

POLÍTICAS PÚBLICAS E ORÇAMENTO PARA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL (2004-2021): da agenda propositiva ao abandono

PUBLIC POLICIES AND BUDGET FOR SOLIDARY ECONOMY IN BRAZIL (2004-2021): from the propositive agenda to abandonment

Caio Luis Chiariello¹

Sergio Azevedo Fonseca²

Resumo:

Este artigo aborda a conceituação da Economia Solidária, trajetória dos empreendimentos solidários no Brasil e sua presença na agenda pública. A elaboração de políticas públicas voltadas para a Economia Solidária teve início na década de 1990, culminando em 2003 com o surgimento da SENAES, articuladora de tais políticas. A partir da pesquisa junto às LOAs de 2004 a 2021, foram levantados os aportes de recursos do Orçamento Federal e suas Ações destinadas para a Economia Solidária no período. O volume do aporte orçamentário permite uma análise acerca da inserção da Economia Solidária na agenda governamental, que apresentou valores crescentes até 2012, mas com retração a partir de 2013, chegando a valores mínimos entre 2018 e 2021. Essa dinâmica aponta para uma relevância inédita dada à Economia Solidária, seguida pelo seu abandono por parte do Executivo Federal, sobretudo a partir de 2017.

Palavras-chave: Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES; Leis Orçamentárias Anuais – LOAs; Transversalidade.

Abstract:

This paper approach the concept of Solidarity Economy, the solidarity enterprises path in Brazil and its presence on the public agenda. Solidary Economy public policies started in beginning oft 1990s, but were enforced in 2003 with the SENAES, which articulated such public policies. This research presents the LOAs analyses from 2004 to 2021, the Federal Budget and its Actions oriented to the Solidary Economy, each represent the inclusion of Solidarity Economy in the governamental agenda. The resources were increased until 2012, but decreased from 2013, and became undermost between 2018 and 2021. The LOAs budget directed to Solidary Economy points its relevance, never given before, but also points its recent abandon by the Federal Executive.

¹ Docente da FACE-UFGD Pós Doutorado em Administração Pública - UNESP Mestre e Doutor em Engenharia de Produção em Engenharia de Produção Economista - UNESP. E-mail: caiochiariello@ufgd.edu.br

² Livre-docente do Departamento de Administração Pública pela UNESP, Doutor em Admnsitração pela USP, Mestre em Administração pela USP, Economista pela USP. E-mail: sergio.fonseca@unesp.br

Keywords: National Secretary for Solidarity Economy – SENAES; Annual Budget Laws – LOAs; Transversality.

1. Introdução

Estudar a Economia Solidária, em seus aspectos teóricos e empíricos, implica remeter a uma lógica conceitual alicerçada em experiências e trajetórias de arranjos coletivos de trabalhadores em empreendimentos movidos por uma ética distanciada em relação à hegemônica acumulação ampliada do capital. Esse é o ponto de partida. Resumidamente, os empreendimentos da Economia Solidária são constituídos, em sua maioria, a partir de princípios comuns que norteiam sua composição e trajetória em diferentes localidades e momentos históricos. Garcia (2018) aponta os seguintes princípios como norteadores da Economia Social praticada na Europa:

Primacia de la persona y del objeto social sobre el capital; b) Adhesión voluntaria y abierta; c) Control democrático ejercido por sus miembros (no afecta a las fundaciones, puesto que no tienen socios); d) Conjunción de los intereses de los miembros usuarios y/o del interés general; e) Defensa y aplicación de los principios de solidaridad y responsabilidad; f) Autonomía de gestión e independencia respecto de los poderes públicos (GARCIA, 2018, p. 105).

Nos Estados Unidos, princípios similares comparecem, com roupagem própria e configurando Redes de Economia Solidária, como lembra Kawano (2010), ao relatar que:

The principles of the solidarity economy vary in their articulation from place to place but share a common ethos of prioritizing the welfare of people and planet over profits and blind growth. The U.S. Solidarity Economy Network uses these five principles: solidarity, cooperation, mutualism; equity in all dimensions (e.g., race, ethnicity, nationality, class, and gender, etc.); participatory democracy; sustainability; and, pluralism (KAWANO, 2010, p. 4).

No Brasil, Paul Singer defende que a Economia Solidária compreende um campo no qual:

[...] os princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do capital e o direito à liberdade individual. A aplicação desses princípios une todos os que produzem numa única classe de trabalhadores que são possuidores de capital por igual em cada cooperativa ou sociedade econômica. O resultado natural é a solidariedade e a igualdade, cuja reprodução, no entanto, exige mecanismos estatais de redistribuição solidária da renda (SINGER, 2002, p.10).

No mesmo diapasão, Lisboa (2006) aponta para princípios ou indicadores para a fundamentação da Economia Solidária em 3 âmbitos: 1) Social, voltado para a identidade, pertencimento, empoderamento local, dimensões étnicas, de gênero, culturais, inclusão dos excluídos, condições laborais, condições dignas de vida; 2) Econômico, como nível de rendimentos, ocorrência de trabalho assalariado, cargas de trabalho, duração da jornada de trabalho, qualificação, formação, inovação, propriedade coletiva dos meios de produção e participação na gestão; 3) Territorialidade, com utilização de recursos locais, intercooperação, participação na política do entorno, preço justo, práticas de consumo sustentáveis e monitoramento das cadeias produtivas.

A Carta de Princípios da Economia Solidária, elaborada pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária em 2003, reitera essas visões, sintetizando que a Economia Solidária representa uma globalização

humanizadora, sustentável, voltada para a satisfação racional das necessidades de cada um e de toda a população da Terra. Esse conjunto de princípios que regem a Economia Solidária repousam sobre a primazia da propriedade coletiva, do trabalho associado e da participação democrática. A propriedade coletiva deriva do uso coletivo dos meios de produção, com autogestão do trabalho, nas esferas da produção, das operações e da gestão, culminando na socialização da riqueza gerada. Essa forma coletiva de organizar a produção material remete a uma alternativa, uma resistência à hegemonia da acumulação capitalista e de seus desdobramentos. Para Gaiger (2006, p.15), “em seu cerne, coloca-se a possibilidade de reversão daquele processo vital ocorrido nos primórdios do capitalismo, de separação entre o trabalhador, os meios de trabalho e o seu produto”.

A Economia Solidária apresenta plasticidade conceitual e mesmo etimológica, mutante conforme o debate e a aplicação em determinada comunidade, região ou país, consubstanciada por processos históricos específicos. Pode-se encontrar denominações como Economia Social, Sócio-economia Solidária, Economia Solidária, Empreendimentos Econômicos Solidários, Empreendimentos Autogestionários, Empresas Recuperadas, Cooperativas Populares e demais denominações, que são singulares, mas que expressam formas de organização da produção e do trabalho ancoradas na autogestão (MORAIS, 2016). No Brasil, as experiências de Economia Solidária se referem a atividades rurais e urbanas, em sua maioria engendrada por populações fragilizadas social e economicamente (EID, et al, 2015).

Em termos históricos, a trajetória errática do Brasil no interior do capitalismo global e da divisão internacional do trabalho, marcada por sucessivas fases descendentes dos ciclos econômicos, sujeitou expressiva fração da população ao desemprego estrutural-tecnológico e à falta de perspectiva de sustento material por meio do emprego formal e/ou da informalidade, processos esses agravados com o advento e a disseminação da automação microeletrônica e das Tecnologias de Informação – TIs (ANTUNES, 2013). Como forma de resistência a essa trajetória observou-se, no país, notadamente a partir da década de 1990, o (re)surgimento de empreendimentos populares, rurais e urbanos, movidos por ações coletivas e movimentos sociais que historicamente lutam por terra, trabalho e dignidade. São empreendimentos que expressam a junção de duas noções historicamente diametrais, um oxímoro - economia e solidariedade - sugerindo a inserção do elemento solidário no centro da elaboração de suas atividades produtivas e relações sociais (FRANÇA FILHO, 2002).

A forma de atuação dos empreendimentos emula um rico debate em torno do papel da Economia Solidária, se circunscrita à reprodução material, ou avançando no desenvolvimento de suas forças produtivas, pelo progresso técnico, pela inclusão em elos estratégicos das cadeias produtivas, ou pelo ingresso em nichos de mercado local, regional, nacional ou internacional. Esse debate pontua limitações e possibilidades da Economia Solidária em propor outras formas de produção, de organização do trabalho e geração de riqueza, que venham a questionar os cânones do modo de produção capitalista (WELLEN, 2012). Para tanto, cabe aos empreendimentos de Economia Solidária convergirem com outros atores, nacionais e internacionais, na esfera privada, por meio de parcerias estratégicas para sustentação de suas atividades, mas principalmente na esfera pública, no que tange ao acesso às políticas públicas e aportes financeiros para sua perenidade.

E aqui reside um vetor essencial deste estudo: investigar o papel das políticas públicas para o avanço e consolidação da Economia Solidária, em especial pela alocação de recursos orçamentários do Executivo Federal para sua viabilização, uma vez que, pari passo à geração de trabalho e renda para seus integrantes, os empreendimentos solidários podem apresentar externalidades positivas para seu entorno, alinhando suas atividades com os interesses da sociedade.

O texto, na sua sequência, contém três seções, além desta introdutória: uma primeira seção situando a economia solidária enquanto necessário instrumento de política pública, uma subseção apresentando a trajetória da SENAES e outra subseção discutindo a partilha do orçamento público e suas especificidades;

a segunda seção contém a metodologia do estudo; uma terceira seção com análise específica dos recursos do Orçamento Federal direcionados para as ações de Economia Solidária de 2004 a 2021; e por fim, as conclusões do estudo e suas referências.

2. A economia solidária na agenda das políticas públicas

As agendas governamentais, que dão suporte para a elaboração das políticas públicas, apresentam particularidades e são dinâmicas em sua composição. Capella (2007) ensina que ocorrem mudanças na arquitetura das agendas públicas, especialmente quando são realçados os problemas e questões que até então não haviam emergido, com potência, no panorama das demandas que o poder público tem de equacionar. Em outro estudo, Capella e Brasil (2015, p.58) examinam a existência de microssistemas (micro policysystems), que não estão no radar das agendas já estabelecidas e praticamente inexistem nos debates eleitorais e na imprensa, “Os microssistemas são caracterizados por um baixo e personalizado escopo de conflito e por baixo número de participantes envolvidos, o que acarreta um processo de decisão centralizado e praticamente invisível”. Nesses microssistemas, um número de atores com pouca expressão política, reunidos em grupos mais ou menos coesos, demandam pontualmente ações do poder público para formulação e implementação de políticas públicas.

Para Dagnino, as políticas públicas podem incidir diretamente nos empreendimentos solidários. O manejo dos valores direcionados para a Economia Solidária se daria via financiamento para aquisição de insumos, máquinas e equipamentos, via suporte técnico à gestão e produção, adoção de tecnologias sociais ou indiretamente com a aquisição de sua produção e serviços por meio de compras públicas. O autor inclusive provoca: “Caso as diferentes esferas de governo orientassem a parcela de seu gasto passível de ser atendida por cooperativas e empreendimentos solidários [...] como já ocorre com a compra da agricultura familiar dos alimentos para merenda escolar, não poderíamos diminuir a corrupção?” (DAGNINO, 2018, p.192).

EID (2004) aponta a necessidade de os empreendimentos solidários buscarem a expansão das experiências coletivas, lutando simultaneamente por sua inclusão a agenda pública, mediante políticas públicas que sigam da direção da institucionalização, em caráter sistêmico, de um Movimento da Economia Solidária. Uma contribuição seminal para esse Movimento foi dada pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária – FBES, instância de articulação e diálogo entre diversos atores que, a partir de 2002, promoveu uma série de plenárias nacionais, estaduais e macrorregionais, formando inclusive um Grupo de Trabalho – GT – Brasileiro de Economia Solidária, permanente, congregando entidades como Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES), Associação Nacional dos Trabalhadores de Empresas em Autogestão (ANTEAG), Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (Ibase), Caritas Brasileira, Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), Rede Universitária de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs), Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS)/Central Única dos Trabalhadores (CUT), Fundação Unitrabalho e Rede Brasileira de Gestores de Políticas Públicas da Economia Solidária. O FBES propiciou a elaboração de uma pauta unificada que reuniu as demandas dos vários atores envolvidos. Tal pauta, em seu rol de reivindicações, é marcada pela centralidade nas demandas por política públicas e pelo diálogo com as esferas de governo (NAGEN & JESUS, 2013).

O registro das políticas públicas para a Economia Solidária remonta a meados da década de 1990, quando se assistiu à formação de empreendimentos solidários por trabalhadores à margem do emprego formal, desalentados e desocupados em geral. Elaborou-se políticas que não constaram como ações orçamentárias

diretas, mas que, de alguma forma, visavam a esses grupos. Foram acionados mecanismos de suporte aos produtores rurais em assentamentos de reforma agrária, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF, criado em 1996, que dentre suas linhas apoiava associações e cooperativas de trabalhadores do campo. Outra forma de direcionar recursos públicos para iniciativas solidárias foi acionar as Universidades Públicas por meio das ações das diversas das Incubadoras Universitárias Tecnológicas de empreendimentos solidários e de cooperativas populares, aproveitando o engajamento e a larga expertise de docentes, discentes e técnicos na pesquisa e extensão universitária junto a experiências coletivas. A atuação das universidades no interior da Economia Solidária se manteve constante e imprescindível, validando o conceito da hélice tripla, conjugando historicamente Universidade, Estado e Sociedade (MORAIS & BACIC, 2019).

As incubadoras passaram a concorrer aos editais do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – PRONINC, criado em 1997, tendo como signatários a Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, o Banco do Brasil, a Fundação Banco do Brasil e o Centro de Orientação e Encaminhamento Profissional – COEP e, a partir de 2003, a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES. O PRONINC aporta, por meio de lançamento de editais públicos, recursos para a consolidação e ampliação das ações das incubadoras, propiciando um conjunto de atividades sistemáticas de formação, assessoria e acompanhamento, abrangendo desde o surgimento até a conquista de sua autonomia organizacional e viabilidade econômica.

Da parte das instâncias não públicas, as Caritas Brasileira, ligada à Igreja Católica, por meio das Pastorais da Terra, Pastorais do Migrante e demais, foram importantes no apoio direto e no aporte de recursos destinados às experiências de Economia Solidária desde a década de 1990, em especial no campo das finanças solidárias. Da parte dos sindicatos de trabalhadores, que se depararam com o fenômeno do desemprego estrutural na década de 1990, enfraquecendo e reduzindo suas bases, também se verificou ações. Em 2000 foi fundada a UNISOL Cooperativas, rede de cooperativas de trabalhadores da indústria criada com apoio institucional do Sindicato dos Metalúrgicos do ABC e outras entidades sindicais. Ainda em 2000 a Central Única dos Trabalhadores – CUT lançou a Agência de Desenvolvimento Solidário – ADS, visando a organizar e fomentar o desenvolvimento local em várias regiões do Brasil por meio do apoio à formação de cooperativas de trabalhadores.

Desde o início da década de 1990 também se verificou a mobilização de governos estaduais e municipais para apoiar as iniciativas de Economia Solidária, como os casos das prefeituras de São Paulo e Porto Alegre. No plano institucional de larga abrangência, destaque deve ser dado à criação, pelo governo federal, de uma Secretaria especialmente voltada para a formulação e a implementação de políticas públicas de apoio à economia solidária, a Secretaria Nacional de Economia Solidária – SENAES, cuja relevância merece destaque de abordagem em seção própria.

3. Trajetória da SENAES

A partir de 2003 uma plataforma de políticas públicas foi pensada para expandir os Programas e Ações voltados para a ampliação das atividades de Economia Solidária em âmbito federal, algo já represado desde a década de 1990. A criação de uma secretaria específica para a incorporação da Economia Solidária na agenda política, a SENAES, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, deflagrou uma vontade política até então não institucionalizada.

Para Faria e Sanches (2011), a SENAES representou um arranjo entre diversos ministérios e órgãos públicos para a introdução da Economia Solidária como eixo estruturante transversal de políticas públicas. A partir da existência da SENAES, a Economia Solidária adentrou a agenda pública do Executivo Federal, deixando de ser tomada enquanto objeto de política meramente contingencial ou compensatória, mas instituída como construto para estabelecimento de outro modelo societal.

Com a incumbência de dar visibilidade para a Economia Solidária no campo das políticas públicas, a SENAES enveredou por uma estratégia singular em termos de articulação. No lugar de postular a concentração de programas e ações, a SENAES primou por estabelecer parcerias entre os demais ministérios e entes públicos para a consecução de resultados, compreendendo o caráter transversal da Economia Solidária e os vasos comunicantes com outras áreas que não apenas aquelas voltadas à geração de trabalho e renda (SCHIOCHET, 2011). Dentre as diversas ações transversais, Faria e Sanches (2011) enumeram parcerias nas áreas da saúde, educação, qualificação laboral, ciência e tecnologia, cultura, pesca, desenvolvimento social, segurança alimentar, mineração, habitação, meio ambiente, Agenda 21, igualdade racial e de gênero, finanças solidárias, dentre outras detalhadas pelos autores.

Internamente, uma ação estratégica da SENAES foi a realização do mapeamento dos empreendimentos para a elaboração de um Atlas da Economia Solidária. O mapeamento partiu da necessidade de um diagnóstico situacional dos empreendimentos com características solidárias, como parte do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. O primeiro mapeamento foi realizado em 2005, registrando em sua primeira etapa cerca de 18 mil empreendimentos. Em 2007 houve uma complementação, chegando-se a quase 22 mil empreendimentos. O segundo mapeamento foi realizado entre 2010 e 2013 e abrangeu também órgãos de apoio e fomento e as políticas públicas, totalizando quase 20 mil empreendimentos. O mapeamento deu origem ao Sistema de Informações em Economia Solidária – SIES, concebido para identificar e caracterizar a Economia Solidária, fortalecer sua integração em redes de produção, comercialização e consumo, promover o comércio justo, subsidiar a formulação de políticas públicas, auxiliar na realização de pesquisas e dar visibilidade pública à Economia Solidária.

Desde 2012 a atuação da SENAES foi contemplada no Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, integrando o Plano Brasil Sem Miséria para erradicação da pobreza extrema, em especial no eixo de inclusão produtiva, reforçando ainda mais a perspectiva da transversalidade. Embora 2012 tenha sido o ano com maior aporte de recursos orçamentários para a SENAES, de 2013 em diante observa-se o declínio da participação da SENAES e da Economia Solidária na composição da agenda pública.

A desidratação das políticas públicas para a Economia Solidária, sobretudo a partir de 2015, como será apontado mais adiante, acompanhou a crise social, política e econômica instaurada em 2013 e que perdura até 2019. Nesse contexto, a SENAES foi rebaixada a Subsecretaria a partir de junho de 2016, tendo seu alcance bastante limitado por meio do arrefecimento da vontade política para a consecução de suas ações. Em 01 de janeiro de 2019 a SENAES foi extinta, assim como o Ministério do Trabalho, e a temática da Economia Solidária foi alojada residualmente no Ministério da Cidadania, na Secretaria de Inclusão Social e Produtiva Urbana. Também nos demais órgãos federais verificou-se a retirada da Economia Solidária da pauta orçamentária.

A trajetória detalhada da partilha de recursos públicos federais para a Economia Solidária, com sua evolução e aplicação, será analisada a seguir. A importância da análise reside na percepção da presença da Economia Solidária na elaboração orçamentária a partir da LOA 2004, com elevação paulatina de valores, com ápice na LOA 2012, que também representou o ponto de inflexão para o decréscimo de valores, até o quase desaparecimento da Economia Solidária na peça orçamentária a partir de 2017.

4. O orçamento público e sua partilha

No Brasil, a ação em âmbito federal para a arquitetura das políticas públicas está configurada no Plano Plurianual – PPA, elaborado para duração de 4 anos, com início da vigência a partir do segundo ano de um mandato presidencial, ou seja, tem a mesma duração de um mandato mas não coincide com ele, justamente para permitir que uma gestão se inicie comprometida com a finalização dos programas da gestão anterior, evitando rupturas drásticas. O PPA carrega consigo os desígnios de uma gestão, uma perspectiva da execução do orçamento orientada pela sua proposta de política econômica e social (GIACOMONI, 2010).

A partir do norte dado pelo PPA, são delineadas as LOAs, contemplando em seus Programas e Ações o direcionamento do orçamento público, a fim de atingir as metas desejadas e esperadas em consonância macro com o PPA. A elaboração e proposição da LOA é de competência exclusiva do Poder Executivo. Em linhas gerais, deve conter os três orçamentos: fiscal, seguridade social e investimentos das empresas públicas. Apresenta as macrodiretrizes, a previsão de receitas e destinação de despesas. Cada LOA deve ser avaliada, debatida, aprimorada e aprovada pelo Poder Legislativo anualmente, em calendário estipulado (GIACOMONI, 2010). A partir da análise das LOAs, no interior dos PPAs, pode-se inferir o direcionamento dos recursos públicos para a implantação das políticas públicas e, no caso desta pesquisa, as políticas públicas voltadas para a Economia Solidária.

Quanto ao manejo do orçamento, do fundo público, cabe destacar que os recursos governamentais são escassos, de modo que, se entendermos política pública como aquilo que o governo escolhe ou não fazer, o desenvolvimento de políticas públicas guarda relação com a eleição de prioridades, uma vez que a política pública faz a política. A sua implementação não obedece apenas a critérios técnicos, mas sobretudo evidencia disputas ideológicas tanto no interior de um governo quanto entre grupos de interesses em uma sociedade que é plural e perpassada pelo confronto entre concepções, projetos políticos de grupos díspares, cujas relações são, muitas vezes, marcadas por assimetrias de poder.

A análise das políticas públicas direcionadas para empreendimentos de Economia Solidária, em seu aspecto quantitativo e qualitativo, permite questionar em que medida se verifica um esforço por parte do Estado em promover ações que transformem positivamente a realidade desses empreendimentos, contribuindo para o desenvolvimento das atividades produtivas, comercialização, geração de trabalho e renda e sua consolidação, afinal “não se trata de compreender a Economia Solidária como políticas contingenciais e compensatórias de enfrentamento a momentos de aguçamento das crises do capital, pois ela representa um projeto que coloca em questão o modelo de desenvolvimento hegemônico e aponta para a necessidade de construção de um novo projeto societal” (FARIA & SANCHES, 2011, p.421).

Ora, se em Harvey (2005) o Estado é partícipe do tensionamento resultante da hegemonia do capital, se apresentando como árbitro na divisão das frações do excedente econômico entre grupos sociais, esboçando a correlação de forças entre esses grupos, temos que o Estado não é um ente passivo, mas ativo na manifestação de sua inclinação para determinado projeto político. No caso típico brasileiro, Oliveira (1998) já vaticinou que temos um Estado mínimo para o trabalhador e máximo para o capital. Assim, acompanhamos a apropriação privada do fundo público para remunerar as elites rentistas, que são as mesmas elites do atraso. Nesse quadro, políticas públicas para a Economia solidária seriam refratárias da orientação do Estado para reprodução e acumulação de capital.

5. Metodologia

A metodologia desta pesquisa se mostra qualitativa-quantitativa ou mista, iniciando por uma etapa qualitativa, seguida por uma etapa quantitativa, em que resultados quantitativos são mobilizados para confirmar ou generalizar os resultados qualitativos. Um estudo quali-quantitativo representa o emprego de métodos diferentes para responder uma questão de pesquisa específica, em que as informações obtidas se complementam (CRESWELL, 2010). Para Sampieri et al. (2013), o método misto implica a coleta e a análise de dados quantitativos e qualitativos, sua integração e discussão conjunta, para um maior entendimento do fenômeno em estudo. Possibilita a integração sistemática dos métodos quantitativo e qualitativo em um só estudo, obtendo um panorama mais completo do fenômeno.

Em sua etapa qualitativa, parte-se do debate acerca da trajetória da Economia Solidária no Brasil e sua inclusão na agenda pública e, na etapa quantitativa, apresentam-se dados coletados por meio de pesquisa documental com o levantamento dos aportes orçamentários do Executivo Federal para o fortalecimento, desenvolvimento e continuidade dos empreendimentos de Economia Solidária.

Foram coletados dados das LOAs do Executivo Federal de 2004 a 2021 em seus Programas Temáticos, buscando levantar as ações voltadas para a Economia Solidária. Também foram verificadas as ações quanto aos seus objetivos, alcances e metas. Para tanto, a coleta de dados foi feita com a busca nos sítios eletrônicos dos Ministérios e Secretarias que alojam as unidades orçamentárias. Buscou-se constatar a inclinação das ações voltadas para os empreendimentos econômicos solidários e dos seus trabalhadores, em suas diversas modalidades, inclusive com metas de alcance já definidas na elaboração das LOAs, representando a constatação prévia de uma demanda existente.

Nesse corte metodológico, cada uma das Ações foi analisada, ano a ano, resultando na compilação e tabulação da dotação orçamentária anual para a Economia Solidária contida em cada LOA, de modo a permitir uma análise comparativa na série histórica para a observação do comportamento dos montantes, as Unidades Orçamentárias das quais afluíram os recursos, na perspectiva da transversalidade, demonstrando os aportes financeiros das diferentes instâncias do Executivo Federal. Os valores monetários apresentados foram convertidos a preços de janeiro de 2021, indexados pelo IPCA-IBGE, indicador mais comumente utilizado para atualização monetária das contas públicas.

6. Resultados e discussões

Inicialmente, serão apresentados os dados sobre a alocação de recursos nas LOAs, de 2004 a 2021, integrantes de diferentes PPAs. As LOAs 2004 a 2007, 2008 a 2011, 2012 a 2015, 2016 a 2019 e 2020 a 2023 integraram PPAs distintos, imbuídos de dinâmicas próprias. A seguir, serão apresentados os dados e a expressão gráfica dos valores orçamentários nas LOAs 2004 a 2021 destinados para Ações da Economia Solidária, bem como sua análise, contemplando: a) volume total de recursos orçamentários anuais; b) volume total de recursos por Unidade Orçamentária.

A Tabela 1 traz o consolidado dos valores orçamentários destinados às políticas públicas para a Economia Solidária, totalizando mais de R\$5 bilhões no período de 2004 a 2021. Também apresenta a participação percentual de cada LOA no montante do período.

Tabela 1: Valores Totais das LOAs 2004-2021 para a Economia Solidária

ANO	VALORES ECOSOL	% do TOTAL
LOA2004	R\$ 218.178.765,81	4,40%
LOA2005	R\$ 314.627.631,25	6,26%
LOA2006	R\$ 201.366.312,01	3,85%
LOA2007	R\$ 292.391.985,12	5,85%
LOA2008	R\$ 417.465.089,62	8,42%
LOA2009	R\$ 392.077.060,79	7,91%
LOA2010	R\$ 411.510.969,25	8,30%
LOA2011	R\$ 446.295.203,24	9,00%
LOA2012	R\$ 873.916.235,75	16,78%
LOA2013	R\$ 679.701.733,90	13,71%
LOA2014	R\$ 302.400.787,36	6,10%
LOA2015	R\$ 201.514.217,87	4,06%
LOA2016	R\$ 112.638.177,84	2,27%
LOA2017	R\$ 74.218.367,96	1,50%
LOA2018	R\$ 22.459.901,56	0,54%
LOA2019	R\$ 29.413.271,25	0,60%
LOA2020	R\$ 18.320.278,23	0,37%
LOA2021	R\$ 4.385.027,00	0,09%
TOTAL	R\$ 5.012.881.015,80	100,00%

Fonte: LOAs 2004-2021, elaborado pelos autores

Já a tabela 2 e a Figura 1 permitem visualizar a distribuição da dotação orçamentária advinda de cada Unidade Orçamentária, com os valores e o comparativo dos esforços das diversas instâncias administrativas do Executivo Federal, e os dados sobre os aportes percentuais feitos por cada Unidade, na perspectiva da transversalidade já mencionada e capitaneada pela SENAES. As Unidades que mais cotizaram foram o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, e o MTE, por meio da SENAES e do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, que responderam juntos por quase 80% dos valores totais.

O MDS foi criado em janeiro de 2004 com o objetivo de promover a inclusão social, a segurança alimentar, a assistência integral e uma renda mínima de cidadania às famílias que viviam em situação de pobreza. O Ministério implementou inúmeros programas e políticas públicas de desenvolvimento social nas três esferas de governo, mediante parcerias com instituições da sociedade civil e órgãos de fomento financeiro nacionais e internacionais, na busca pela formação de uma rede de proteção e promoção social que revertesse o ciclo de pobreza para promoção de cidadania. Em 2019 o MDS também foi rebaixado à condição de secretaria junto ao Ministério da Cidadania.

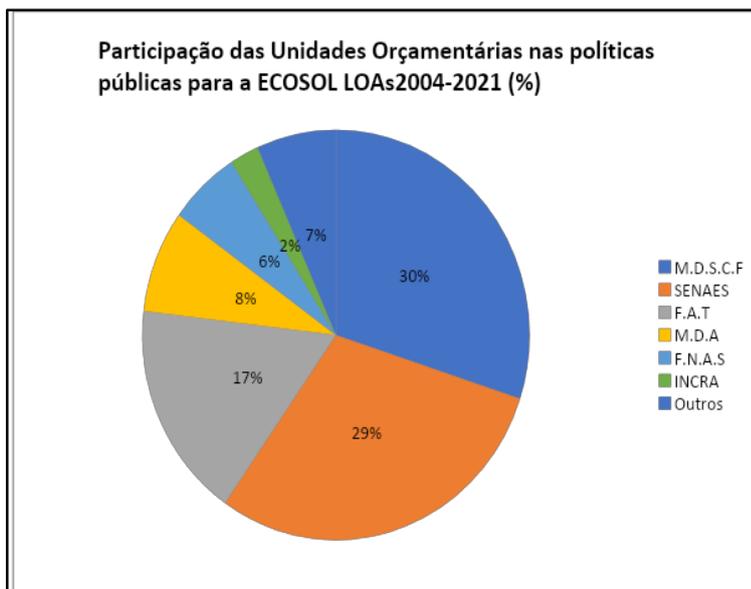
O FAT é um fundo especial vinculado ao Ministério do Trabalho, destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico, dentre os quais programas para qualificação de mão-de-obra voltados para trabalhadores atuantes em empreendimentos de Economia Solidária.

Tabela 2 - Unidades Orçamentárias e Ações para a Economia Solidária (2004-2021)

Unidade Orçamentária	Valor	% do Total
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	R\$ 1.506.047.443,14	30,03%
Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES	R\$ 1.488.103.254,75	29,67%
Fundo de Amparo ao Trabalhador	R\$ 861.310.803,74	17,17%
Ministério do Desenvolvimento Agrário	R\$ 405.020.892,02	8,08%
Fundo Nacional de Assistência Social	R\$ 299.797.114,30	5,98%
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	R\$ 122.042.164,47	2,43%
Ministério do Trabalho e Emprego	R\$ 97.758.259,44	1,95%
Ministério da Integração Nacional	R\$ 80.578.758,64	1,61%
Ministério da Pesca e Aquicultura	R\$ 70.257.933,90	1,40%
Administração Direta	R\$ 29.413.271,25	0,59%
Ministério da Cidadania	R\$ 22.705.305,23	0,49%
Ministério do Trabalho	R\$ 22.459.901,56	0,45%
Fundo Nacional de Cultura	R\$ 5.237.088,59	0,10%
Ministério de Minas e Energia	R\$ 2.149.266,54	0,04%
TOTAL	R\$ 5.012.881.015,80	

Fonte: Fonte: LOAs 2004-202, elaborado pelos autores

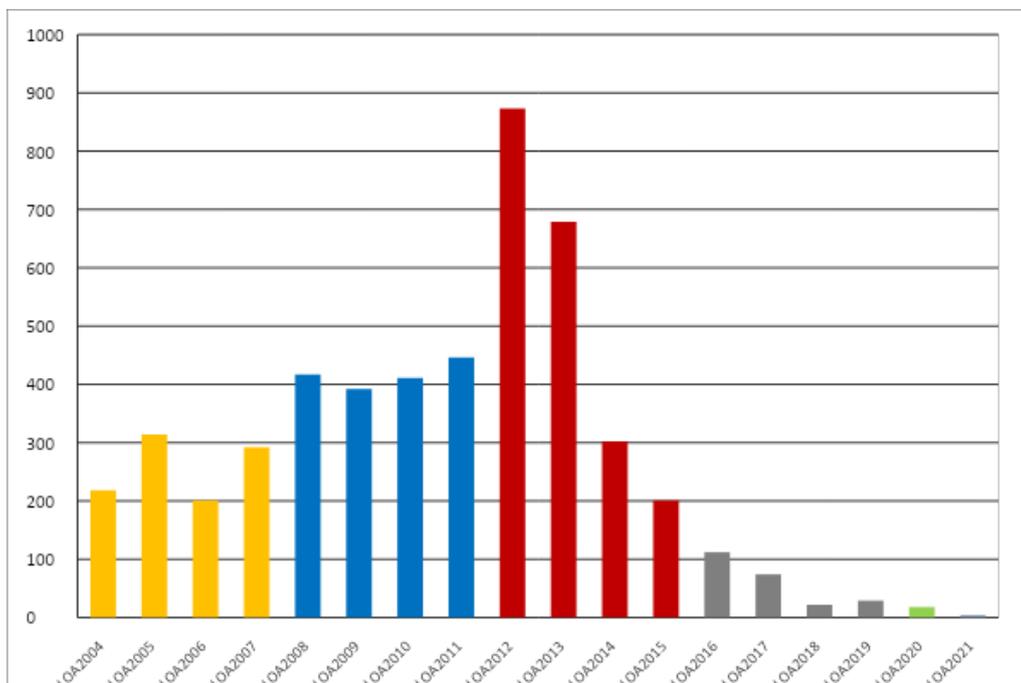
Figura 1 – Participação das Unidades Orçamentárias



Fonte: LOAs 2004-2021, elaborado pelos autores

O esforço das Unidades Orçamentárias em disponibilizar recursos orçamentários na série histórica de 2004 a 2021 para as diversas Ações oscilou ao longo dos anos na composição das respectivas LOAs. A Figura 2 representa o consolidado de toda a alocação orçamentária voltada para a Economia Solidária no período.

Figura 2 – Evolução orçamentária para Ações de Economia Solidária (2004-2021)



Fonte: LOAs 2004-2021, elaborado pelos autores

Na Figura 2, a diferença na coloração das colunas diz respeito às LOAs referentes à sequência dos PPA vigentes. As LOAs 2004 a 2007 marcaram os primeiros aportes orçamentários destinados para a Economia Solidária, que até então não se faziam presentes nas LOAs dos anos anteriores. Durante o período de 2004

a 2007 os maiores valores foram aportados pelo FAT, objetivando qualificação de mão de obra para a Economia Solidária, pelo FNAS, com ações para a inclusão produtiva, pelo INCRA, fortalecendo as cadeias produtivas e pela SENAES, com ações diversas e alinhadas às demais unidades, inclusive o mapeamento dos empreendimentos solidários.

As LOAs de 2008 a 2012 tiveram aumento dos valores e certa constância ano a ano, marcando a presença das políticas públicas para Economia Solidária na construção orçamentária. As principais ações do período foram alocadas novamente pelo FAT, pela SENAES, mas também pelo MDS, que passou a responder pelas ações de inclusão produtiva. Também o MDA aportou recursos consideráveis, fomentando a Economia Solidária nos assentamentos de reforma agrária, reforçando a necessidade de maior incentivo para os empreendimentos solidários no meio rural.

Na visualização dos valores das LOAs de 2012 a 2015, observa-se a ascensão e queda no volume de recursos orçamentários destinados para a Economia Solidária. Houve uma concentração de Programas e Ações, com grande aporte de recursos em 2012 e 2013 principalmente pelo MDS, objetivando o fomento, capacitação e assistência técnica a empreendimentos solidários, demarcando uma maior atenção para a profissionalização de trabalhadores e dos ativos produtivos nos empreendimentos. Também foram majorados os valores das ações da SENAES e do MDA. Esse maior direcionamento de recursos visou ao aprimoramento das atividades dos empreendimentos solidários, para geração de trabalho e renda, ou seja, sua perenidade. Entretanto, a elevação dos recursos entre 2012 e 2013 contrastou com a redução dos aportes a partir de 2014. Aqui cabe uma nota sobre a mudança da realidade política do Brasil pós 2013, quando houve uma série de manifestações de parte da população por mudanças, levando a alterações no eixo de políticas públicas, que passaram a ser menos concentradas em ações sociais.

A partir de 2015, as ações de governo passaram a se pautar na lógica da austeridade, do ajuste fiscal, suprimindo ações incisivas do Estado nas políticas sociais. Acerca da SENAES, em especial, vale mencionar que sua atuação como Secretaria junto ao TEM, especializada em políticas públicas para a Economia Solidária, foi de extrema relevância. Em valores, o orçamento total da SENAES de 2004 a 2019 foi de R\$ 1.488.103, 254,75, correspondendo a 31% do total de mais de R\$ 5.012.881.015,80. As diversas Ações desenvolvidas, a cada ano, demonstram seu raio de atuação e sua orquestração na perspectiva transversal em conjunto com diversas instâncias. Nesse aspecto, vale mencionar importante estudo de Silva (2018), que revisa o papel das políticas públicas a cargo da SENAES, abordando a trajetória da Secretaria e sua atuação no decorrer da alternância dos PPAs. O desaparecimento da SENAES do cômputo da institucionalidade da Economia Solidária pode ser entendido como um emblema da (des)vontade política para com a ampliação e consolidação de ações coletivas planejadas, executadas e geridas pelos trabalhadores.

O período 2016 a 2021 representa o declínio das políticas públicas para a Economia Solidária, sob o prisma orçamentário, registrando os menores valores sequenciais de toda a série histórica. Ocorreu o desmonte de instâncias com a supressão de Programas e Ações e a redução de valores. Para se ter uma dimensão, a LOA 2020 apresenta um valor de R\$ 18.320.278,23 e a LOA 2021 valor de R\$ 4.385.027,00, correspondendo respectivamente a 0,037 e 0,09% de todo o dispêndio para a Economia Solidária durante 18 anos, com especial atenção para o cenário catastrófico da pandemia da Covid 19. Ou seja, em momento de retração econômica, com queda do PIB em mais de 4% em 2020 e projeção de baixo crescimento para 2021, uma das possibilidades de retomada da geração de trabalho e renda poderia advir das ações de Economia Solidária. No entanto, dramaticamente, o que se verifica é o seu quase total apagamento da agenda governamental.

Conclusões

Este estudo se concentrou em analisar as políticas públicas para a Economia Solidária sob o prisma das LOAs, observando o empenho da esfera Federal para com os empreendimentos solidários. Cabe aqui a ressalva que o estudo não contemplou a execução orçamentária, ou seja, o quanto do orçamento foi realizado, seu indicador de eficiência. O objetivo foi buscar entender a composição orçamentária como proposição política em relação à Economia Solidária no período de 2004 a 2021. Para efeitos comparativos, os recursos para a Economia Solidária sempre foram residuais no Orçamento Federal, já que a arrecadação nos últimos anos fica acima de R\$ 1 trilhão ao ano. Na Figura 2 observa-se que 2012, ano com maior dotação para a Economia Solidária, chegou-se a quase R\$ 873.916.235,75, menos de 0,1% da arrecadação Federal. Refletindo criticamente, já há alguns anos que um percentual superior a 40% do orçamento Federal total é repassado ao setor rentista, sob a forma de pagamento da dívida pública e seus serviços (FATORELLI & ÁVILA, 2020).

O detalhamento das Unidades Orçamentárias envolvidas, dos valores aportados e sua evolução de 2004 a 2012 permite observar que houve uma preocupação real na articulação de uma estrutura interinstitucional, transversal, para direcionamento de ações concretas e crescentes para a Economia Solidária. Várias instâncias no interior de distintos Ministérios cotizaram as Ações, muitas delas com continuidade por vários anos, outras com menor duração para suprirem demandas pontuais. Já de 2013 até 2021 o que se assistiu foi a involução da dotação do fundo público para a Economia Solidária, acompanhado pelo desaparecimento da SENAES e de valores irrisórios alocados, chegando a pouco mais de R\$4 milhões em 2021.

Mais do que confeccionar um inventário dos recursos federais alocados para a Economia Solidária, tarefa ao nosso ver já necessária, buscou-se resgatar uma memória, uma orientação de gestão que incluiu a Economia Solidária na agenda governamental, incentivando um peculiar modelo coletivo de produção e de trabalho. O resgate da trajetória do orçamento destinado para a Economia Solidária pode impulsionar novos caminhos para uma 'Agenda' em outro contexto político, uma vez que, com base nos dados aqui apresentados, atualmente não se vislumbra no horizonte próximo uma retomada da participação federal no espaço da Economia Solidária.

Nesse cenário adverso, pode-se aventar algumas realidades colocadas para a gama de empreendimentos solidários no propósito de acessar o fundo público: 1) as políticas públicas Federais diminutas, quando não inexistentes, levariam os empreendimentos a buscarem alternativas para sua preservação, mediante estratégias endógenas de atuação coletiva entre os próprios empreendimentos solidários. Sua organização em redes de cooperação para soluções conjuntas viria a suprir parcialmente a ausência de suporte público para produção, capacitação, gestão e comercialização; 2) os empreendimentos solidários se aproxima de outras entidades de caráter público, como Universidades, Fundações, OSCIPS, dentre outras; também poderiam aprofundar a conexão com os movimentos sociais e comunidades locais, que viriam a dar sustentação à sua retomada, pois uma crítica que se observa é o afastamento dos empreendimentos solidários de suas origens quando da dependência exclusiva do Estado; 3) Os empreendimentos buscariam provocar a elaboração de políticas públicas em âmbito estadual e municipal, redesenhando sua interação com atores políticos locais para a formulação de Ações específicas de Economia Solidária nesses ambientes, para obter recursos; 4) seriam redefinidas as estratégias para acesso a aportes Federais por meio de emendas parlamentares e outras opções não necessariamente contempladas na LOA. Essa última alternativa seria um retrocesso em termos de protagonismo pois, ao invés de os empreendimentos solidários participarem isonomicamente de editais e chamadas públicas, além de outros dispositivos democráticos de acesso a recursos, a política de 'balcão' seria reativada, baseada na liberação de valores em razão da

personalidade, de interesses eleitoreiros e do alinhamento político e mesmo partidário com projetos particulares.

A partir dessas possíveis estratégias, pensando no “amanhã”, em cenário pós-pandemia, a composição das políticas públicas para a Economia Solidária terá como realidade a ruptura da articulação entre várias instâncias federais que aportaram recursos orçamentários em Ações da Economia Solidária, orquestradas pela SENAES. Tal ruptura se faz latente na obliteração de muitas Ações no campo social, sanitário, econômico-popular, educacional, artístico, ambiental... o rol é extenso.

O que se pergunta é por que regredir em uma política pública voltada para empreendimentos solidários, que buscam proporcionar trabalho e renda para trabalhadores de forma coletiva, muitos deles egressos das fileiras do desemprego crescente, exatamente neste período tão agonizante para quem vive do seu trabalho? Qual a motivação em desarticular toda uma cadeia de ações desenvolvidas e aprimoradas por mais de uma década e que se consolidaria ainda mais, em um momento crítico da economia e da sociedade?

O que se assistiu no período recente, visualizado na Figura 2, nos leva a considerar a total falta de compromisso governamental na esfera Federal para com a ideia de uma Economia Solidária, da construção de outra forma de economia e sociabilidade, da resistência dos trabalhadores em não se subsumir à relações de trabalho precarizadas e degradantes, na informalidade ou mesmo na formalidade. Em suma, a descontinuidade de um projeto coletivo com lampejos de emancipação da classe trabalhadora.

Referências

ANTUNES, Ricardo. A nova morfologia do trabalho e suas principais tendências: informalidade, infoproletariado, (i)materialidade e valor. In: ANTUNES, Ricardo (Org.). Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II. São Paulo. Boitempo Editorial. 2013.

CRESWELL J.. Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed; 2010.

DAGNINO, R.. A gestão estratégica pública e os desafios da retomada. In: SILVA, R. B.; TAIT, M.; NOVAES, H. T.; FRAGA, L. S.. Suleando a retomada com tecnociência social: o pensamento de Renato Dagnino. Florianópolis: Insular, 2018. pp 171-195.

EID, F.. Análise sobre processos de formação de incubadoras universitárias da Unitrabalho e metodologias de incubação de empreendimentos de economia solidária. in: PIKANÇO, I.; TIRIBA, L. (Orgs). Trabalho e educação: Arquitetos, abelhas e outros tecelões da economia popular solidária. 1 ed., v.1. Aparecida - São Paulo: Ideias & Letras, 2004, pp. 167-188.

EID, F.; ADDOR, F.; CHIARIELLO, C. L.; LARICCHIA, C.; KAWAKAMI, A.. Políticas de agroindustrialização em assentamentos da reforma agrária: uma análise do dialogo entre a prática das cooperativas do MST e as políticas governamentais. Revista Tecnologia e Sociedade, v. 11, p. 1, 2015.

FARIA, M. S.; SANCHEZ, F.. A economia solidária no Governo federal: intersectorialidade, transversalidade e cooperação internacional. In: BENINI, E.; FARIA, M. S.; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R.. Gestão pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária. pp.413-425.

FATORELLI, M. L.; ÁVILA, R.. Auditoria Cidadã da Dívida. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/>. Acesso em: 28 de março de 2020.

- FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Carta de Princípios da Economia Solidária. III Plenária nacional da Economia Solidária, 2003. Disponível em: <http://www.fbes.org.br/index>.
- FRANÇA FILHO, G.. Terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais. Bahia Análise & Dados. Salvador: pp.9-19, 2002.
- GAIGER, L. I.. Sentidos e experiências da economia solidária no Brasil. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.
- GAIGER, L. I.. A economia solidária diante do modo de produção capitalista. Disponível em: <<http://www.ecosol.org.br>>. Acesso em 20 de abril de 2006.
- GARCIA, G.. La identificación de las empresas de economía social en España. Problemática Jurídica. 2018. Vol. 128. Revista de Estudios Cooperativos – REVESCO. Pp.99-126.
- GIACOMONI, James. Orçamento Público. São Paulo: Atlas, 2010.
- HARVEY, D.. A teoria marxista do Estado. In: HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.
- KAWANO, E.. Solidary Economy: Building alternatives for people and planet. Chiacago: Changemaker Publications, 2010.
- KINGDON, J. W. Agendas, alternatives and public policies. 2. ed. Ann Arbor: University of Michigan, 2003.
- LISBOA, A.. Desordem do trabalho, economia popular e exclusão social. Algumas considerações. Disponível em: <<http://www.ecosol.org.br/textos>>. Acesso em 10 de novembro de 2006.
- MORAIS, L. P.; BACIC. M. J.. A Importância do ecossistema empreendedor para a economia social e solidária (ESS): avanços, retrocessos e desafios atuais no Brasil. Revista da ABET, v. 18, n. 1. 2019. pp.3-21
- NAGEN, F. A.; JESUS, S.. V plenária nacional de economia solidária: trajetória e construção da economia solidária no Brasil. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- OLIVEIRA, F.. Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Ed. Vozes, 1998.
- SAMPIERI, R.; COLLADO, C.; LUCIO, M.. Metodologia de pesquisa. Porto Alegre: Penso, 2013.
- SERAFIM, M.; DIAS, R.. Conceitos e ferramentas para análise de política pública. In: BENINI, E.; FARIA, M. S.; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R.. Gestão pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária. pp.305-337.
- SCHIOCHET. V.. políticas públicas de economia solidária: breve trajetória e desafios. BENINI, E.; FARIA, M. S.; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R.. Gestão pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária. pp.443-452.
- SILVA. S. P.. A política de Economia Solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro: Ipea, 2018.
- SINGER, P. I.. Introdução à Economia Solidária. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.
- WELLEN, H.. Para a crítica da economia solidária. São Paulo: Outras Expressões, 2012.