ação. Para a autora, a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e suas plataformas eleitorais em programas e ações, envolvendo níveis de decisão e atores variados, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. Em resumo, uma política pública diz respeito ao que o governo pretende fazer e o que ele realmente faz.

Outros estudiosos do tema problematizam questões como o embate de interesses e ideias que marcam as diversas fases das políticas públicas. Fernandes (2007) alertou para o fato de que não se deve negligenciar o aspecto político em detrimento do aspecto administrativo e técnico no processo de definição e implementação das políticas públicas. Em outras palavras, mesmo que se trate de uma área técnico-administrativa, a dimensão política é também fundamental, uma vez que está relacionada a processos decisórios.

As pesquisas atuais que apresentam como foco a análise de políticas e programas governamentais buscam, em geral, analisar uma ou mais fases que compõem o ciclo de execução de uma política pública (circular). Pinto (2008) resumiu essas fases como sendo: *i*) determinação da agenda, em que a dinâmica da definição do problema é questão essencial para a compreensão da política pública; *ii*) formulação e legitimação da política – seleção de proposta, construção de apoio político, formalização em lei; *iii*) implementação de políticas – operacionalização da política em planos, programas e projetos no âmbito da burocracia pública e sua execução; e *iv*) avaliação de políticas – relato dos resultados alcançados, avaliação dos impactos dos programas e sugestão de mudanças.

De acordo com Frey (2000, p. 216), o campo teórico da análise de políticas públicas (*policy analysis*) tem origem norte-americana e possui três conceitos fundamentais: *i) Polity*, que diz respeito à dimensão institucional do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e o sistema político-administrativo; *ii) Politics*, que diz respeito ao quadro da dimensão processual, tendo como foco o processo político em si, frequentemente de caráter conflituoso; e *iii) Policy*, que remete à dimensão material, ou seja, os conteúdos concretos do sistema, que correspondem à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Com base nesse entendimento, apresentam-se a seguir os referenciais analíticos para a investigação proposta sobre a política nacional de economia solidária, compostos pelo modelo de Kingdon (1995), para a definição de agendas governamentais, e do ciclo de planejamento do orçamento público federal brasileiro, para entender as principais diretrizes de ação da política e seus resultados administrativos quanto a sua execução.

3.1 O MODELO DE KINGDON PARA A DEFINIÇÃO DE AGENDA GOVERNAMENTAL

Entre as matrizes de análise de políticas públicas existentes, uma que vem ganhando boa expressão é a elaborada por Kingdon (1995), conhecida como Modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Framework*), desenvolvido para analisar as políticas de saúde e transporte nos Estados Unidos nos anos 1970. Esse modelo é utilizado para explicar as decisões e definições de agendas de políticas públicas por governos nacionais. Kingdon se propôs a entender por que alguns problemas se tornam importantes para um governo, ao ponto dos governantes aceitarem uma ideia entre um conjunto de preocupações e transformá-la em política pública. Estudos como os de Capella (2006), Pinto (2008) e Costa (2008), apresentam uma boa revisão sobre as bases teóricas do modelo de Kingdon bem como analisam algumas políticas públicas brasileiras com base em sua matriz analítica.

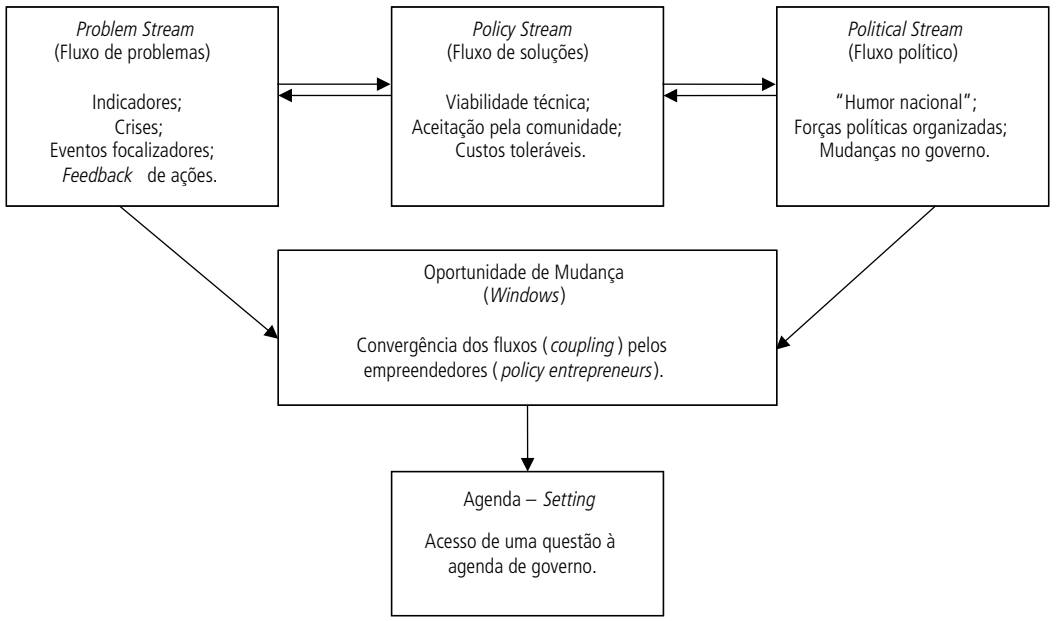
Para Kingdon (1995), a agenda governamental é definida a partir de um conjunto de temas ou problemas em pauta sob determinado momento que demandam a atenção da equipe de governo e seus assessores. No entanto, dada a grande variedade de questões que vão surgindo, somente algumas delas serão de fato consideradas e inseridas na agenda de ação governamental (agenda-*setting*), ou seja, serão englobadas como políticas públicas e determinarão procedimentos e especificação de alternativas.

O processo de definição de uma agenda governamental é afetado por processos pelos quais os itens da agenda conseguem o destaque necessário, levando à sua implementação. Esses processos envolvem três fluxos decisórios (*streams*), com relativa independência entre eles: *i)* problemas (*problems*), que podem ser identificados por meio de indicadores, crises ou *feedback* de outras ações em curso; *ii)* soluções ou alternativas (*policies*), que são debatidas em comunidades específicas de especialistas e são definidas a partir de sua viabilidade técnica e financeira; e *iii)* político (*politics*), que vai envolver o ambiente de "humor" nacional (*national mood*), caracterizado por

uma situação em que diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante determinado período, as forças políticas organizadas que determinam o apoio ou oposição a uma questão em pauta, e as mudanças no interior do próprio governo. A convergência dos três fluxos – que se desenvolvem segundo suas próprias dinâmicas – em um dado momento abre uma "janela política" no processo de definição de agenda e possibilita a origem de um novo item de política pública.

Outro componente importante no modelo de Kingdon é a atuação dos chamados "empreendedores políticos", que estão sempre prontos para atuar no momento em que uma janela política se abre. Em geral, são especialistas que gozam de boa reputação, habilidade de negociação ou detêm certa popularidade política. Além disso, estão dispostos a investir recursos como tempo, energia e dinheiro para promover uma ideia e influenciar o processo de formulação de políticas, unindo soluções a problemas. Os principais incentivos que os movem vão desde interesses ideológicos e promoção de valores que lhes são caros, até a busca por benefícios materiais ou um lugar para si próprio na esfera de poder. A figura 1, a seguir, apresenta um esquema simplificado do modelo de fluxos múltiplos Kingdon (1995).

FIGURA 1
Esquema analítico do modelo de Kingdon



Fonte: Capella (2006).

3.2 O PLANEJAMENTO DO CICLO ORÇAMENTÁRIO PÚBLICO NO BRASIL

No Brasil, as profundas mudanças no cenário sociopolítico a partir dos anos 1980, que resultaram no processo de redemocratização e na promulgação da nova Constituição Federal em 1988 (CF/88), modificaram profundamente a natureza e a forma de implementação de políticas públicas. O conjunto das modificações nesse período fez emergirem novas institucionalidades políticas que balizam toda a atuação do Estado (ARRETCHE, 2002).

Entre essas modificações estabelecidas estão as diretrizes que definem o ciclo orçamentário das políticas públicas no Brasil. Pelo Art. nº 165 da CF/88, estabeleceu-se que o orçamento público é um processo integrado de alocação de recursos, compreendendo as atividades de planejamento e orçamento, com base em três instrumentos de iniciativa do Poder Executivo nacional, que são: o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a LOA. Segundo Oliveira (2009), o novo ciclo orçamentário recuperou o orçamento como instrumento de democracia, de controle do Estado e de planejamento.

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. Pode-se dizer que seu principal objetivo é definir os programas, metas e prioridades da administração, bem como os resultados esperados pela administração federal. A proposta do PPA deve ser enviada ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do primeiro ano de governo, e sua vigência se estende até o fim do primeiro ano da próxima administração. O PPA é composto por uma base estratégica, que apresenta os principais objetivos, diretrizes e prioridades que nortearão o plano de governo nos próximos quatro anos, e pelos programas, que são as políticas públicas a serem implementadas nas mais diversas áreas de abrangência governamental. Os programas se subdividem em projetos e atividades, que indicam o que cada órgão responsável irá executar de fato para a implementação daquele programa – se não for fazer referência à mudança do modelo do PPA, é importante datar a análise.

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. Com base no Art. nº 165 da CF/88, o objetivo da LDO é orientar a elaboração da LOA, dispondo sobre questões tributárias e fiscais no que tange às estruturas da administração pública federal. A LDO possui prazo de vigência anual.

Por fim, a LOA representa o orçamento negociado 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.

Portanto, a definição dos instrumentos de planejamento orçamentário fornece um importante indicativo sobre as prioridades que o governo vai adotar ao longo de sua vigência, já que esses instrumentos apontam quais itens irão compor a agenda governamental, quais as ações receberão dotação orçamentária – e de que magnitude –, entre outras informações valiosas para análise de políticas públicas. Especificamente para os objetivos deste trabalho, as análises recaíram na definição do PESD nos PPAs de 2004-2007 e de 2008-2011, bem como nas LOAs de 2003 a 2010. Com isso, espera-se entender a dimensão de importância dada à política de economia solidária pelo governo federal, verificando seus principais projetos, a estrutura institucional, as alterações programáticas ao longo dos anos, sua importância relativa aos demais programas do MTE e a execução orçamentária auferida. Também se verificou quais as principais parcerias com outros agentes governamentais construídas pela Senaes em torno da temática da economia solidária em outros programas, para que se possa diagnosticar a transversalidade de sua aderência no interior do governo.

4 RESULTADOS

4.1 A INSERÇÃO DO PROGRAMA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO NA AGENDA

De acordo com o modelo de Kingdon (1995), pode-se distinguir claramente a interação entre os três fluxos que propiciaram a inserção da economia solidária na agenda governamental em 2003, culminando com a criação da Senaes. Seguindo sua sequência metodológica, o fluxo dos problemas é o primeiro a ser analisado.

O modelo aponta três maneiras pelas quais um problema pode ser reconhecido como importante – indicadores, eventos focalizadores e *feedback* –, ao ponto de se

buscar soluções via políticas públicas. No caso da economia solidária, os indicadores de maior relevância para sua justificativa foram os referentes ao mercado de trabalho.

O processo de reestruturação produtiva no Brasil, que se intensificou após a abertura comercial de sua economia nos anos inicias de 1990, aliado à nova orientação de atuação do Estado que diminuiu drasticamente seu poder de contratação de pessoal, resultaram em uma elevação crescente tanto no nível de desemprego quanto no grau de informalidade no mercado de trabalho brasileiro (MATTOSO, 1999). Com isso, a questão do trabalho voltou ao centro das discussões do desenvolvimento brasileiro.

No entanto, as ações governamentais não foram capazes de refrear o avanço do desemprego e da informalidade ao longo dos anos 1990. A tabela 1, a seguir, ilustra esse fenômeno, ao evidenciar que o desemprego subiu de um patamar em torno de 7% em 1992 para 10,5% em 2003, aumentado 50% no período, enquanto que a informalidade cresceu de 40% para 46% da população ocupada no país, com pico de 47,2% em 2002.

TABELA 1
Taxas de desemprego e informalidade no Brasil – 1992-2003
(Em %)

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003
Desemprego	7,2	6,8	6,7	7,6	8,5	9,7	10,4	10,0	9,9	10,5
Informalidade	39,9	40,9	42,6	43,2	43,4	43,9	45,7	46,5	47,2	46

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD)/IBGE.

Como a combinação entre desemprego e informalidade tem um reflexo direto no aumento da pobreza e em todos os riscos sociais que dela são decorrentes, a atuação livre de sindicatos e movimentos sociais, possibilitada pelo fim do regime militar, aumentou a pressão social para uma atuação mais ativa do governo federal. Essas organizações pleiteavam, inclusive, a adoção de políticas que fosse além "da noção de políticas de emprego para a ideia de políticas de geração de trabalho e renda" (FRANÇA FILHO, 2006, p. 261). Surgiram então os primeiros programas de financiamento subsidiado para pequenos negócios, tanto em áreas urbanas – Programa Nacional de Geração de Trabalho e Renda (Proger) – como em áreas rurais – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Paralelo a isso, muitos grupos sociais também advogavam maior atenção governamental para iniciativas de apoio ao cooperativismo, a fim de viabilizá-lo enquanto uma opção viável de organização econômica de grupos populares que não estavam inseridos no mercado de trabalho assalariado. Esse seria o caminho proposto para o deslocamento da ênfase nas noções de assistência para uma estratégia voltada à emancipação social e desenvolvimento local (SILVA, 2010).

Em termos do fluxo de soluções, conforme o segundo fluxo do modelo de Kingdon (1995), pode-se dizer que uma parte da comunidade acadêmica, envolvendo um grupo de estudiosos que adotaram a temática da economia solidária como objeto de pesquisa, teve um papel fundamental na consolidação de seu conceito. Essa temática foi inserida na segunda metade dos anos 1990 em meio ao debate sobre alternativas ao desmantelamento do mercado de trabalho no Brasil e à crise do Estado do bem-estar social, em que voltou a ganhar destaque temas que envolviam a organização de trabalhadores em iniciativas cooperativistas e autogestionárias. O termo economia solidária passou a dar uma identidade comum a essas iniciativas, o que proporcionou a junção de diferentes grupos em torno do mesmo conceito. Esse debate ocorreu não apenas no Brasil, mas simultaneamente em países da Europa e também da América Latina (FRANÇA FILHO; LAVILLE, 2006; SILVA, 2010).

Um indicador para esse forte enraizamento acadêmico da economia solidária é o número de trabalhos de conclusões de cursos de pós-graduação no país que apresentavam seu tema principal de alguma maneira ligado à economia solidária. Bertucci (2010), ao pesquisar no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), verificou que, a partir do primeiro trabalho publicado em 1998, o número de teses e dissertações cresceu muito nos anos posteriores, como evidencia a tabela 2, a seguir, para os anos de 1998 a 2007. Em 2003, justamente no ano de criação da Senaes, esse número quase se quadruplicou. Uma das explicações do autor para esse aumento no número de trabalhos acadêmicos foi a proliferação das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares (ITCPs), comandadas por professores universitários, e que suscitaram vários grupos de pesquisa e extensão nos centros de ensino superior. É interessante também destacar que esses trabalhos acadêmicos se espalharam por diversas áreas, tais como: ciências sociais aplicadas, engenharias, direito, ciência política, geografia, enfermagem, psicologia, entre outras.

TABELA 2
Produção acadêmica sobre economia solidária no Brasil – 1998-2007

Ano de publicação	Teses de doutorado	Dissertações de mestrado	Dissertações de ensino profissionalizante	**Total**
1998	1	0	0	**1**
1999	0	0	0	**0**
2000	0	0	4	**0**
2001	2	2	0	**4**
2002	1	6	0	**7**
2003	2	21	2	**25**
2004	5	23	0	**28**
2005	6	40	2	**48**
2006	14	37	1	**52**
2007	10	43	4	**57**
Total	**41**	**176**	**9**	**226**

Fonte: Bertucci (2010).

Paralelo a sua valorização no meio acadêmico, e sob influência recíproca, a temática da economia solidária também foi se fortalecendo no meio político, que compõe o terceiro fluxo de Kingdon (1995). Isso ocorreu pelo fato de diversas organizações da sociedade civil passarem a defender o trabalho autogestionário sob a concepção da economia solidária. Entre elas, destacam-se: a Cáritas Brasileira, ligada à Igreja católica, que já tinha um histórico de atuação em projetos de desenvolvimento alternativos; a Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão (ANTEAG), formada no início dos anos 1990, no intuito de apoiar as empresas recuperadas por trabalhadores na região Sul; e a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), ligada à Central Única dos Trabalhadores (CUT), que surgiu para difundir a questão do cooperativismo no meio sindical. Além dessas organizações citadas, predominantemente urbanas, os grupos sociais do meio rural também passaram a adotar o termo economia solidária em suas bandeiras de luta, como no caso da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG), a Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra (MST).

Representantes de grande parte desses grupos sociais citados se encontraram no II Fórum Social Mundial, em Porto Alegre/RS, em janeiro de 2003, que resultou na formação de um Grupo de Trabalho Nacional de Economia Solidária (GT de Eco-

nomia Solidária). A atuação deste GT foi responsável pela reivindicação e posterior negociação direta, junto ao recém-eleito governo federal em 2002, de um espaço institucional para a economia solidária na estrutura de governo.[2]

Em junho de 2003 ocorreu em Brasília a III Plenária Nacional de Economia Solidária, que encaminhou como demandas ações como a criação de um marco legal específico para a economia solidária, assim como atividades de formação, finanças solidárias e apoio à produção e comercialização. Todos esses temas foram incorporados posteriormente como ações do PESD, configurando-se como seus eixos centrais. Nesse evento também foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES),[3] que passou a ser o principal organismo de interlocução das organizações da sociedade com o governo federal sobre políticas públicas de economia solidária.

Outra força social que conferiu uma importância significativa para que a economia solidária se constituísse nacionalmente enquanto uma "marca política" foi o Partido dos Trabalhadores. Até 2003, todas as experiências de políticas públicas estaduais e municipais de economia solidária haviam sido implementadas pelo PT (SILVA, 2010). A própria origem do termo economia solidária surgiu no programa de campanha do partido nas eleições municipais para a prefeitura de São Paulo, em 1996 (COSTA, 2008). Esse reconhecimento do PT foi crucial, já que o país entrava em um momento de mudança de governo em 2003, quando tomou posse o então presidente eleito Luis Inácio Lula da Silva.

Mas a eleição do candidato do PT para presidente não foi, por si só, suficiente para a inclusão da economia solidária na agenda do novo governo. Como lembra Kingdon (1995) em seu modelo, para a abertura da janela de oportunidade é imprescindível o papel de indivíduos com competência reconhecida que defendem ardorosamente o tema junto ao governo, chamados pelo autor de "empreendedores".

2. A Carta ao presidente Lula: *Por um outro modelo de desenvolvimento*, elaborada pelo GT de Economia Solidária e entregue ao recém-presidente eleito, além de informar e contextualizar a organização da economia solidária no Brasil naquele momento, reivindica a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária.

3. Em alguns estados, como Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Ceará e São Paulo, já haviam organizados Fóruns Estaduais de Economia Solidária. No Rio de Janeiro havia o Fórum de Cooperativismo Popular.

O principal empreendedor para a abertura da janela política no governo Lula para a economia solidária foi Paul Singer, professor da Faculdade de Economia da Universidade de São Paulo (USP). Paul Singer foi o principal responsável pela convergência dos três fluxos (problemas – soluções – político). Como teórico do mundo do trabalho, de inspiração marxista, sempre foi um crítico do neoliberalismo, que reduzia o poder do Estado de intervir na realidade social. A partir dos anos 1990, passou a ser o principal teórico e defensor das estratégias cooperativistas para a organização dos trabalhadores pobres contra o desemprego e o abandono do Estado. Seu livro *Introdução à economia solidária*, em 2002, foi a primeira grande referência sobre o tema na literatura brasileira. Embora muitos autores atualmente contestem seu "otimismo" quanto ao potencial da economia solidária na sociedade do futuro, todos os estudos sobre economia solidária no Brasil fazem referência a sua obra. Além disso, ele participou na criação da ITCP, na USP, em 1998. Para complementar, Singer é também um quadro histórico do PT,[4] muito próximo dos movimentos sociais e sindicais, o que lhe gabaritou para ser o principal porta-voz dos grupos sociais que defendiam a inserção da economia solidária no novo governo.

A junção de todos esses fatos proporcionou a criação, em 2003, da Senaes. Paul Singer foi escolhido para ser o secretário da pasta.

4.2 ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A Senaes trouxe em sua origem a expectativa de fortalecer as iniciativas de economia solidária. Seu ano inicial, em 2003, foi de estruturação interna e de interlocução com os diversos grupos da sociedade civil, com os demais setores do MTE e outros órgãos governamentais. Em 2004 esta secretaria passou a contar com orçamento próprio, por meio da inserção no PPA de seu Programa Economia Solidária em Desenvolvimento.

O orçamento da Senaes apresentou crescimento ao longo dos anos, embora tenha sofrido oscilações, por exemplo, uma queda brusca em 2005 e 2006, se recuperan-

4. Paul Singer, além de ser um dos fundadores deste partido, foi secretário municipal de planejamento na gestão petista de Luiza Erundina na Prefeitura Municipal de São Paulo entre 1989 e 1992.

do novamente no ano seguinte. A tabela 3 a seguir fornece esses dados. Outra importante informação diz respeito à porcentagem total do orçamento do MTE destinada à Senaes. Seus valores não alcançaram, em nenhum dos anos analisados, nem próximo a 1% do orçamento desse ministério. Somando os valores dos sete anos em análise, o orçamento da Senaes representou apenas 0,09% do total do MTE, o que evidencia o papel marginal em termos de recursos que a economia solidária possui no âmbito das políticas do MTE.

TABELA 3
Evolução do orçamento do MTE e da Senaes – 2004-2010

Anos	MTE	Senaes	Senaes/MTE (%)
2004	27.334.176.531	29.110.458	0,11
2005	30.462.431.102	13.220.400	0,04
2006	32.898.761.310	12.870.644	0,04
2007	35.278.287.000	33.956.000	0,10
2008	38.115.069.591	49.023.000	0,13
2009	42.032.368.629	34.684.560	0,08
2010	47.636.711.625	45.070.000	0,09
Total	**253.757.805.788**	**217.935.062**	**0,09**

Fonte: LOA 2004-2010.

Questionado sobre essa questão, um dos diretores da Senaes contextualizou o orçamento para as ações desta secretaria no MTE e disse que, embora de fato haja uma enorme discrepância, é importante realizar ponderações.

> O Ministério do Trabalho e Emprego é gestor dos dois maiores fundos da América Latina, que é o FAT [Fundo de Amparo aos Trabalhadores] e o FGTS [Fundo de Garantia por Tempo de Serviço]. O orçamento do ministério é enorme, por princípio. Mas nas áreas finalísticas, você vai ver que há uma distância enorme em relação ao orçamento da Senaes, mas não é tão estratosférico como quando você pega o global do MTE.

Para melhor comparação, a tabela 4 traz as informações em termos de dotação orçamentária de cada programa do MTE em 2010. Pode-se ver que, para uma política que se pretende ser transversal e representar um novo modelo de desenvolvimento, os recursos previstos são bem inferiores a outros programas já tradicionais. Como comparação, o programa *101 – Qualificação Social e Profissional*, por exemplo, voltado para a

qualificação de trabalhadores para o mercado de trabalho, recebeu dotação orçamentária cinco vezes maior que o PESD.

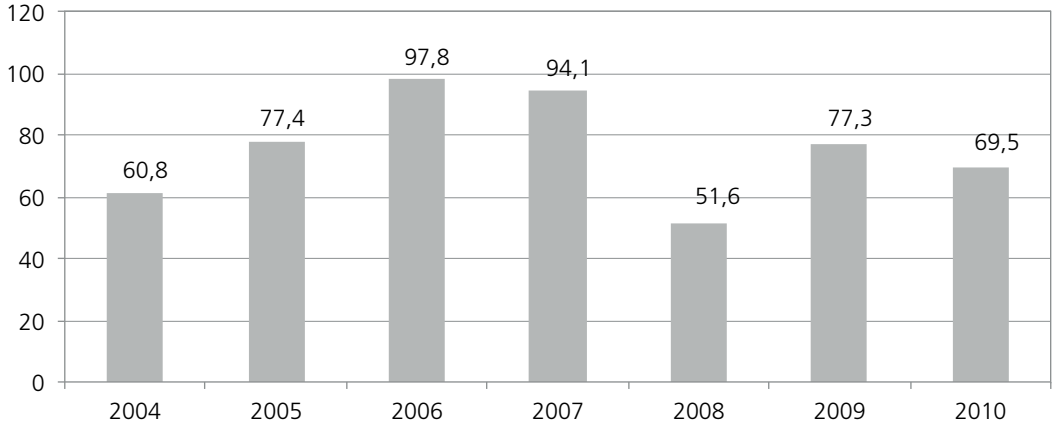
TABELA 4
Dotação e execução orçamentária dos programas do MTE em 2010

	Programa	Dotação – LOA (a)	Executado (b)	Execução (b/a) (%)
68	Erradicação do Trabalho Infantil	3.599.000	2.232.337	62,0
89	Previdência de Inativos e Pensionistas da Seguridade Social	1.120.809.904	1.119.583.833	99,9
99	Integração das Políticas Públicas de Emprego	28.341.991.031	28.230.359.904	99,6
101	Qualificação Social e Profissional	235.226.373	150.180.014	63,8
102	Rede de Proteção ao Trabalho	26.801.000	24.387.147	91,0
103	Crédito Orientado à Geração de Emprego	4.625.000	382.209	8,3
104	Recursos Pesqueiros Sustentáveis	1.200.986.875	1.179.128.670	98,2
106	Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda	202.842.000	158.679.519	78,2
107	Erradicação do Trabalho Escravo	10.130.796	8.057.005	79,5
419	Desenvolvimento de MPEs	4.500.000	0	0,0
471	Ciência, Tecnologia e Inovação para Inclusão	100.000	0	0,0
750	Apoio Administrativo	1.251.397.314	1.173.098.334	93,7
901	Cumprimento de Sentenças Judiciais	503.538	498.332	99,0
902	Financiamentos com Retorno	12.000.303.683	11.586.083.770	96,5
909	Operações Especiais: Outros Encargos	2.644.059.000	2.644.059.000	100,0
1.016	Artesanato Brasileiro	52.000	0	0,0
1.132	Democratização das Relações de Trabalho	3.000.000	2.089.159	69,6
1.133	**Economia Solidária em Desenvolvimento**	**45.070.000**	**31.337.106**	**69,5**
1.184	Segurança e Saúde no Trabalho	66.777.266	41.454.716	62,1
1.387	Microcrédito Produtivo Orientado	4.300.000	1.835.446	42,7
8.007	Resíduos Sólidos Urbanos	8.318.000	3.850.000	46,3
8.034	Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem	461.318.845	294.157.906	63,8
Total		**47.636.711.625**	**46.767.898.288**	**98,2**

Fonte: LOA 2010.

Além do valor do orçamento definido em cada exercício, outra questão importante diz respeito a sua execução orçamentária.[5] Pelas informações fornecidas a seguir no gráfico 1, vê-se que a Senaes apresentou no período 2004-2010 muitas oscilações concernentes ao seu percentual de execução orçamentária, chegando em 2010 a um índice de 69,5%. Os dois anos que esta secretaria obteve os maiores percentuais de execução foram 2006 e 2007, justamente os anos que a senaes teve a sua disposição os menores valores orçamentários, se comparados aos anos seguintes (entre 2008 e 2010), conforme mostrado anteriormente na tabela 3. Esses dados demonstram que a secretaria teve dificuldades de execução de seu orçamento, principalmente ao longo do último PPA. No entanto, tomando os dados da tabela 4 para 2010, pode-se ver que as demais ações de política ativa de trabalho e renda – por exemplo, os programas nº 101, 103 e 1.387 – também apresentaram baixos índices de execução orçamentária, inferiores inclusive ao PESD para esse ano. O alto índice de execução orçamentária observado para o MTE em 2010, 98,2%, se deve aos programas de despesa obrigatória, como nos gastos previdenciários e de seguro-desemprego, que perfazem cerca de 90% de todo o orçamento do ministério.

GRÁFICO 1
Percentual de execução orçamentária – Senaes, 2004-2010



Fonte: LOA 2004-2010.

5. Para fins deste trabalho, a execução orçamentária foi calculada como o percentual entre o total de recursos empenhados no exercício administrativo em relação ao total de recursos previstos inicialmente pela LOA (enfoque orçamentário).

No caso da Senaes, quando questionado sobre quais seriam os fatores que estariam dificultando sua execução orçamentária, o diretor entrevistado disse ser necessário, antes de tudo, contextualizar politicamente os anos de maior dificuldade de execução e enumerou alguns fatores que levaram a tal situação. O principal deles diz respeito à própria dinâmica de funcionamento do orçamento da União. Até se chegar ao recurso final para cada ação inserida no PPA, o orçamento, geralmente, sofre variações, conforme ele explicou:

> 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, 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.

Esse tipo de sistema acarreta alguns transtornos para o gestor da política. O primeiro deles é que não há uma regularidade na disponibilidade dos recursos financeiros, que estão condicionados ao planejamento de metas fiscais e à definição de prioridades pelo governo federal e seus ministérios. Segundo, o pagamento ocorre de modo efetivo à medida que há recursos em caixa, liberado de acordo com autorização do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Além disso, existem restrições para a execução orçamentária que somente são liberadas no fim do ano, o que dificulta sua execução. Ocorre então que a Senaes, principalmente no PPA 2008-2011, sempre tem um volume grande de recursos a pagar referente aos compromissos contratados no ano anterior. Soma-se a isso o fato de, além de efetuar tais pagamentos, ter que executar o orçamento do ano em exercício, criando assim um efeito "bola de neve".

Passando para a análise das ações do PESD, verificou-se que ocorreram algumas alterações entre os dois PPAs. Com isso, optou-se por verificar a natureza, o valor e a execução orçamentária das ações do programa separadas por PPA.

Com relação ao PPA 2004-2007, dado o orçamento total aprovado para os quatro anos (R$ 89.157.502,00) a Senaes conseguiu executar 81,03%. Em 2004, primeiro ano que o PESD conta com orçamento próprio para as suas ações, foi também o de menor percentual de execução orçamentária nesse período, 60,8%. Já em 2006 foi o

de maior índice, 97,8%. É importante destacar também que os primeiros anos de execução das ações da Senaes contidas no PESD ocorreram sob um contexto no qual não havia dívidas anteriores a serem pagas. A tabela 1A (anexo), fornece o valor e a execução orçamentária por projeto do PESD para cada ano do PPA 2004-2007.

Entre os projetos do PESD inclusos nesse PPA, a ação que concentrou a maior parte dos recursos em termos de dotação orçamentária foi a *4737 – Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária*, com 66,5% do orçamento total. Porém, essa ação não chegou a executar 50% de seus recursos. A segunda ação a receber mais investimentos foi a *8275 – Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão*, com 12,1% do total, executando quase a totalidade desses recursos (97,4%). Nenhuma das demais ações do programa receberam uma porcentagem do orçamento que ultrapassasse 6% do valor total.

Quando questionado sobre o percentual orçamentário destinado à ação *4737 – Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária*, que recebeu 66,5% do orçamento total do programa, o diretor da Senaes explicou que, naquele contexto, era imprescindível inserir ações no programa que sensibilizasse o Congresso Nacional e os demais órgãos do governo, como o MPOG, da mesma forma que atendesse também à missão do MTE. Por isso, focou-se em uma ação explícita de geração de trabalho e renda. A essa ação, ainda de acordo com a Senaes, outras estavam ligadas, como o apoio às ITCPs e a criação dos Centros Públicos de Economia Solidária, voltadas para a assistência técnica aos empreendimentos e redes de cooperação territoriais.

No PPA 2008-2011, a distribuição dos recursos foi relativamente mais igualitária entre as ações do que no PPA anterior. Entre as 13 ações previstas no PESD – contra 11 no PPA anterior –, a ação prioritária em termos de recursos foi a *8078 – Agentes de Desenvolvimento Solidário*, que contou com aproximadamente 30% do orçamento total para o período. A distribuição do orçamento da Senaes no PPA 2008-2011 e sua execução, referentes aos anos de 2008 a 2010, podem ser vistas na tabela 2A, no anexo.

Um fato importante ocorrido antes da consolidação da proposta da Senaes para o PPA 2008-2011 foi a elaboração do Mapeamento Nacional de Economia Solidária, concluído em 2007. Nele constam informações relevantes sobre a realidade dos empreendimentos de economia solidária no Brasil, sob as mais variadas dimensões.

De acordo com o diretor da Senaes, o mapeamento foi importante ao dar à secretaria um diagnóstico atual dos empreendimentos, apontados por ele como "atores fundamentais do processo", e que apresentaram diversas fragilidades em termos sócio-organizativos, econômicos e políticos. Os resultados do mapeamento, que formaram a base de dados do Sistema de Informações em Economia Solidária (Sies), deveriam subsidiar a reorientação das políticas da secretaria.

No entanto, a Senaes passou por uma série de dificuldades na execução de suas ações previstas no PPA 2008-2011, tendo nos últimos três anos uma média de execução 66,2%, média inferior àquela observada no primeiro PPA. Nesse período, 2009 foi o ano com melhor índice de execução, com 77,3%. Já o ano com o índice mais baixo foi 2008, com 51,6%, que, aliás, foi também o menor índice considerando os dois PPAs.

Ao comparar o orçamento da Senaes entre os PPAs 200-2007 e 2008-2011, nota-se que o segundo apresentou um orçamento superior. De acordo com o diretor da Senaes, esse fato está ligado à mobilização dos atores sociais que defendem a temática da economia solidária junto ao Estado e à sociedade, dando-lhe maior visibilidade e peso político. No entanto, seu índice de execução foi menor que o do primeiro. O diretor fez uma contextualização sobre as dificuldades de execução no PPA 2008-2011, ao apontar os possíveis fatores que levaram a tal quadro.

O primeiro deles diz respeito ao término do convênio entre a Senaes e a Fundação Banco do Brasil (FBB) em 2007, que de certa forma dava maior agilidade ao processo de execução das ações do programa. Desse ano em diante, esta secretaria passou a fazer, diretamente, convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de chamadas públicas. A mudança deveu-se ao fato do governo federal alterar as regras de repasse de recursos públicos para entidades da sociedade civil, com o Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007, que passou a regulamentar:

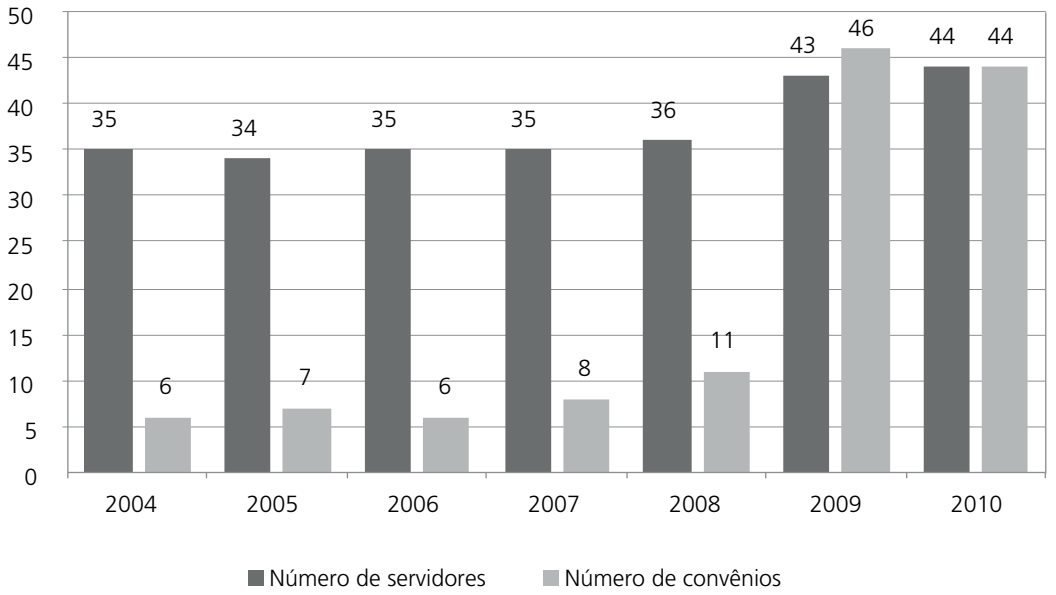
> (...) os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (BRASIL, 2007).

Consequentemente, foi publicada em novembro de 2008 a Portaria Interministerial nº 127, que estabeleceu as normas para a execução do dispositivo do Decreto

nº 6.170 e colocou em prática o referido decreto com a implantação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (SICONV). Essas novas normativas apresentaram uma série de exigências e controles rigorosos na execução e condução dos convênios e contratos de repasses de recursos públicos junto às organizações da sociedade civil, acarretando em dificuldades iniciais de adaptação por parte dos órgãos que dependem dessas parcerias para executar seu orçamento.

Um fator complicador para a política em estudo, e que de alguma forma também ocorreu nos demais programas sociais do governo, é que o nível de exigências que as novas normativas trouxeram não foi acompanhado por uma melhoria proporcional na estrutura interna dos órgãos, sobretudo em termos de recursos humanos. Na Senaes, entre 2004 e 2010, houve aumento de 450% do número de convênios celebrados com entidades da sociedade civil, como demonstra o gráfico 2. Esse aumento ocorreu principalmente entre 2008 e 2009, fruto da entrada em vigor do Decreto nº 6.170 e da Portaria Interministerial nº 127. Porém, em termos de estrutura interna, o aumento do número dos convênios não foi acompanhado pelo aumento proporcional do número de servidores, o que resultou na mudança da relação de servidores por convênio, que era próximo de cinco servidores para cada convênio em 2005 e chegou a um servidor por convênio em 2010.

GRÁFICO 2
Relação entre o número de servidores e de convênios – Senaes, 2004-2010



Fonte: Senaes.
Elaboração dos autores.

O que se entende da discussão deste tópico é que os instrumentos orçamentários da Senaes, além de representarem um volume de recursos muito baixo para a efetivação de um programa nacional de cunho transversal, como almejava ser o PESD, comungam da mesma fragilidade de outras políticas sociais. Seus recursos destinados originariamente pela LOA são reduzidos por meio de cortes ou contingenciamentos ao longo do ano, de acordo o planejamento econômico e fiscal do governo federal. Com isso, a possibilidade de descontinuidade das ações é grande, deixando a política em um estado de instabilidade.

O fortalecimento do mercado de trabalho assalariado permaneceu como prioridade do governo nas duas gestões analisadas, cabendo à Senaes apenas um papel residual, quase simbólico, como mostram os dados sobre dotação e execução orçamentária do MTE. Esse desprestígio da economia solidária na esfera do governo federal também foi diagnosticado por Novaes (2008), o que o levou a argumentar que a Senaes seria uma espécie de pedra *proto-socialista* em um colar *pró-capital*.

4.3 AS PARCERIAS INSTITUCIONAIS NO GOVERNO FEDERAL

Além das ações que compõem o PESD, a Senaes busca estabelecer parcerias com outras estruturas de governo para implementar ações de economia solidária. O principal órgão que ela dispõe para efetuar essa interlocução institucional é o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), criado por meio do Decreto nº 5.811, de 21 de julho de 2006. O CNES é um órgão colegiado integrante da estrutura do MTE, de natureza consultiva e propositiva, e possui a incumbência de realizar a interlocução e buscar consensos em torno de políticas e ações de fortalecimento da economia solidária no Brasil. No que diz respeito a sua composição, estão presentes representantes de instâncias de governo – federal, estaduais e municipais –, de empreendimentos econômicos solidários e de organizações da sociedade civil.

Em geral, as demais ações de economia solidária no governo federal, além das previstas no PESD, são executadas de duas formas distintas: algumas delas são executadas em parceria com outras estruturas de governo; em outras, a Senaes apoia direta ou indiretamente, mas a execução fica a cargo da estrutura responsável. No caso das primeiras, elas integram programas de outros ministérios que são executados em parceria com a Senaes, por meio de destaque orçamentário, ou seja, a transferência de recursos destinados pela LOA de outra entidade da administração pública para a Senaes. Como

exemplo dessas ações, pode-se citar: o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), do Ministério da Justiça (MJ); o Fomento para a Organização de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos, do Ministério das Cidades (MCidades); e a parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), por meio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), para o apoio ao Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC).

No caso da outra possibilidade, a Senaes apoia institucionalmente algumas ações de outros ministérios. Os principais parceiros nesse caso são: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com suas ações de inclusão produtiva de parcelas da população em situação de pobreza; o Ministério do Meio Ambiente (MMA), com ações ligadas à Agenda 21; e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com suas ações de cooperativismo e apoio aos empreendimentos de agricultura familiar. No caso da parceria com o MDA, essa é considerada pelo diretor entrevistado da Senaes como estratégica, ainda mais pelo fato de que, embora esta secretaria tenha como foco principal o público excluído do mercado de trabalho formal urbano, o mapeamento apontou que a realidade da economia solidária no Brasil possui uma forte ligação com o meio rural.

A definição de que o público prioritário para as ações da Senaes seriam os trabalhadores urbanos ocorreu porque, no ato de criação do PESD, sua justificativa não poderia se sobrepor a de outra ação já existente no governo federal. E no Brasil, o fomento ao cooperativismo já era definido como de responsabilidade do Departamento Nacional de Cooperativismo (DENACOOP), ligado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa). O DENACOOP foi criado no âmbito da Lei nº 5.764/1971, conhecida como Lei Geral do Cooperativismo, instituída em pleno auge da modernização agrícola brasileira e que resultou no surgimento de grandes cooperativas agrícolas.[6]

No entanto, o cooperativismo apoiado pelo DENACOOP não converge com a estratégia de cooperativismo popular defendida pela economia solidária. Como em

6. Desde sua institucionalização, a Lei nº 5.764 não sofreu alterações significativas, mesmo diante das transformações e emergências de novas formas de organização do trabalho associado no Brasil.

termos da Lei nº 5.764 não há diferença entre cooperativismo "empresarial" e cooperativismo "popular", a diferenciação no âmbito do PPA precisou ser realizada em termos de rural, no caso o DENACOOP, e urbano, caso da Senaes. Essa diferenciação acarretou perdas políticas para a SENAES, sobretudo com relação aos movimentos sociais da agricultura familiar, que embora carreguem em seu nome a marca economia solidária, caso da União das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Unicafes), estão mais ligados politicamente ao MDA, que concentra as políticas públicas que os beneficiam mais diretamente.

Portanto, o que se identifica é que as parcerias institucionais que gravitam em torno da Senaes, embora sejam importantes, são frágeis e resultam em ações de pouco vulto para o fortalecimento político-institucional da economia solidária. Costa (2008) também chegou à conclusão semelhante, e citou como indicativo do baixo grau de institucionalização do tema o fato de não ter sido aprovada nenhuma lei que tratasse especificamente de economia solidária.[7]

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou compreender a forma como a temática da economia solidária foi adotada pela agenda governamental. Primeiramente, diagnosticou-se que o processo de inserção da economia solidária como política pública pelo governo federal em 2003, com o lançamento do PESD, pode ser compreendido a partir do modelo proposto por Kingdon (1995).

Por outro lado, o próprio modelo adotado aponta que a inserção de um programa de política pública na agenda governamental é apenas uma etapa de seu ciclo. Definida sua constituição normativa, o programa segue sua luta interna em busca da consolidação da marca política que ele representa e na disputa pelos recursos limitados do governo.

7. Atualmente há uma mobilização, coordenada pelo FBES, para a aprovação da Lei da Economia Solidária. O texto do projeto de lei pode ser consultado no *site*: <http://cirandas.net/leidaecosol/texto-da-lei>.

Todavia, mesmo o governo abrangendo vários problemas e soluções em sua agenda, são poucas as prioridades que ascendem ao seu macrossistema político, enquanto os demais programas gravitam em um campo marginal, fora desse núcleo, em busca de espaço para sua valorização interna. E parece ser esse o processo que está vivendo a política nacional de economia solidária.

Passados os primeiros oito anos, não se observou uma real intervenção do governo ao ponto de consolidar as práticas socioeconômicas – difundidas pela economia solidária – como estratégia real para a inserção no mundo do trabalho, ou mesmo criar um ambiente institucional que incentive a formalização dos grupos econômicos associativos existentes e os que estariam por surgir. O que os resultados apontam é que a economia solidária foi encarada pelo governo federal como uma alternativa paliativa ao problema do desemprego, voltada apenas para grupos excluídos e de difícil inserção no mercado de trabalho assalariado.

A Senaes, órgão responsável pela elaboração e execução do PESD, apresentou dificuldades de execução orçamentária, resultante, por um lado, de problemas estruturais internos, e de outro, pela própria fragilidade do ciclo de execução das políticas sociais no Brasil, cujo orçamento previamente definido pela LOA está sempre sujeito a cortes e contingenciamentos de acordo com as diretrizes fiscais estabelecidas pelo centro econômico. Com isso, o PESD ficou limitado a ações fragmentadas que, embora tenham alcançado resultados positivos em alguns setores e junto a alguns grupos específicos, ainda são frágeis e insuficientes para sua maior incidência em âmbito nacional.

Deve-se ressaltar também que, apesar de todas as dificuldades quanto a recursos e instrumentos institucionais, a Senaes conseguiu aglutinar ao seu entorno forças sociopolíticas importantes para a defesa da economia solidária enquanto objeto de política pública. A realização de conferências e plenárias e nacionais, com participação de representantes de empreendimentos e entidades de apoio de todo o Brasil, além da disseminação das incubadoras tecnológicas de cooperativas populares em universidades públicas e privadas, são exemplos de divulgação do termo e toda sua simbologia no território nacional. Esse esforço foi importante para a manutenção, ainda que de forma marginal, da temática da economia solidária enquanto marca política presente na agenda governamental.

Sob nosso entendimento, a economia solidária deve ser tomada como uma alternativa real de organização para o trabalho dos mais diversos grupos sociais, independentemente de sua condição socioeconômica, de forma a consolidar-se como uma estratégia de desenvolvimento endógeno. Uma proposta dessa natureza somente seria possível com uma adesão clara do núcleo de decisão do governo no enfrentamento de alguns desafios importantes, tais como: a definição de um ambiente institucional propício para a formalização dos empreendimentos em cooperativas, que implicaria em uma revisão na Lei Geral do Cooperativismo; o estabelecimento de canais de financiamento adequados para sua realidade – a exemplo do PRONAF na agricultura familiar; a criação de programas de assistência técnica para a gestão de negócios e organização associativa dos empreendimentos, com capilaridade em todo o território nacional; maior possibilidade de acesso a mercados institucionais, por meio de compras públicas, que possam garantir a viabilidade inicial desses empreendimentos; entre outras ações que podem ser derivadas do próprio mapeamento elaborado pela Senaes. As necessidades listadas poderiam ser divididas em ações de curto e longo prazo, abordando desde o apoio aos empreendimentos já consolidados até a construção de uma cultura cooperativista para o trabalho no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALVES, R. M. [Diretor da Senaes]. Entrevista concedida à Fernanda Abreu Nagem para elaboração de dissertação de mestrado em extensão rural pela Universidade Federal de Viçosa. Brasília, 1º fev. 2011.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 3, 2002.

BERTUCCI, J. O. **A produção de sentido e a construção social da economia solidária**. 2010. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2010.

BRASIL. **Lei Orçamentária Anual**. Brasília, 2004 a 2010. Disponível em: <www.camara.gov.br>.

_____. **Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Disponível em: <www.camara.gov.br>.

CAPELLA, A. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais**, n. 61, 2006.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes, 1998.

COSTA, M. M. **Formação da agenda governamental**: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela. 2008. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília (UnB), Brasília, 2008.

FEDOSSEIEV, P. N. **Karl Marx**. Lisboa: Editora Avante, 1973.

FERNANDES, A. A. Políticas Públicas: definição, evolução e o caso brasileiro na política social. *In*: DANTAS, H.; JUNIOR, J. P. M. (Org.). **Introdução à política brasileira**. São Paulo: Paulus, 2007.

FRANÇA FILHO, G. C. Políticas públicas de economia solidária no Brasil: características, desafios e vocação. *In*: FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FRANÇA FILHO, G. C.; LAVILLE, J. **Ação pública e economia solidária**: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000.

GAIGER, L. I. G. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. **Caderno CRH**, n. 39, 2003.

HADDAD, F. **Sindicatos, cooperativas e socialismo**. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. United States of America: Addison-Wesley Longman. 1995.

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

MANCE, E. A. **A revolução das redes**: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual. Petrópolis: Vozes, 1999.

MATTOSO, J. **A desordem do trabalho**. São Paulo: Scritta, 1999.

NAGEM, F. A. **Os caminhos do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento**. 2008. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Viçosa (UFV), Viçosa, 2011.

NOVAES, H. Uma pedra proto-socialista num colar pró-capital financeiro: notas sobre a política pública de economia solidária no governo Lula. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA, 6., São Paulo. **Anais**. São Paulo, 2008.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: HUCITEC, 2009.

PINTO, I. C. M. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Revista de Políticas Públicas**, v. 12, n. 1, 2008.

POCHMANN, M. **Desenvolvimento, trabalho e solidariedade**: novos caminhos para a inclusão social. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

QUIJANO, A. Sistemas alternativos de produção? *In*: SOUZA, S. B. (Org.). **Produzir para viver**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

RAZZETO, L. **Los caminhos de la economia solidária**. Buenos Aires: LUMEN-HVMANITAS, 1997.

SILVA, S. P. A economia solidária e os desafios da gestão pública: uma análise do programa oportunidade solidária no município de São Paulo. **Revista Otra Economia**, Buenos Aires, v. 4, n. 7, 2010.

SINGER, P. **Globalização e desemprego**. São Paulo: Contexto, 2000.

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

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Revista Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, 2006.

ANEXO

TABELA 1A
Valor e execução orçamentária por projeto do PESD – PPA 2004-2007

Projetos/PPA		2004	2005	2006	2007	**Total**
0980 – Apoio à Constituição e Consolidação de Políticas Públicas de Economia Solidária	Orçamento (R$)	2.025.454	906.536	710.080	1.536.874	**5.178.944**
	Total (%)	7,0	6,9	5,5	4,5	**5,8**
	Execução (%)	77,3	3,4	99,6	96,7	**73,2**
2272 – Gestão e Administração do Programa	Orçamento (R$)	1.554.131	400.971	448.000	400.000	**2.803.102**
	Total (%)	5,3	3,0	3,5	1,2	**3,1**
	Execução (%)	92,1	62,2	72,9	99,3	**85,8**
2A84 – Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária	Orçamento (R$)	0	0	784.000	424.821	**1.208.821**
	Total (%)	0	0	6,1	1,3	**1,4**
	Execução (%)	0	0	96,8	96,9	**96,8**
2A85 – Capacitação de Agentes de Desenvolvimento Solidário	Orçamento (R$)	0	0	274.000	2.400.239	**2.674.239**
	Total (%)	0	0	2,1	7,1	**3,0**
	Execução (%)	0	0	81,8	77,7	**78,1**
4641 – Publicidade de Utilidade Pública	Orçamento (R$)	593.884	397.121	230.000	207.000	**1.428.005**
	Total (%)	2,0	3,0	1,8	0,6	**1,6**
	Execução (%)	40,7	52,3	60,5	0	**41,2**
4736 – Funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária	Orçamento (R$)	396.399	399.552	0	0	**795.951**
	Total (%)	1,4	3,0	0	0	**0,9**
	Execução (%)	100,0	73,4	0	0	**86,6**
4737 – Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária	Orçamento (R$)	20.566.250	8.959.154	8.819.440	20.916.542	**59.261.386**
	Total (%)	70,6	67,8	68,5	61,6	**66,5**
	Execução (%)	44,1	67,5	92,1	24,6	**47,9**
4739 – Promoção do Consumo Ético e Comércio Justo	Orçamento (R$)	2.484.738	368.617	1.232.000	808.473	**4.893.828**
	Total (%)	8,5	2,8	9,6	2,4	**5,5**
	Execução (%)	58,5	99,9	100	99,9	**78,9**
4744 – Assistência Técnica para Geração de Finanças Solidárias	Orçamento (R$)	489.602	154.979	0	0	**644.581**
	Total (%)	1,7	1,2	0	0	**0,7**
	Execução (%)	87,2	100	0	0	**90,3**
6540 – Ações Emergenciais de Geração de Trabalho e Renda	Orçamento (R$)	2.000.000	0	0	0	**2.000.000**
	Total (%)	6,9	0	0	0	**2,2**
	Execução (%)	90,3	0	0	0	**90,3**
8275 – Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão	Orçamento (R$)	0	1.633.470	1.848.000	7.262.051	**10.743.521**
	Total (%)	0	12,4	14,4	21,4	**12,1**
	Execução (%)	0	96,4	98,7	97,3	**97,4**
Total Senaes	**Orçamento (R$)**	**29.110.458**	**13.220.400**	**12.870.644**	**33.956.000**	**89.157.502**
	Total (%)	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
	Execução (%)	**60,8**	**77,4**	**97,8**	**94,1**	**81,03**

Fonte: LOA 2004-2007.

TABELA 2A
Valor e execução orçamentária por projeto do PESD – PPA 2008-2010

Projetos/PPA		2008	2009	2010	**Total**
2272 – Gestão e Administração do Programa	Orçamento (R$)	621.273	620.000	910.000	**2.151.273**
	Total (%)	1,5	2,3	2,0	**1,9**
	Execução (%)	92,2	98,4	89,7	**92,9**
2A84 – Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do SIES	Orçamento (R$)	3.000.000	2.000.000	1.000.000	**6.000.000**
	Total (%)	7,2	7,5	2,2	**5,3**
	Execução (%)	100,0	24,1	0,0	**58,0**
2A85 – Formação de Formadores(as), Educadores(as) e Gestores Públicos para Atuação em Economia Solidária	Orçamento (R$)	4.750.000	4.650.000	10.745.000	**20.145.000**
	Total (%)	11,5	17,3	23,8	**17,8**
	Execução (%)	36,9	59,4	23,8	**35,1**
4641 – Publicidade de Utilidade Pública	Orçamento (R$)	0	0	500.000	**500.000**
	Total (%)	0,0	0,0	1,1	**0,4**
	Execução (%)	0,0	0,0	7,9	**7,9**
4737 – Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária	Orçamento (R$)	5.924.100	3.014.130	2.800.000	**11.738.230**
	Total (%)	14,3	11,2	6,2	**10,4**
	Execução (%)	0,1	0,1	0,0	**0,1**
4739 – Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos de ES	Orçam. (R$)	2.562.908	5.388.000	2.100.000	**10.050.908**
	Total (%)	6,2	20,1	4,7	**8,9**
	Execução (%)	0,0	51,4	43,8	**36,7**
4827 – Desenvolvimento e Disseminação de Conhecimentos e Tecnologias Sociais Apropriadas à Economia Solidária	Orçam. (R$)	401.000	401.000	380.000	**1.182.000**
	Total (%)	1,0	1,5	0,8	**1,0**
	Execução (%)	99,8	0,0	16,4	**39,1**
4850 – Fomento a Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários	Orçamento (R$)	2.800.000	1.250.000	2.200.000	**6.250.000**
	Total (%)	6,8	4,7	4,9	**5,5**
	Execução (%)	59,0	24,0	13,0	**35,8**
8056 – Fomento às Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários	Orçamento (R$)	2.412.907	2.249.528	2.729.000	**7.391.435**
	Total (%)	5,8	8,4	6,1	**6,5**
	Execução (%)	0,4	0,0	45,6	**17,0**
8078 – Agentes de Desenvolvimento Solidário	Orçamento (R$)	11.850.000	8.200.000	12.876.000	**32.926.000**
	Total (%)	28,6	30,6	28,6	**29,0**
	Execução (%)	47,3	25,5	4,5	**25,1**
8138 – Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária	Orçamento (R$)	4.739.781	3.600.000	4.085.000	**12.424.781**
	Total (%)	11,4	13,4	9,1	**11,0**
	Execução (%)	0,0	0,0	1,5	**0,5**
8275 – Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão	Orçamento (R$)	1.800.000	1.800.000	1.950.000	**5.550.000**
	Total (%)	4,3	6,7	4,3	**4,9**
	Execução (%)	16,2	0,0	0,0	**5,3**
8420 – Estímulo à Institucionalização de Políticas Públicas de Economia Solidária	Orçamento (R$)	600.000	1.511.902	2.795.000	**4.906.902**
	Total (%)	1,4	5,6	6,2	**4,3**
	Execução (%)	34,6	15,6	75,0	**51,8**
Total Senaes	**Orçamento (R$)**	**41.461.999**	**26.816.303**	**45.070.000**	**113.348.302**
	Total (%)	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
	Execução (%)	**51,6**	**77,3**	**69,5**	**66,2**

Fonte: LOA 2008-2010.

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

ISSN 1415-4765

Ministério da
Integração Nacional

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA