

NOTA TÉCNICA: TRAJETÓRIA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL

Mara Lucy Castilho¹

No Brasil, a Economia Solidária (ES) foi implementada como política pública federal no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, ingressando no Ministério do Trabalho e Emprego por meio da SENAES² – Secretaria Nacional de Economia Solidária - criada em 2003 e tendo como chefe, o professor Paul Singer. Na mesma época foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) com a finalidade de articular experiências presenciadas na ES, apresentada nacionalmente junto ao governo e fóruns internacionais.

A inserção da ES na agenda governamental da União surgiu como experiência inovadora em termos de práticas tradicionais de políticas de estímulo à geração de trabalho e renda. Os programas sempre estiveram associados às reivindicações de organizações sociais que defendiam o cooperativismo como princípio a ser incentivado via políticas públicas.

Em 2004 a SENAES passou a contar com orçamento próprio, embora seu valor anual não tenha chegado nem próximo de 1% do orçamento do Ministério do Trabalho. Sendo assim, seus programas passaram a compor o Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, tendo o orçamento total aprovado nesse período de aproximadamente R\$170 milhões. A ação que concentrou 66,5% do orçamento foi o ‘fomento à geração de trabalho e renda em atividades de Economia Solidária’. Para o PPA 2008-2011 o orçamento aprovado foi de R\$ 208,1 milhões, ou seja, aumento de 22,4% em relação ao anterior. A ação de maior dotação orçamentária neste período foi ‘agentes de desenvolvimento solidário’, com 23,3% do orçamento (SILVA, 2018).

De acordo com Silva (2018), o PPA 2012-2015 passou por mudanças significativas em sua estrutura de organização, sendo que o número de programas foi reduzido de mais de 400 para apenas 65. As ações da SENAES passaram a integrar o programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária e tal secretaria ficou responsável pelo fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos, que representaram quase metade do orçamento da SENAES.

Uma importante análise, quando se trata de orçamento, é o índice de execução orçamentária (IEO), capaz de indicar o percentual de receitas executadas, dadas as receitas aprovadas. Neste sentido, Silva (2018) calcula tal indicador para cada uma das ações planejadas nos programas relacionados à Política Nacional de Economia Solidária ao longo do período 2004-2019, cuja síntese pode ser observada na Tabela 1.

Tabela 1 - Médias anuais dos indicadores orçamentários da Política Nacional de Economia Solidária por PPA

	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019 ¹
Dotação orçamentária (R\$ milhões)	42,7	69,6	144,3	44,7
Valor liquidado (R\$ milhões)	34,3	30,1	33,7	11,2
IEO (%)	80,5	43,2	23,6	24,9

Nota: ¹ Ainda em execução até a finalização da pesquisa.

Obs: Valores atualizados para dezembro de 2017.

Fonte: Silva, 2018, pág. 34.

É evidente a queda do IEO ao longo dos períodos, sendo que no PPA 2004-2007 atingiu média de 80,5% a.a., caindo para 43,2% a.a. no PPA 2008-2011 e 23,6% a.a. no PPA 2012-2015. A projeção era de uma média anual de 24,9% no PPA 2016-2019, não sofrendo grandes alterações se comparado ao período imediatamente anterior.

¹ Professora Adjunta do Departamento de Economia da Universidade Estadual de Maringá – UEM.

² Foi criada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003.

Vale destacar que a dotação orçamentária para as ações conduzidas pela SENAES no PPA 2016-2019 diminuiu significativamente se comparada ao PPA anterior, algo em torno de 70%, o que torna a capacidade de atendimento das metas projetadas deste PPA, bastante limitada.

As mudanças político-institucionais também afetaram muito o desenvolvimento e execução das políticas de Economia Solidária. No final de 2015, quando o Ministério do Trabalho foi fundido ao Ministério da Previdência Social, através da medida provisória (MP) nº 696, resultando no Ministério do Trabalho e Previdência Social, a SENAES se manteve enquanto secretaria, mas, foi evidente a alteração na dinâmica de gestão dos programas.

Contudo, em 2016, com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff e posse de Michael Temer, ocorreu uma reorganização ministerial, sendo que o Ministério do Trabalho volta a desmembrar-se da Previdência Social, MP nº 726, e ocorre grande reformulação em sua equipe gestora e técnica. Como consequência, Paul Singer, secretário da SENAES desde sua criação, deixa o cargo, seguido por diversos diretores, coordenadores e técnicos. A nova equipe encontrou dificuldades de atuação. É importante lembrar, que a SENAES foi transformada em subsecretaria ligada ao gabinete do ministro do Trabalho, nesta ocasião.

Em janeiro de 2019, com a extinção do Ministério do Trabalho pelo novo presidente Jair Bolsonaro, a SENAES deixou de existir (MP nº 870) e foi transformada em departamento do Ministério da Cidadania. Enquanto departamento ficou associada à Secretaria de Inclusão Social e Produtiva Urbana, o que representou uma evidente cisão das políticas de Economia Solidária, uma vez que o setor rural ficou vinculado ao Ministério da Agricultura e subordinado à Secretaria de Agricultura Familiar e Cooperativismo. A fragmentação da Economia Solidária e a separação entre rural e urbano reduzem a força de políticas públicas integradas e retomam a lógica de segmentação, incapaz de representar a pluralidade dos empreendimentos econômico- solidários.

Ademais, os recursos destinados às políticas de ES, assim como outras políticas sociais na atualidade, estão sujeitos às prioridades do governo federal, podendo sofrer cortes ou contingenciamentos, o que representa contínuo estado de instabilidade e negociações para sua manutenção.

De acordo com Siqueira Neto e Menezes (2018), o grande problema que se observa é a inexistência de legislação federal sobre o tema, sendo que dos 26 Estados brasileiros, apenas 4 possuem legislação sobre a Economia Solidária e, ainda assim, são legislações genéricas. Dos 5.570 municípios em território brasileiro, somente 42 possuem legislação específica sobre o assunto.

No que se refere à legislação federal, o Congresso Nacional aprovou em 08 de novembro de 2017 o projeto de lei (PL) nº 4685/2012 que dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os Empreendimentos Econômicos Solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências (BRASIL, 2019). Na mesma data, foi encaminhado ao Senado Federal transformando-se no PL nº 137/2017 que foi aprovado em plenário em 19 de dezembro de 2019 (BRASIL, 2020).

A extinção da SENAES e a fragmentação dos setores rural e urbano em pastas diferentes dentro do governo federal, dificulta a percepção plural da Economia Solidária, assim como a formulação de políticas públicas integradas. Tal temática vem perdendo espaço e tornando-se cada vez mais residual na esfera política, o que se comprova através de reduções contínuas de dotação orçamentária, bem como sua capacidade de execução. A Economia Solidária passa por período de crise que ameaça sua continuidade na agenda governamental.

É relevante, neste sentido, que o Estado reconheça legalmente a existência das organizações da Economia Solidária e empenhe-se na implementação de políticas públicas destinadas a fomentá-las, haja vista que seu conceito e prática apontam para um tipo de organização social nova, que difere, em sua essência, das organizações tradicionalmente existentes em uma economia de mercado, possibilitando geração de trabalho e renda a uma parcela não desprezível da população.

Referências

BRASIL. Câmara dos deputados (2019). Recuperado em 10/10/2019 de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=559138>.

BRASIL. Senado Federal (2020). Recuperado em 10/03/2020 de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131528>.

SILVA, S. P. (2018). A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma. *Texto para discussão*. IPEA.

SIQUEIRA NETO, J.F.; MENEZES, D. F. N. (2018). Pacto federativo e economia social e solidária no Brasil. *Revista de Direito da Administração Pública*. São Paulo, v. 1, n. 2, p. 240-257.