

FERNANDA ABREU NAGEM

**OS CAMINHOS DO PROGRAMA ECONOMIA SOLIDARIA EM
DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Extensão Rural, para a obtenção título
de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS - BRASIL
2011

FERNANDA ABREU NAGEM

OS CAMINHOS DO PROGRAMA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM
DESENVOLVIMENTO

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Viçosa, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Extensão rural, para obtenção do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 1 de julho de 2011.

Prof^a. Marlene Grade

Prof^a. Sandra Rufino Santos

Prof. José Norberto Muniz
(Orientador)

Dedico este trabalho a todos os trabalhadores e trabalhadoras que praticam e constroem a economia solidária.

AGRADECIMENTOS

Essa etapa só foi possível graças a algumas pessoas muito especiais que passaram e permanecem em minha vida e, que em momentos distintos, fizeram toda a diferença.

Agradeço primeiramente aos meus pais, Vera e João, que apesar de todas as dificuldades de sobreviverem a partir do trabalho com a terra nos ensinaram a importância da mesma e o amor e respeito a tudo que ela nos oferece. Também dedico às minhas queridas irmãs Flávia e Flaviane, que amo imensamente.

Em especial agradeço ao verdadeiro e grande responsável por esse momento, meu companheiro Sandro, simplesmente a luz que ilumina a minha caminhada. Grata meu amor pelo companheirismo, força e carinho!

Aos verdadeiros amigos com quem compartilhei angústias e conquistas nesta estada em Viçosa e que certamente não sairão mais de minha vida: Eliana Castela, Maria Alice, Alan Freitas, Pricila Estevão, Alair Freitas e Márcio Gomes.

Em especial ao Marcelo Miná, que de professor que tenho como exemplo de conduta, caráter e competência transformou-se em um grande amigo. Grata Marcelo pela força e, principalmente, pelas rizadas em momentos em que eu mais precisava.

Aos meus queridos orientadores, José Norberto Muniz, France Coelho e Fernanda Alcântara. Agradeço-os pela paciência, disponibilidade, liberdade na condução da pesquisa e, sobretudo, pelos diálogos sempre ricos em sala de aula e na elaboração desse trabalho.

Aos meus eternos e especiais amigos de caminhada, Daniel Tygel e Rosana Kirsch, com quem aprendo a cada instante de convívio que outra sociedade é possível!

Aos funcionários do DER, sempre solícitos, em especial à Carminha, Helena, Anísia e Tedinha.

E, por fim, ao CNPQ, pelo financiamento da bolsa.

BIOGRAFIA

Fernanda Abreu Nagem é filha de Vera Lúcia Abreu Nagem e João Batista Alves Nagem, agricultores familiares residentes do meio rural de Piraúba, município localizado na Zona da Mata do estado de Minas Gerais.

É licenciada e bacharel em História pela Universidade Federal de Viçosa - UFV, Minas Gerais (2001-2005).

Foi Formadora e Coordenadora, entre os anos de 2003 e 2006, da Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da UFV, projeto de extensão que integra a Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede de ITCPs).

Entre 2006 e 2009 foi Secretária Executiva do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), onde permanece como colaboradora.

Em 2011 concluiu o Mestrado em Extensão Rural, Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa e, no mesmo ano foi aprovada na seleção do Doutorado para o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	vii
LISTA DE TABELAS.....	viii
LISTA DE FIGURAS.....	ix
RESUMO.....	x
ABSTRACT	xi
1. INTRODUÇÃO	1
1.1 O PROBLEMA DE PESQUISA E SUA IMPORTÂNCIA	1
1.2 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS	5
1.3 REFERENCIAL CONCEITUAL.....	6
1.3.1 O(s) conceito(s) de política(s) pública(s)	6
1.3.1.1 <i>O modelo de Kingdon para a definição de agenda governamental.....</i>	<i>8</i>
1.3.1.2 <i>O planejamento do ciclo orçamentário público no Brasil.....</i>	<i>10</i>
1.3.2 Rural e ruralidade	12
1.4 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	14
2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL.....	17
2.1 Breve trajetória das políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil.....	17
2.2 Economia solidária como política pública governamental.....	22
2.2.1 <i>A economia solidária na agenda dos governos.....</i>	<i>23</i>
2.2.2 <i>Características e comportamentos das políticas públicas de economia solidária</i>	<i>26</i>
2.2.3 <i>Desafios e limitações das políticas públicas de economia solidária</i>	<i>30</i>
2.3 As primeiras experiências de políticas públicas de Economia Solidária no Brasil.....	31
3. A INSERÇÃO DO PROGRAMA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO NA AGENDA GOVERNAMENTAL.....	36
3.1 A inserção da temática economia solidária na agenda de trabalho e emprego.....	36
3.2 O processo de elaboração do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento	40
3.3 As diretrizes do programa	45
3.4 Os objetivos do programa	46
3.5 Os eixos de ação do programa.....	49
3.6 As parcerias institucionais no governo federal.....	55
4. AS INTERVENÇÕES DO PROGRAMA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO.....	58
4.1 Os projetos do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento nos Planos Plurianuais	58
4.2 A execução orçamentária da SENAES	65

4.3 A execução orçamentária do PESD	71
4.4 As intervenções do PESD	78
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	87
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90
7. APÊNDICE	100

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais Programas Federais de Emprego, Trabalho e Renda.....	20
Quadro 2 – Relação dos projetos e ações/intervenções do PESD.....	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Projetos executados pelo PESD entre 2004 e 2007.....	60
Tabela 2 – Projetos executados pelo PESD no triênio 2008 e 2010.....	63
Tabela 3 – Comparação entre os projetos do PESD (2004/2007 e 2008/2011).....	64
Tabela 4 – Evolução do orçamento MTE e SENAES (2004 a 2010).....	65
Tabela 5 – Dotação e execução orçamentária dos programas do MTE em 2010.....	68
Tabela 6 – Valor e execução orçamentária por projeto do PESD no PPA 2004/2007.....	72
Tabela 7 – Valor e execução orçamentária por projeto do PESD no PPA 2008/2010.....	74

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema analítico do Modelo de Kingdon.....	10
Figura 2 – Estados e municípios que adotam políticas públicas de economia solidária e que integram a Rede de Gestores Públicos de Economia Solidária.....	33
Figura 3 – Eixos de organização do PESD.....	53
Figura 4 – Evolução do orçamento MTE e SENAES (2004 a 2010).....	66
Figura 5 – Percentual de execução MTE e SENAES (2004 a 2006).....	69
Figura 6 – Principais projetos do PESD em termos de dotação orçamentária no PPA 2004-2007.....	73
Figura 7 – Relação servidores e convênios SENAES (2004-2010).....	76
Figura 8 – Projetos do PESD em termos de dotação orçamentária (2008-2010).....	77

RESUMO

NAGEM, Fernanda Abreu. M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, julho, 2011. **Os caminhos do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento.** Orientador: José Norberto Muniz. Co-orientadores: Fernanda Henrique Cupertino Alcântara e France Maria Gontijo Coelho.

Esta investigação orientou-se pela constatação de que a trajetória da produção de estudos sobre a temática economia solidária no Brasil se fundamentou, sobretudo, sobre as iniciativas urbanas de organização do trabalho. A crise no mundo do trabalho que afetou o país a partir da década de 1970 foi o *locus* privilegiado para as problematizações sobre a economia solidária no Brasil. Além disso, a pesquisa também procurou evidenciar que o privilégio estabelecido sobre as experiências urbanas extrapolou a esfera das discussões teóricas e acadêmicas. Percebeu-se que as políticas públicas governamentais de economia solidária no Brasil também se orientaram, e ainda o fazem, a partir da problemática da falta de trabalho urbano. Com base nessas constatações, a investigação possuiu como objeto de estudo o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD), executado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). Desta forma, essa investigação procurou problematizar desta forma o processo de inserção da temática economia solidária na agenda do governo federal a partir do modelo teórico de Kingdon (1995). Pela análise realizada, foi possível identificar que o PESD se fundamenta em termos normativos pela tentativa de institucionalizar novas formas de organização de trabalho através do apoio aos empreendimentos econômicos solidários. Entretanto, mesmo com a proposta de introduzir, através do apoio e da divulgação dos princípios e formas de organização da economia solidária, uma nova trajetória de desenvolvimento para o país, constatou-se que o PESD possui dificuldades de se estabelecer no espaço institucional em que está inserido que tem moldado os projetos e ações desse Programa. Desta forma, uma das considerações a esse respeito é a constatação de que os projetos e ações do PESD estão voltados, a cada Programa Plurianual (PPA) para os empreendimentos econômicos solidários localizados do meio urbano e o rural ainda não foi alvo de preocupação dos formuladores dessa política.

ABSTRACT

NAGEM, Fernanda Abreu. M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, July, 2011. **The ways of the Solidarity Economy Development Program.** Adviser: José Norberto Muniz. Co-adviser: Fernanda Henrique Cupertino Alcântara and France Maria Gontijo Coelho

This research was guided by the realization that the path of scientific research on the topic solidary economy in Brazil was based mainly on the urban initiatives of work organization. The crisis in the world of work that affected the country from the 1970s was the privileged locus for the problematization of the solidarity economy in Brazil. In addition, the survey also sought to highlight that the privilege provided on urban experiences went beyond the realm of theoretical and academic discussions. It was felt that the government policies of economic solidarity in Brazil also directed, and still do, from the issues of lack of urban labor. Based on these findings, research has aimed to study the Solidarity Economy Development Program (ESDP), run by the National Solidarity Economy (SENA). Thus, this investigation sought to problematize this way the process of insertion of the social economy theme on the agenda of the federal government from the theoretical model of Kingdon (1995). For the analysis, we observed that the ESDP is based on regulatory policy by attempting to institutionalize new forms of work organization by supporting solidarity economic enterprises. However, even with a proposal to introduce, through support and promotion of principles and forms of organization of the solidary economy, a new development path for the country, it was found that the ESDP has difficulties in establishing the institutional space in which is inserted that has shaped the projects and actions of this program. Thus, one of the considerations in this respect is the finding that the projects and the ESDP actions are aimed at each program (PPA) for the supportive economic enterprises located in urban and rural areas has not been the subject of concern of the framers of policy.

1. INTRODUÇÃO

1.1 O PROBLEMA DE PESQUISA E SUA IMPORTÂNCIA

Na América Latina estudiosos descrevem que as primeiras discussões em torno da temática Economia Solidária (ES)¹ emergiram a partir da articulação de trabalhadores do meio urbano em torno de iniciativas como as das empresas recuperadas e cooperativas² (CATTANI, 2003, CATTANI e DIAS, 2005). No caso do Brasil, embora haja registro que datam o final do século XIX e início do XX, de experiências de organização coletiva da produção no meio rural, como projetos de produção comunitária, cooperativas e associações de produção agrícola (MOTANDI *et al*, 1988; MARTINS, 1981), identifica-se, a princípio, que a produção teórica e acadêmica sobre o tema privilegiou, como objeto de estudo, as experiências que resultaram da crise econômica que abalou e restringiu a oferta de trabalho no Brasil, de meados da década de 1980 em diante (JUVENAL, 2006). Pode-se dizer que recentemente veio à tona, ainda que de maneira esparsa, reflexões teóricas acerca das práticas de economia solidária no meio rural brasileiro (SABOURIN, 2006a, 2006b).

Neste sentido, é possível inferir que a economia solidária tornou-se relevante, *teoricamente* no Brasil, a partir das experiências localizadas no contexto urbano, como cooperativas, associações, clubes de trocas, empresas recuperadas, dentre outras. Tudo indica que foi a partir deste contexto que a ES tornou-se objeto passível de problematização, da mesma forma que também ganhou espaço na agenda governamental enquanto política pública (PP). Como forma de explicitar tais considerações, recorreu-se a estudos e pesquisas de alguns teóricos brasileiros que abordam o tema.

¹ Vale ressaltar que várias são as terminologias utilizadas para nomear o que está se chamando nesse trabalho de Economia Solidária. Os termos mais comuns são: economia social, economia popular, economia popular solidária, socioeconomia solidária, economia plural, economia social solidária, economia dos setores populares, dentre outras. Cada um desses termos se refere a um determinado contexto social, da mesma forma que possuem significados também diferentes e que se remetem, em muitos casos, a uma determinada postura teórica. Nesta investigação o termo utilizado será o de Economia Solidária. Um dos poucos trabalhos que problematiza o significado e diferenças desses diversos termos foi organizado por Pablo Guerra (2007).

² Importante esclarecer que diversas são as terminologias utilizadas para designar os formatos organizativos que integram o campo da economia solidária, como: empreendimentos solidários, empreendimentos autogestionários, empreendimentos solidários autogestionários, empreendimentos econômicos solidários, dentre outros. Nesta investigação, com vistas a não provocar confusões ao leitor, tais experiências serão tratadas como empreendimentos econômicos solidários.

Na bibliografia produzida sobre o tema no Brasil é quase que recorrente e comum relacionar as experiências de economia solidária à crise econômica iniciada na década de 1970. Os reflexos de tal crise nas relações de trabalho são apontados como o fenômeno responsável pelo surgimento de experiências de economia solidária, tanto no Brasil quanto na América Latina (SINGER, 2000, 2002, 2003; LAVILLE, 2003; GAIGER, 2004; FRANCA FILHO, 2006; LIMA, 2008).

De acordo com Singer (2002, p. 122), a referida crise, ao afetar as *relações de produção* e, conseqüentemente, as relações de trabalho, fez com que parte dos trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho buscasse nas atividades associativas uma alternativa de geração de renda. Em outras palavras, com a desindustrialização do país nas décadas de 1980 e 1990, “[...] milhões de postos de trabalho foram perdidos, acarretando desemprego em massa e acentuada exclusão social [...]”, e nesse contexto surgiram as iniciativas de economia solidária no país. É possível argumentar que Singer estrutura toda a argumentação sobre o tema a partir, principalmente, de experiências urbanas. Apesar de citar experiências rurais, a partir, sobretudo, daquelas ligadas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), Singer deixa claro de que é no contexto da *reestruturação produtiva* que o “[...] movimento operário necessita encontrar outras estratégias de luta contra o desemprego e a exclusão social [...]” e, nesse caso, a “[...] economia solidária é uma destas outras estratégias” (SINGER, 2000, p. 138). Ainda de acordo com Singer, para entender a lógica da “[...] economia solidária é fundamental compreender a crítica operária e socialista ao capitalismo” (SINGER, 2003, p. 13-14).

Gaiger (2003, p.2) também se refere a esse mesmo contexto histórico para explicar o surgimento da economia solidária no Brasil. De acordo com esse autor, tais iniciativas “[...] representam uma opção ponderável para os segmentos sociais de baixa renda, fortemente atingidos pelo quadro de desocupação estrutural e pelo empobrecimento”. A expansão dessas iniciativas ocorreu no Brasil decorrente da pressão, por um lado, da “[...] crise estrutural do mercado de trabalho [...]” e, por outro, “[...] pela ação mobilizadora de movimentos sociais, de parcelas do sindicalismo e de inúmeras entidades civis [...]” (GAIGER, 2004, 799).

França Filho (2006, 58) remonta às experiências da economia popular para explicar a origem desse fenômeno na América Latina. Essas iniciativas, segundo o autor, dizem respeito à “[...] um conjunto de atividades de produção, comercialização ou prestação de

serviços, efetuadas coletivamente [...] pelos grupos populares, principalmente, no interior de bairros pobres e marginais das grandes cidades latino-americanas”. Segundo esse autor, está nas experiências cooperativas, chamadas de *cooperativismo popular*, a maior parte das experiências de economia solidária no Brasil, que passaram, da década de 1990 em diante, por um elevando índice de crescimento.

Lima (2008, 248) também faz considerações interessantes nesse sentido. Em suas obras, o autor afirma que no cenário de *reestruturação produtiva* e desemprego a partir dos anos finais de 1980, ressurgiram as cooperativas de trabalho e/ou de produção industrial no meio urbano brasileiro. Para os trabalhadores e para os sindicatos tais experiências significaram a possibilidade de manutenção do emprego, através dos movimentos de recuperação de empresas falidas e na organização de cooperativas para atuarem na terceirização industrial.

Diante do exposto, pode-se inferir pelas análises e resultados de pesquisas realizadas por alguns teóricos que foi da crise do trabalho urbano que a economia solidária tornou-se relevante teoricamente no Brasil. Não obstante, deve-se ressaltar que, embora a associação entre crise econômico-financeira e desemprego pareça consensual quanto ao meio urbano, percebe-se um vazio teórico de reflexões quanto à problematizações sobre essa crise no meio rural brasileiro e sua influência para o surgimento das experiências de economia solidária nesse contexto. As discussões sobre ruralidade, ou sobre a relação rural-urbano ainda não foram objeto de análise e, até que se demonstre o contrário, permanecem à margem nos debates sobre economia solidária no Brasil. Fica a indagação se realmente caberia a afirmação de que ao se falar em experiências de economia solidária, necessariamente, deve-se encaixá-las unicamente “[...] em um determinado contexto histórico: o da informalidade urbana capitalista [...]”, conforme afirma Souza (2003, 249).

No Brasil, apenas recentemente começa a emergir um retrato mais aproximado sobre as iniciativas de economia solidária. Dados auferidos recentemente pelo Mapeamento Nacional de Economia Solidária (MTE/SENAES, 2007) fazem com que premissas existentes entre os pesquisadores comecem a ser contrariadas, dentre elas, a da pequena expressividade e existência dessas iniciativas no contexto rural.

De acordo com Cunha (2007), antes da realização do Mapeamento, uma das hipóteses existentes entre os estudiosos do tema era que a economia solidária seria um fenômeno predominantemente urbano, o que talvez possa justificar, no campo teórico, a maior evidência das experiências urbanas em detrimento das iniciativas do meio rural.

Mas, com a divulgação dos dados do Mapeamento, evidenciou-se que mais da metade dos empreendimentos econômicos solidários mapeados estão localizados e/ou possuem ligação direta com o meio rural brasileiro.

Entretanto, como já descrito, a partir de um levantamento exploratório para orientar a elaboração desta proposta de investigação, percebeu-se nos estudos sobre economia solidária no Brasil maior frequência de pesquisas relacionadas ao meio urbano. Os temas privilegiados, dentre outros, abordam: o aparecimento das iniciativas de economia solidária no Brasil; as experiências de empresas recuperadas pelos trabalhadores³; a formação de cooperativas de trabalho, de grupos informais e de catadores de material reciclável, dentre outras.

Estudo recente realizado por Bertucci (2010) identificou, dentre outras informações, que a produção acadêmica brasileira (teses e dissertações) sobre a temática economia solidária apresentou uma grande elevação em termos quantitativos, entre os anos de 1998 e 2007. Segundo o autor, a primeira dissertação/tese sobre ES registrada foi em 1998, já em 2007, esse número já havia subido para 56, totalizando 226 trabalhos nesse período. Os temas mais abordados dessas pesquisas são: os empreendimentos econômicos solidários (45%); abordagens teóricas, históricas ou conceituais (9,3%) e políticas públicas locais (9,3%). No que diz respeito ao tipo de empreendimento pesquisa, por tratar-se do objeto de pesquisa de quase metade das pesquisas feitas no Brasil, 22% desses dizem respeito ao segmento dos catadores de materiais recicláveis, 20% aos empreendimentos ligados a serviços urbanos e em terceiro lugar, com 11%, empreendimentos ligados às atividades agrícolas e agroindustriais.

Parte significativa dos estudos voltados para a análise de políticas públicas é decorrente da inclusão da temática em diversos programas governamentais, sobretudo em governos do Partido dos Trabalhadores (PT) a partir do final da década de 1990. Inicialmente, projetos e programas de economia solidária foram lançados nas esferas municipais e estaduais. Em 2003 foi criada uma secretaria nacional de cuidaria especificamente desse tema na esfera governamental federal, com a constituição da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), culminando logo depois no lançamento do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD) (SILVA, 2010).

³De acordo com informações da Associação Nacional dos Trabalhadores em Autogestão (ANTEAG), a primeira experiência brasileira, que se tem registro, de empresa recuperada ocorreu em 1991, na cidade de Franca, São Paulo, tradicional pólo de fábricas de calçados do Brasil.

Diante dessas verificações, o problema orientador desta proposta de pesquisa emerge da constatação de que a trajetória da produção de estudos e acúmulos de conhecimento sobre economia solidária no Brasil parte das ocorrências urbanas, em detrimento das experiências existentes no meio rural. Em outras palavras, é possível inferir que a temática ganhou relevo e visibilidade a partir das experiências urbanas.

Tal constatação parece também ter influenciado outras esferas. Ao que tudo indica as primeiras políticas públicas governamentais formuladas para esse setor no Brasil também privilegiou o contexto urbano, esse escolhido como território de incidência⁴ preferencial para a proposição de projetos e programas governamentais. Portanto, a questão central desta investigação foi verificar se o desenho institucional do PESD conseguiu abordar a especificidade do meio rural em suas intervenções.

Partiu-se da hipótese de trabalho de que as lacunas do arcabouço teórico sobre economia solidária quanto ao rural refletem a pouca importância e consequente ausência de foco no universo da ruralidade na elaboração de políticas públicas voltadas para a economia solidária no Brasil. Nesse sentido, esta pesquisa se orientou pela proposição de que a fundamentação em resultados estruturados pode servir de embasamento para problematização e propostas de mudanças no PESD enquanto política pública governamental.

1.2 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS

De acordo com o problema delineado, esta investigação estabeleceu como objetivo geral a apresentação de proposições estruturais sobre o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD) a partir da investigação da sua fundamentação teórica, das proposições presentes nos documentos oficiais e da execução dos projetos propostos, buscando identificar o papel do rural estabelecido nas estratégias de intervenção do PESD.

Especificamente, propõe-se:

- Contextualizar as políticas públicas de economia solidária sob o quadro geral das políticas públicas associadas ao mundo do trabalho no Brasil;

⁴ Para a definição de territórios de incidência de políticas públicas, ver Silva (2008).

- Contextualizar o processo social, político e econômico que antecedeu a inserção da temática economia solidária enquanto política pública de geração de trabalho e renda;
- Identificar os fundamentos, a concepção e os atores sociais envolvidos no processo de elaboração do PESD;
- Identificar a trajetória das alterações no desenho institucional do PESD entre o primeiro e segundo Programa Plurianual;
- Demonstrar a execução orçamentária da SENAES nos projetos propostos, identificando os obstáculos à sua implementação;
- Caracterizar as tendências, rural e ou urbano, das intervenções do PESD, associando-as ao contexto das políticas públicas de economia solidária.

1.3 REFERENCIAL CONCEITUAL

1.3.1 O(s) conceito(s) de política(s) pública(s)

Ao se falar em políticas públicas, uma observação inicial torna-se importante. É importante não limita-las a ações elaboradas e implementadas, exclusivamente, pelas esferas governamentais (ALCANTARA, 2009). Nesse bojo, políticas públicas também podem se originar da própria sociedade civil organizada e por essa também ser executada. Todavia, o foco dessa pesquisa recaiu sobre as primeiras, ou seja, as de origem governamentais.

A discussão teórica que envolve a definição do que seja política pública é bastante ampla, como também controversa. Souza (2007) alerta para o fato de não existir uma única, ou melhor, definição do que seja política pública. Tal questão fica evidente ao se perceber, a partir da análise das considerações de alguns estudiosos sobre o tema, a diversidade de abordagens que marca esse campo do conhecimento.

Boneti (2007, 9) destaca a redundância que caracteriza o próprio termo. De acordo com esse autor, a palavra política geralmente é definida como coisa pública, ou, dito de outra forma, “[...] quando se fala em política, entende-se que se está falando em relação a um público”. Desta forma, política pública é a arte de lidar com um público, “[...] ação destinada a um público e que envolve recursos públicos” (BONETI, 2007, 09).

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 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.

Nesta linha, para Sampaio e Araújo Jr. (2006), políticas públicas são respostas que o Estado fornece à sociedade para certos problemas públicos. Ou seja, são ações públicas que visam sanar ou pelo menos amenizar determinados problemas sociais e são públicas porque envolve interesses e fins públicos.

Outros estudiosos do tema problematizam questões como o embate de interesses e ideias que marcam as diversas fases das políticas públicas. De acordo com Faria (2003), importante perceber as disputas que envolvem a definição de uma determinada política pública e as definem como *arenas de disputa* em torno de problemas sociais.

Fernandes (2007), alerta para o fato de não se negligenciar o aspecto político em detrimento do administrativo e técnico. 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. De acordo com o autor, “[...] ao Estado é imperativo fazer escolhas sobre que área social atuar, onde atuar, por que atuar e quando atuar [...]”, mas essas escolhas, feitas pelo Estado, e que se transformarão em decisões, “[...] são condicionadas por interesses de diversos grupos sociais”, que na maioria das vezes “[...] representam conquistas que se traduzem legalmente em direitos ou garantias defendidos pela sociedade” (FERNANDES, 2007, 1).

Giovanni (2009, 2) também contribui com esse debate ao argumentar que as políticas públicas são o resultado, na sociedade contemporânea, de uma complexa interação entre o Estado e a sociedade e é, justamente dessa interação, que se definem as “[...] situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal”.

Nota-se que 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: a) determinação da agenda, onde a dinâmica da definição do problema é questão essencial para a compreensão da política pública; b) formulação e legitimação da

política (seleção de proposta, construção de apoio político, formalização em lei); c) implementação de políticas (operacionalização da política em planos, programas e projetos no âmbito da burocracia pública e sua execução); d) 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 (*policyanalysis*) teve origem nos EUA e possui três conceitos fundamentais: a) *Polity*, que diz respeito à dimensão institucional do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e o sistema político-administrativo; b) *Politics*, que diz respeito ao quadro da dimensão processual, tendo como foco o processo político em si, freqüentemente de caráter conflituoso; e c) *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 abaixo 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.

1.3.1.1 O modelo de Kingdon para a definição de agenda governamental

Dentre as matrizes de análise de políticas públicas existentes, o modelo elaborado por Kingdon (1995) vem ganhando cada vez mais espaço e relevância no meio acadêmico. Conhecida como Modelo de Fluxos Múltiplos (*MultipleStreams Framework*), foi desenvolvido inicialmente pelo autor para analisar as políticas de saúde e transporte nos EUA na década de 1970. O Modelo de Fluxos Múltiplos 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, dentre um conjunto de preocupações, e transformá-la em uma 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, da mesma forma que 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 um determinado momento, que demandam a atenção da equipe de governo e seus assessores. No entanto, dada a grande variedade de questões que surgem 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: 1) problemas (*problems*), que podem ser identificados por meio de indicadores, crises ou *feedback* de outras ações em curso; 2) soluções ou alternativas (*policies*), que são debatidas em comunidades específicas de especialistas e são definidas a partir de sua viabilidade técnica e financeira; e 3) político (*politics*), que vai envolver o ambiente de “humor” nacional (*nationalmood*), caracterizado por uma situação em que diversas pessoas compartilham as mesmas questões durante um 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 abaixo apresenta um esquema simplificado do modelo de fluxos múltiplos Kingdon (1995).

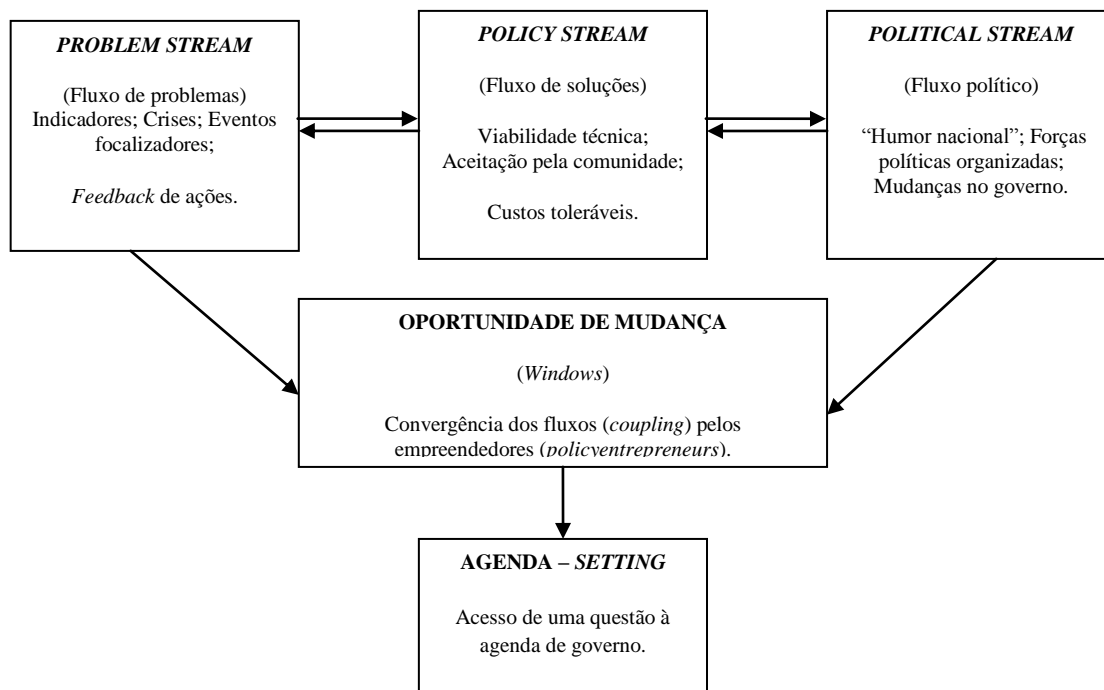


Figura 1 – Esquema analítico do Modelo de Kingdon.
Fonte: Capella (2006).

O modelo teórico elaborado por Kingdon (1995) foi importante para o entendimento da inserção da temática economia solidária na agenda do novo governo federal, eleito em 2002. Para tanto, foi analisado o processo social, político e econômico que antecedeu a inserção dessa temática enquanto política pública de geração de trabalho e renda no Brasil. E, a partir das considerações feitas, essa investigação procurou evidenciar de que forma ocorreu a elaboração e o desenho das ações do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, agenda recente no campo das políticas públicas governamentais de trabalho e renda no Brasil, fornecendo-se elementos e sugestões de alterações e mudanças de rumo desse programa.

1.3.1.2 O planejamento do ciclo orçamentário público no Brasil

No Brasil, as profundas mudanças no cenário sócio-político a partir dos anos 1980, que resultaram no processo de redemocratização e na promulgação da nova Constituição Federal em 1988, modificaram profundamente a natureza e a forma de implementação de políticas públicas governamentais. O conjunto das modificações nesse período fez

emergir novas institucionalidades políticas que balizaram, a partir de então, toda a atuação do Estado brasileiro (ARRETCHE, 2002).

Dentre as modificações estabelecidas estão as diretrizes que definem o ciclo orçamentário das políticas públicas no Brasil. Pelo artigo nº 165 da Constituição Federal, 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 Plano Plurianual de Aplicações (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Segundo Oliveira (2009), o novo ciclo orçamentário recuperou o orçamento como instrumento de democracia, de controle do Estado e de planejamento.

Dentre 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.

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 artigo nº 165 da Constituição, 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 dessa investigação, as análises recaíram na definição do Programa Economia Solidária e Desenvolvimento (PESD) nos PPA's de 2004-2007 e 2008-2011, bem como nas LOA's de 2003 a 2010. O objetivo foi 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 Ministério do Trabalho e Emprego e a execução orçamentária auferida. Também se verificou quais as principais parcerias com agentes governamentais construídas pela SENAES em torno da temática da economia solidária, para que se possa diagnosticar a transversalidade de sua aderência no interior do governo.

1.3.2 Rural e ruralidade

A constatação inicial, tanto nos estudos e pesquisas quanto nas políticas públicas de economia solidária no Brasil, da abordagem marginal sobre o rural, assim como da relação rural/urbano, em decorrência da centralidade nas experiências urbanas, faz com que o debate sobre o próprio conceito de ruralidade se torne necessário. Importante destacar que essa discussão é por si difícil e controversa. O campo da Sociologia, sobretudo e especialmente a rural, tem se ocupado com a discussão sobre a relação entre o rural e o urbano, embora sem produzir muitos consensos.

Estudos recentes, de acordo com Carneiro (2008), têm apontando para mudanças no mundo rural que contrariam premissas da própria criação da Sociologia Rural, fundamentada na oposição entre campo e cidade como realidades espaciais e sociais descontínuas, e na relação de dominação do segundo sobre o primeiro. Além disso, esses estudos contrariam também a ideia de esvaziamento populacional do meio rural.

A discussão sobre essas duas realidades, no decorrer do século XX e no início do XXI, produziu vários debates e o mesmo pode ser agrupado, de forma bem sintética, da seguinte forma. Uma primeira corrente, observando o processo de modernização e industrialização da sociedade moderna, apostou no completo desaparecimento das sociedades rurais e camponesas. Para autores defensores dessa concepção⁵, de acordo com Wanderley (2000), a agricultura tornar-se-ia um mero campo de aplicação do capital e o destino da sociedade seria sua completa urbanização. Em contraposição a essa visão sobre o rural, surge outra ao evidenciar que o processo de urbanização, industrialização e modernização da agricultura não iria se traduzir na homogeneização da sociedade e no fim das particularidades de certos espaços e de grupos sociais⁶. Conforme argumenta Carneiro (2008), novas formas de sociabilidade, assentada numa complexa rede de atores sociais do meio rural, foram a base de argumento e de defesa de que o rural não iria desaparecer. Para Wanderley (2000), o processo de modernização estaria redefinindo, sem anular, a relação campo e cidade e as diferenças espaciais e sociais, contextualizadas por processos históricos de reelaboração contínua estariam engendrando *novas ruralidades* (WANDERLEY, 2000).

Uma terceira corrente, que buscou fugir da dicotomia rural/urbano, baseia-se na noção de economias “locais” e “regionais” para descrever e interpretar os processos reais de diferenciação espacial⁷. Faz críticas ao próprio conceito de ruralidade ao entender que esse conceito carrega consigo uma homogeneidade quanto ao rural que os distingue dos urbanos (CARNEIRO, 2008).

Entretanto, ainda neste debate outras formulações estão em curso. Veiga (2006) chama atenção para o fato de que aqueles que se dedicam ao estudo da ruralidade, conscientes ou não, estão sobre influência de uma das duas hipóteses sobre o rural: o seu fim ou o seu renascimento. Desta forma, propõe o autor o conceito de *nascimento de outra ruralidade* ao invés de *renascimento*. Para esse autor é o grau de artificialidade dos ecossistemas que diferencia o urbano do rural.

Para Carneiro (2008) essa diversidade de interpretações reflete a própria limitação imposta pelo arcabouço teórico-conceitual sustentado na dualidade rural-urbano. A autora chama atenção para a necessidade de elaboração de outros conceitos que possam dar conta da relação entre campo e cidade.

⁵ Lefebvre (1970) e Mendras (1984) são importantes estudiosos e formuladores dessa concepção.

⁶ Kaiser (1990) é um dos primeiros autores a rebater a tese do fim do rural.

⁷ Estudos como o realizado por Marsden (1999) são exemplos dessa linha de interpretação.

A esse debate soma-se resultados de pesquisas recentes sobre a dinâmica populacional do meio rural. Constatou-se, mesmo que de forma lenta e variável de região para região, há uma tímida reversão, nas últimas décadas, do êxodo rural-urbano no Brasil. De acordo com Carneiro (2008), com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio (PNAD/IBGE) percebe-se um lento aumento da população rural no Brasil. Esse dado é acompanhado por outro, disponibilizado por Silva (2001), quanto ao crescimento do número de atividades não-agrícolas no meio rural brasileiro que tende a derrubar um dos velhos mitos sobre o rural brasileiro, a de que o rural é predominantemente agrícola.

Mas, o que poderia significar para a análise de PPs o debate acima exposto, em especial para as políticas voltadas para a Economia Solidária? Uma provocação feita por Abramovay (1998, 2000) parece abrir caminho para possíveis explicações sobre o lugar do rural nessas políticas. Segundo esse autor, tanto os estudiosos como os planejadores do desenvolvimento brasileiro frequentemente tem demonstrado certa concepção de ver o Brasil a partir das cidades. O meio rural é visto como sinônimo de vazio social e os problemas existentes encontram soluções com o êxodo de sua população para as cidades, interpretado como um sinal de progresso. Ainda de acordo com Abramovay (2000, 3) esse “[...] vício de raciocínio na maneira como se definem as áreas rurais [...]” tem contribuído decisivamente para a concepção de políticas públicas para o meio rural brasileiro. Desta forma, salienta que “[...] se o meio rural for apenas a expressão, sempre minguada, do que vai restando das concentrações urbanas [...]” se credencia a receber, no máximo, “[...] políticas sociais que compensem sua inevitável decadência e pobreza”.

1.4 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Pelo problema e objetivos propostos, a pesquisa é de natureza exploratória e descritiva. Ela é exploratória porque identifica as principais características e particularidades do Programa Economia Solidária e Desenvolvimento (PESD), como também das demais ações da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), por meio de documentos. Estudos dessa natureza ainda foram pouco realizados no Brasil e a intenção, mais do que esgotar o tema, é estimular novas investigações. De acordo com Babbie (1992; 1999), os estudos exploratórios são fontes de princípios teóricos ao

possibilitarem identificar as características dos fenômenos estudados. Para Gil (1991), pesquisas dessa natureza visam proporcionar maior familiaridade com o problema com o intuito de torná-lo explícito ou a de construir hipóteses. Esse tipo de pesquisa, ainda de acordo com o último autor, envolve levantamento bibliográfico e a realização de entrevistas com pessoas que tiveram experiência prática com o problema pesquisado, além da análise de exemplos que estimulem sua compreensão. Essa abordagem se complementa com a natureza descritiva dessa investigação. Isto é, à exploração se acrescenta a descrição de termos e significados, de princípios, de proposições, de metas, etc, que evidenciem as características e tendências do PESD ao longo dos anos estudados. Assim, a exploração e descrição se apresentam sob a abordagem longitudinal

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos e coleta de dados, a pesquisa deu-se a partir da realização de três etapas. Não foi seguida, necessariamente, a rigor, uma ordem cronológica, visto que ao surgir determinadas questões, necessitou-se retornar à etapa anterior na busca de dados e aprofundamento teórico para a continuidade do trabalho. Nesse sentido, foram realizados os seguintes procedimentos: a) Pesquisa bibliográfica; b) Pesquisa e análise documental e c) Entrevista.

A pesquisa bibliográfica foi realizada durante todo o transcorrer da investigação. Procurou-se ler e realizar fichamentos do que se considerou nessa pesquisa fontes bibliográficas importantes para a elaboração da pesquisa.

A pesquisa documental ocorreu entre os meses de setembro de 2010 e fevereiro de 2011. Os documentos coletados e analisados foram as Atas e os Relatórios. As primeiras dizem respeito às atas das reuniões do Conselho Nacional de Economia Solidária. Já aos relatórios dizem respeito aos produzidos pela SENAES sobre o Programa Economia Solidária e suas demais ações, como aqueles que foram elaborados por organizações executoras das ações do PESD. Além disso, também foram realizadas pesquisas em sites de ministérios e demais órgãos do governo federal que compilavam informações sobre o Programa analisado.

Após a pesquisa bibliográfica e a documental foi realizada uma entrevista com o Diretor de Fomento da SENAES. O objetivo da entrevista foi tanto sanar dúvidas e questões que emergiram durante essas duas etapas sobre o PESD como o aprofundar questões sobre o objeto da investigação proposta. A entrevista partiu da elaboração de um roteiro pré-determinado, estabelecido em razão dos objetivos e hipóteses da pesquisa, com

perguntas gerais e abertas com vistas a obter maiores informações mais detalhadas sobre o PESD.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA NO BRASIL

2.1 Breve trajetória das políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil

De acordo com estudo realizado por Silva e Yazberk (2008) e Pochmann (2008), a construção do mercado de trabalho no Brasil passou por três momentos distintos. O primeiro caracteriza-se pela formação do trabalho livre no país, entre a abolição da escravidão até aproximadamente 1930, período no qual a economia brasileira foi marcada pelo modelo de exportação de matérias primas e a força de trabalho situava-se, predominantemente, no meio rural, além do grande fluxo migratório de trabalhadores europeus para o país. O segundo período, compreendido entre as décadas de 1930 e 1980, caracteriza-se pela estruturação do mercado de trabalho nacional, pela regulação das relações de trabalho, pelo avanço do assalariamento e constituição de um mercado de trabalho heterogêneo. Ainda nesse período, destaca Pochmann (2008), a constituição do mercado nacional ocorreu por meio da formação de um excedente de força de trabalho, com parte significativa da mão-de-obra à margem dos benefícios do crescimento econômico vivido neste período. O terceiro momento insere-se na história mais recente do país, de meados da década de 1980 em diante, marcado pela desregulação das relações de trabalho que gerou o aprofundamento da crise social no país⁸.

Pelas informações trazidas por parte da bibliografia que debate o tema, pode-se dizer que as primeiras Políticas Públicas (PPs) no campo da geração de trabalho e renda no Brasil ocorreram no segundo momento da formação do mercado de trabalho, no caso, de 1930 em diante. Tais políticas podem ser agregadas em três grupos, no caso: a) programas de garantia de renda: seguro-desemprego e abono salarial; b) programas que realizam serviços: intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional, programa primeiro emprego, dentre outros, e, c) programas de geração de trabalho e renda, como o Proger, microcrédito produtivo popular, iniciativas no campo do microfinanças e a economia solidária (IPEA, 2007).

De acordo com estudo realizado por Pochmann (2008), as primeiras PPs nesse seara, ocorreram sobre a lógica da empregabilidade. O contexto era o dos efeitos da crise de 1929 que se generalizou pelo mundo e atingiu também o Brasil. Desde então, de acordo com o autor, a preocupação central dos governos se concentraram em ampliar o número de

⁸ No que se refere aos impactos no mundo do trabalho nesse período ver os trabalhos de Ramalho e Santana (2004) e Ricardo Antunes (1999).

empregos assalariados no país. A criação, na década de 1940, do chamado sistema “s” corrobora com essa assertiva.

Desse período a até aproximadamente os anos de 1970, o país passou por um intenso processo de industrialização, influenciada, de acordo com Antunes (2008), pelos modelos *taylorista* e *fordista* de organização do trabalho. Outras características também marcaram esse momento, como a migração campo-cidade, o crescimento dos centros urbanos e o aumento populacional que gerou a expansão de mão-de-obra de trabalho nas cidades. Em um contexto em que a economia mundial vivia um crescimento, até então sem precedentes, acreditava-se, no Brasil, que “[...] as condições de melhoria de vida da população seria consequência direta do crescimento econômico [...]” e o desemprego existente interpretado como decorrente do baixo nível de desenvolvimento econômico que marcava o país⁹ (IPEA, 2006, 21). De acordo com Pochmann (2008), o problema do desemprego, neste período, foi relativamente pequeno diante das altas taxas de crescimento econômico que elevaram o nível de emprego no país. Diante desse quadro, é passível de explicação a ausência de programas públicos de emprego e renda no país (IPEA, 2006).

As primeiras iniciativas neste campo ocorreriam apenas no final da década de 1960 e podem ser classificadas como políticas indenizatórias, mais do que políticas de proteção ao trabalhador demitido (IPEA, 2006). Pochmann (2006) destaca a criação, em 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que, de acordo com Fernandes (2007, 14), além de funcionar como seguro desemprego foi “[...] a principal fonte de financiamento das políticas de desenvolvimento urbano nos setores de habitação, saneamento básico e infra-estrutura [...]” do país. Na década de 1970 foram criados o Sistema Nacional de Emprego (SINE), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), esse último com o objetivo de formação de patrimônio para o trabalhador com o estímulo à poupança interna (POCHMANN, 2006).

Da década de 1970 em diante, tanto o mercado quanto as relações de trabalho, foram alteradas no país. As mudanças no campo da economia mundial impactaram significativamente no universo do trabalho (RAMALHO e SANTANA, 2004). Em diversos países centrais, o Estado de Bem-Estar Social entra em processo falimentar (ANTUNES, 2006) e, no Brasil, o “milagre econômico”, momento em que a economia

⁹Os trabalhos de Maluf (2000); Bruno (2009); Albuquerque (2009) e Magalhães (2009) abordam de essa temática.

apresentou elevadas taxas de crescimento do PIB e de acumulação de capital (BRUNO, 2009), chega o fim.

Desde então, o Brasil passou a conviver com elevadas taxas de desemprego¹⁰, aumento do trabalho informal e precarizado (RAMALHO e SANTANA, 2004). Com o agravamento da crise, o Estado brasileiro instituiu o seguro-desemprego e a redução da jornada de trabalho. Segundo Pochmann (2008), a adoção do primeiro teve como objetivo oferecer assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado devido a dispensa sem justa causa ou paralisação parcial ou total das empresas. Já a redução da jornada de trabalho buscou gerar vagas adicionais de trabalho e estimular o crescimento econômico. No entanto, avalia-se que tais políticas se constituíram como respostas pontuais e desconexas à crise econômica e social vivida naquele momento (IPEA, 2007).

A articulação das políticas públicas com vistas à construção de uma estratégia nacional de geração de emprego, trabalho e renda só aconteceu uma década mais tarde. Em 1990 é criado um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) inserido na estrutura organizacional do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) (IPEA, 2007). O contexto é de desestruturação dos postos de trabalho, sobretudo urbano, altas taxas de desemprego e elevação da informalidade.

De acordo com Goerk (2009), a atuação do Estado nesse momento é de elaboração de programas sociais voltados para o enfrentamento do desemprego, decorrente do processo de reestruturação do capital, com a finalidade de qualificar e formar os indivíduos para a sua inserção no mercado de trabalho formal. Pochmann (2006) cita a criação, nesse contexto, do Programa Nacional de Formação Profissional (Planfor), do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), do Programa de Emprego (Proemprego) e demais iniciativas de empréstimos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O Quadro 1 sintetiza os principais programas federais de trabalho, emprego e renda.

¹⁰ Importante frisar que o Brasil tem vivido em sua história recente a recuperação de suas taxas de trabalho com carteira assinada com reflexos nos seus índices de desemprego que, segundo dados recentes encontram-se na casa dos 6,1%.

Quadro1 – Principais Programas Federais de Emprego, Trabalho e Renda.

Nome	Descrição	Ano de início
Abono salarial	Benefício no valor de um salário mínimo anual, assegurado aos empregados que percebem até dois salários mínimos de remuneração mensal, desde que cadastrados há cinco anos ou mais no PIS/Pasep e que tenham trabalhado pelo menos 30 dias em um emprego formal, no ano anterior.	1989 (1970 para contas individuais)
Seguro-desemprego	Assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em virtude da dispensa sem justa causa. Concedido em parcelas mensais, que variam de três a cinco, dependendo do número de meses trabalhado nos últimos 36 meses, para um período aquisitivo de 16 meses.	1986: Trabalhador formal 1992: Pescador artesanal 2001: Trabalhador doméstico 2003: Trabalhador resgatado
Intermediação de mão-de obra/Sine	Captação de vagas nas empresas e encaminhamento de trabalhadores em busca de emprego.	1977
Qualificação Profissional	Oferta de cursos de qualificação profissional para trabalhadores desempregados ou em risco de desemprego e micro empreendedores.	1995
Geração de emprego e renda	Concessão de crédito produtivo assistido a micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos.	1995
Primeiro emprego para juventude	Promoção do ingresso do jovem no mundo do trabalho por meio de qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.	2003
Economia solidária	Apoio à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários, pelo fomento direto, mapeamento das experiências e constituição de incubadoras.	2003

Fonte: IPEA, com dados disponibilizados pelo MTE.

Ao se analisar o conjunto desses Programas, Ramos (2003) faz críticas quanto ao perfil das ações governamentais empregadas nesse campo. Segundo esse autor, essas políticas foram elaboradas, em primeiro lugar, a partir do problema da empregabilidade e, segundo, de um diagnóstico teórico e histórico elaborado para os países europeus e não a partir da realidade do próprio país.

De acordo com estudo realizado por Girard (2006), a concepção das políticas públicas nesse momento era a que a não integração dos trabalhadores ao mercado de trabalho devia-se à insuficiente formação escolar desses. Segundo Alves (2006), e como já explicitado, a preocupação central referia-se à geração de trabalho e renda dentro da lógica do assalariamento e que atendesse as necessidades e demandas dos grandes centros urbanos. As ações se direcionam, assim, à qualificação profissional e cursos massivos de capacitação técnica, voltadas e com vistas à empregabilidade da mão-de-obra. Em outras palavras, a falta de trabalho era percebida como questão conjuntural.

Todavia, na década de 1990, diante da continuidade e do agravamento do quadro do desemprego, da informalidade e da precarização, percebe-se que o problema da falta de trabalho não era resultado exclusivamente da desqualificação da força de, mas sim de natureza estrutural, resultado das baixas taxas de crescimento da economia brasileira e do emprego (ALVES, 2006). A mudança sobre a forma de se interpretar a realidade vivida naquele momento refletiu, segundo Alves (2006), na própria concepção das PPs voltadas para a geração de trabalho. Nesse sentido, abre-se espaço para a formulação de PPs voltadas para outras formas de geração de trabalho que não apenas a assalariada. Programas e projetos começam a mobilizar trabalhadores, sem trabalho, a organizarem seu próprio negócio. O setor informal passa a ser visto como uma forma de absorção de trabalhadores sem emprego (GIRARD, 2006).

Ainda no contexto da década de 1990, um terceiro perfil de PPs voltadas para a geração de trabalho e renda começa a ser elaborado e implementando no Brasil em alguns municípios da federação. Tais iniciativas receberam o nome, e ainda recebem, com algumas variações, de políticas públicas de economia solidária. A literatura que debate o tema registra o aumento quantitativo dessas políticas (BITELMAN, 2008; CUNHA, 2007). Em 2003, conforme demonstrado no Quadro 1, a Economia Solidária passa a compor o conjunto dos programas federais de geração de trabalho e renda com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES).

Segundo Pochmann (2008), mesmo com a abertura do Estado para a formulação e implementação de PPs de perfil diferenciado das até então utilizadas para sanar a problemática da falta de trabalho no país, percebe-se ainda que as existentes são predominantemente voltadas para o fomento do trabalho assalariado. Desta forma, argumenta esse autor que é cada vez mais atual a reformulação, radical, das políticas de trabalho adotadas no país, pois as existentes apontam para:

a focalização crescente das ações na aristocracia dos ocupados assalariados, enquanto amplia-se uma verdadeira massa de agregados sociais em inúmeras formas de exercício do trabalho totalmente subordinados à dinâmica selvagem do mercado (POCHMANN, 2008, 40).

Desta forma, pode-se inferir que, mesmo com a abertura do Estado brasileiro para outros formatos de políticas públicas de geração de trabalho, como aquelas voltadas para as saídas individuais com o incentivo aos diversos formatos de empreendedorismo, como aquelas voltadas para saídas coletivas, no qual podem ser encaixadas as políticas de economia solidária, percebe-se, por este breve histórico das políticas de geração de trabalho, a via única do Estado brasileiro, em fomentar, quase que exclusivamente, o trabalho assalariado. Uma segunda inferência possível de ser feita, a partir da literatura que trata do tema, como também do conteúdo dessas políticas, diz respeito à elaboração de intervenções voltadas para um público de desempregos localizado, sobretudo, nas cidades.

2.2 Economia solidária como política pública governamental

Em diversos países da América Latina e da Europa, o fomento e incentivo à organização de empreendimentos solidários vêm ganhando espaço como ação governamental (FRANÇA FILHO e LAVILLE, 2006). No caso do Brasil, mudanças no cenário econômico e social, que desde meados da década de 1970 resultaram em profundos impactos sobre o mundo trabalho (SINGER, 2000; RAMALHO e SANTANA, 2004; ANTUNES, 1999), têm demandando outras respostas por parte do Estado, em termos de apoio, tanto aos trabalhadores excluídos do trabalho formal quanto para aqueles que sempre viveram à margem da estrutura de emprego (CUNHA, 2007). Como já destacado, uma das respostas dadas pelo Estado brasileiro, recentemente, na tentativa de resolver o problema da falta de trabalho e renda é o adoção de políticas públicas destinadas ao fomento de um conjunto de atividades econômicas organizadas de forma coletiva denominadas de Economia Solidária (ES).

Chama atenção, nos trabalhos e pesquisas, a afirmação recorrente entre os estudiosos do tema a constatação de que as políticas públicas de economia solidária no Brasil foram elaboradas, e ainda o são, como resposta e contensão ao crescimento do desemprego e da informalidade diagnosticada, sobretudo, nos centros urbanos do país (SINGER, 2004; ALVES, 2006; CUNHA, 2007). Desta forma, ao que tudo indica, foi a

partir do diagnóstico da falta de trabalho urbano que as primeiras iniciativas foram elaboradas e implementadas no Brasil.

No que diz respeito à forma de inserção da temática economia solidária na agenda dos governos, a natureza e o comportamento das políticas públicas elaboradas, diversas interpretações e explicações são encontradas na literatura que trata do tema¹¹. Importante esclarecer que, na maioria das vezes, tais interpretações não se contrapõem. Entretanto, apresentá-las separadamente, como ocorre a seguir, foi apenas de uma estratégia de inserção do tema.

Neste tópico a discussão será apresentada da seguinte forma. Num primeiro momento se evidenciará a forma como tais políticas públicas se inseriram na agenda governamental. Logo após, se apresentará as características e comportamentos dessas políticas públicas e, por fim, no terceiro momento dessa exposição, o que se tem problematizado como desafios e limitações das políticas públicas desta natureza. Pretende-se, assim, evidenciar o acúmulo de informações existente sobre o tema, com vistas a fundamentar as análises posteriores propostas por esta investigação.

2.2.1 A economia solidária na agenda dos governos

É recorrente na literatura que trata o tema a ênfase dada a setores organizados da sociedade civil à mobilização, proposição e inserção das políticas públicas de economia solidária nas agendas governamentais (BENINI, 2004; COSTA, 2008; CUNHA, 2009; BARBOSA, 2005; LEBOUTTE, 2003; SINGER, 2004). De acordo com Schiochet (2009), foi a partir de práticas econômicas concretas, ou seja, a existência de empreendimentos econômicos solidários, que tornou possível a proposição, pela sociedade civil organizada, e elaboração políticas públicas para esse setor.

No que diz respeito às primeiras experiências nas esferas administrativas locais, esses autores descrevem a participação de movimentos sociais ligados a setores da Igreja Católica e aos sindicatos, além daqueles organizados em Fóruns de Economia Solidária. Quanto à criação de uma política nacional, tais proposições foram gestadas, ainda de acordo com esses autores, nos primeiros encontros dos Fóruns Sociais Mundiais, ocorridos

¹¹ Importante frisar que esse campo de pesquisa é recente no Brasil e poucas foram as pesquisas realizadas sobre a temática. Entretanto, percebe-se um interesse crescente da academia pelo tema economia solidária. A esse respeito ver trabalho realizado por Bertucci (2010).

no Brasil, e que reuniram diversos atores da economia solidária, que possibilitaram a formação de um Grupo de Trabalho Nacional de Economia Solidária (GT de Economia Solidária) composto, no período, pelas principais organizações que trabalhavam com ES no país¹². A atuação do GT é descrita como a responsável pela reivindicação e posterior negociação direta, junto ao recém governo federal eleito em 2002, de um espaço institucional para a economia solidária no Governo Federal¹³.

No que diz respeito às experiências nas administrações municipais, Alves (2006) faz considerações a esse respeito a partir da experiência ocorrida na década de 1990 na cidade de São Paulo. O autor observou que “[...] as ações em economia solidária foram, majoritariamente, empreendidas a partir da sensibilidade do dirigente” (ALVES, 2006, 274). Diferentemente do que argumentam os autores já citados, Alves (2006) percebeu que etapa de elaboração da concepção e da formulação das políticas públicas de economia solidária para aquele município partiu, principalmente, dos dirigentes das esferas administrativas, com uma pequena mobilização dos movimentos sociais. A participação efetiva e mais presente dos atores sociais ocorreu na fase de implementação e execução.

Ainda a respeito de como políticas públicas de economia solidária foram incorporadas na agenda governamental, Schiochet (2009, 56), destaca a ligação dessas com programas de geração de trabalho e renda que, “[...] apesar de adotarem a perspectiva da empregabilidade [...]”, destinaram boa parte de seus recursos à qualificação profissional e apoio a iniciativas coletivas de geração de trabalho e renda. De acordo com esse autor, diversos empreendimentos econômicos solidários surgiram, por exemplo, no âmbito do Programa de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (Dlis) e do Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor).

¹²O GT era formado: Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária (RBSES), Associação Nacional dos Trabalhadores em Empresas de Autogestão e Participação Acionária (ANTEAG), Federação dos Órgãos para a Assistência Social e Educacional (FASE); Cáritas Brasileira; Instituto de Análises Sociais e Econômicas (IBASE); Instituto de Políticas Alternativas do Cone Sul (PACS); Rede de Incubadoras Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCPs); Rede Unitrabalho; Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS/CUT); Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestora e Operadora (ABCRED); Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil (CONCRAB/MST); Secretarias de Economia Solidária do Governo do RS (1999-2002) e da Prefeitura de Porto Alegre.

¹³A Carta ao Lula “Por um outro modelo de desenvolvimento”, elaborada pelo GT Brasileiro 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.

De acordo com França Filho (2006, 261), as políticas de economia solidária parecem inaugurar no Brasil uma nova forma do Estado em gerar trabalho e renda para além da relação assalariada. Segundo esse autor,

as políticas de emprego anteriores não imaginavam possibilidades de geração de trabalho e renda fora do paradigma da relação assalariada clássica. [...] Assim, a entrada em cena da idéia de políticas públicas de economia solidária, diante de um contexto apresentando sinais muito claros de [...] de “dessalariamento da economia”, parece refletir um salto (em termos de ênfase discursiva) da noção de políticas de emprego para a idéia de políticas de geração de trabalho e renda.

Ainda segundo esse autor, as experiências de políticas públicas de economia solidária parecem instaurar uma discussão sobre novos paradigmas a serem pensados acerca da relação sobre o futuro da sociedade do trabalho e demonstram a importância de se pensar “[...] novos marcos e sistemas de regulação relativos ao funcionamento da economia real” (FRANÇA FILHO, 2006, 261).

Barbosa (2005, 75) também ressalta a inédita abertura do Estado brasileiro para a formulação de políticas de geração de trabalho. De acordo com a autora, tal fato configura-se como um marco no processo de elaboração de políticas públicas de trabalho no Brasil, pois, até então, a estratégia pública adotada para a desocupação envolvia a promoção do emprego, a qualificação profissional e o seguro-desemprego, conforme demonstrado no início deste capítulo. Ainda segundo Barbosa (2005), políticas de geração de trabalho e renda já estavam em curso no país, mas se caracterizavam por políticas pontuais e desarticuladas sem a perspectiva mais estruturante de uma atividade econômica.

Ainda no que diz respeito à forma de inserção de tais políticas nas agendas governamentais, alguns estudiosos destacam a atuação de certos partidos políticos, principalmente a do Partido dos Trabalhadores (PT) (SCHIOCHET, 2009). Ao se analisar os municípios e estados da federação que as fomentaram percebe-se que se encontravam, na maior parte dos casos, sob a administração do PT (COSTA, 2008; ALCANTARA, 2009). Para Schiochet (2006), a experimentação histórica de iniciativas deste campo relaciona-se à forma como grupos políticos, geralmente partidos de esquerda¹⁴, inseriram a economia solidária em programas e projetos governamentais. Entretanto, uma das críticas

¹⁴Alcântara (2009) evidencia a existência de políticas públicas de economia solidária elaboradas no Brasil a partir de partidos de direita. Mas, pelas evidências trazidas pelas investigações essa situação é minoritária diante do apoio dos partidos ditos de esquerda.

feitas diz respeito ao fato de que tais políticas públicas tornam-se, na maioria dos casos pesquisados, dependentes de partidos, coalizões ou grupos políticos que assumem o Poder Executivo (SCHIOCHET, 2009).

Alves (2006) faz também considerações a esse respeito. Nos estudos de casos realizados em sua investigação, percebeu que as políticas públicas de economia solidária geralmente são dependentes, pelo menos em suas etapas iniciais (concepção e elaboração) da concepção do gestor público sobre a temática. Em outras palavras, podem ser classificadas como instáveis, fomentadas ou interrompidas, a depender da concepção da gestão pública sobre a temática.

Nesse sentido, de acordo com provocações realizadas por Schiochet (2009), o desafio é transformar tais políticas (programas e projetos) em permanentes. No caso, a institucionalização por meio de leis parece o caminho mais viável, embora pareça não bastar. Schiochet (2009) argumenta que para além da legalização, há de se criar condições para a sua efetivação, que ocorrerá via organização e pressão política dos interessados e da construção de consensos mais amplos em torno da temática.

2.2.2 Características e comportamentos das políticas públicas de economia solidária

No que diz respeito ao comportamento e características de tais políticas, Alcântara (2009), alerta para os diferenciados formatos que essas políticas podem assumir a depender do contexto (social, político e histórico) no qual elas foram inseridas ou para os quais foram elaboradas. Em outras palavras, analisar qual a dinâmica interna da administração que elaborou ou executará tais políticas é um fator importante na avaliação da autora. França Filho (2006b, 260) também faz observações a esse respeito e chama atenção para a diversidade, tanto de concepções quanto na formas de implementação, dessas políticas no cenário nacional. Essa diversidade está diretamente relacionada às peculiaridades do tecido organizativo societário local; ao padrão de cultura política estabelecido até então e o tipo de relação entre sociedade e Estado.

Outra abordagem interessante é realizada por Cunha (2007). De acordo com essa autora, o formato das políticas públicas de economia traz consigo a possibilidade de “[...] ressignificação do espaço público estatal e do campo de interface Estado-sociedade”¹⁵, ao

¹⁵ A partir da definição de *espaço público* feita por Dagnino (2002), aqueles que promovem o encontro entre a sociedade civil e o Estado, no caso da economia solidária esses espaços estão sendo construídos em todo o país. Sem adentrar em suas especificidades, pode-se citar a criação dos Conselhos de Economia Solidária

contribuir para a politização da sociedade civil e a democratização do Estado. Schwengber (2005, 6) faz ponderações semelhantes ao argumentar que as políticas públicas de economia solidária “[...] podem ser uma frente de luta importante na democratização e na construção de um Estado republicano no Brasil [...]”, pois parte do reconhecimento de um novo ator social e político, no caso, a economia solidária. Além disso, de acordo com essa autora, tais políticas possuem potencial de inserir nas esferas governamentais novos direitos, da mesma forma que ampliar os já existentes. Entretanto, Cunha (2007, 294) alerta para o fato da necessidade de se analisar profundamente o papel do Estado nesse processo, principalmente no que diz respeito à regulação, financiamento e apoio técnico e político a esse setor.

França Filho (2006), ao analisar as experiências de implementação de políticas públicas dessa natureza nas cidades de Recife e de São Paulo, ambas executadas entre os anos de 2000-2004, argumenta que são políticas assentadas na relação de parceria com a sociedade civil, condição, aliás, descrita pelo autor, para a sua efetividade. Além disso, são políticas que possuem forte vocação indutiva e de organização da própria sociedade numa perspectiva de construção de novas institucionalidades e marcos regulatórios. Desta forma, segundo França Filho (2006), as políticas públicas de economia solidária representariam uma concepção renovada no campo das políticas de geração de trabalho e renda até então empregadas e se configuram como política de organização da sociedade, pois, seus beneficiários diretos não são indivíduos isolados ou assistidos, mas coletivos de trabalhadores. O autor também evidencia os desafios para a efetividade de tais políticas, no caso a fragilidade institucional em que estão assentadas. Ou seja, a ausência de um marco institucional que fortaleça esse campo de práticas no país torna as iniciativas existentes vulneráveis e dependentes de dois fatores: primeiro, da conjuntura política e, segundo, da sensibilidade e concepção dos gestores públicos responsáveis por executá-las (FRANÇA FILHO, 2006).

Outra característica que a literatura sobre o tema destaca é o caráter transversal das políticas públicas de economia solidária. De acordo com Schiochet (2009, 58), ao se analisar a trajetória histórica de institucionalização de tais políticas percebe-se que estas forjaram a sua identidade no interior de outras políticas públicas, como as de geração de

(Nacional, estaduais e municipais); das Conferências Nacionais de Economia Solidária (2006 e 2010) e os Fóruns de Economia Solidária (presentes em todos os estados da federação e nas esferas regionais e municipais de vários estados brasileiros). No caso dos Fóruns de Economia Solidária, atualmente são mais de 140 em todo o país, nesse caso ver www.fbes.org.br

trabalho e renda, assistência social, desenvolvimento rural e desenvolvimento econômico. Todavia, tal situação impõe desafios. Nesse sentido, o autor questiona como abordar a economia solidária já inclusa em outras institucionalidades políticas; como identificar as particularidades dos direitos inerentes à economia solidária e, por fim, como institucionalizá-la sem gerar contraposições de ações. Praxedes (2009) coloca outros elementos ao debate ao argumentar que, por se tratar de uma política de desenvolvimento e voltar-se para uma camada da população historicamente excluída, social e economicamente, torna-se fundamental elaborar ações transversais que articulem diversas áreas, como meio ambiente, educação, habitação, saúde, trabalho, tecnologia, financiamento e crédito, dentre outros. Ainda nesse debate, Bertucci (2010, 56) alerta que, cotidianamente, falta deixar claro o como fazer, pois percebe uma distancia entre o que há de teorização sobre o tema e o que realmente acontece na prática. Segundo o autor, é necessário que haja “[...] programas e instituições que ultrapassem os limites de uma concepção restrita de sua política e dialoguem efetivamente com outras áreas” (BERTUCCI, 2010, 56).

A dimensão do controle e da participação social é outro tema tratado pelos estudiosos do tema. A criação de Conselhos de Economia Solidária nas três esferas administrativas, de comissões mistas de trabalho (governo e sociedade civil) e a realização de Conferências são indicadores descritos como positivos. Porém, de acordo com Schiochet (2009), o desafio é aprofundar a institucionalização da participação e do controle social, garantindo mecanismos de articulação e de integração com outras políticas públicas.

Ainda no bojo dessa discussão, Schwegber (sd/, 4) argumenta sobre a necessidade de construção de esferas públicas de poder, no qual diferentes atores sociais possam, de fato, ter a oportunidade de negociar de forma transparente e em igualdade de condições. A autora argumenta que tais esferas públicas podem assumir diferentes formatos, desde conselhos, comissões a fóruns e orçamento participativo. França Filho (2006a, 138) argumenta não ser possível efetivar políticas dessa natureza sem estabelecer uma relação estreita com a sociedade civil, pois, as iniciativas que ilustram esse campo, como os empreendimentos de economia solidária e as entidades de apoio e fomento, foram gestadas a partir dos movimentos populares e sociais, da articulação de grupos sociais, independentemente do Estado. Nesse sentido, segundo esse autor, as públicas governamentais direcionadas para esse setor são dependentes dos atores sociais tanto para a construção de sua concepção quanto para a sua implementação.

O estudo realizado por Girard (2006) trás evidências sobre essa relação. A partir da análise de experiências locais, evidencia a existência, quase que inânime, da presença de gestores de políticas públicas de economia solidária com trajetória de militância em movimentos sociais antes de ocuparem cargos em administrações públicas. Assim, de acordo com esta autora, tais políticas possuem a tendência de execução em parceria com a sociedade civil, o que se deve, na maioria das vezes, ao fato do gestor da política conhecer o tecido social que implementará tal política. Fato também averiguado por França Filho em suas pesquisas (2006a).

Outra questão recorrente entre os pesquisadores do tema é referência às políticas de economia solidária como indutoras de (novos) processos de desenvolvimento. Para França Filho(2006a) “[...] não é possível pensar uma política de economia solidária a não ser numa forma de política de desenvolvimento”. Tal concepção é também comum a autores como Singer (2000, 2002); Schwengber (2006), Schiochet (2009), Girard (2006), Praxedes (2009), dentre outros.

Entretanto, tal concepção tem levantado discussões e discordâncias. Bertucci (2010, 49), apesar de reconhecer a crescente institucionalização dessas políticas na última década, faz críticas ao consenso entre boa parte dos teóricos que abordam o tema de que a economia solidária seria uma estratégia de desenvolvimento para o país e as políticas públicas desse setor estariam potencializando essas estratégias. Na prática, argumenta o autor, tais políticas, em sua maioria, se limitam a um conjunto de ações setorializadas e restritas apenas aos empreendimentos de economia solidária. Nesse sentido, tais políticas estão mais ligadas mais a uma “[...] estratégia de inclusão e geração de renda para uma camada da população fragilizada frente ao mercado do que a um projeto de mudança social” (BERTUCCI, 2010, 51).

Ainda segundo o autor pode-se perceber que há um abismo entre o que se formula em termos de concepção dessas políticas e o que de fato é implementado. Em outras palavras, há uma grande diferença entre a noção e concepção acerca da natureza da economia solidária, enquanto conjunto de princípios e valores, e a forma objetiva com que essas políticas são implementadas. Adverte ainda esse autor que associar a economia solidária a um projeto de desenvolvimento para o país pode incorrer em imprecisão e, até mesmo, em restrição ao próprio conceito de desenvolvimento (BERTUCCI, 2010).

No que diz respeito aos beneficiários dessas políticas, destaque para os trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho. Singer (2004) argumenta que, com

a crise do trabalho assalariado, iniciado na década de 1970, trabalhadores, vítimas da exclusão, buscaram sua:

[...] inserção na produção social através de variadas formas de trabalho autônomo, individuais ou coletivas. Quando coletivas, elas optam, quase sempre, pela autogestão, ou seja, pela administração participativa, democrática, dos empreendimentos. São estes o que se constituem [*o público das políticas públicas de*] economia solidária.

Schwengber (s/d) argumenta que as ações destinam-se àqueles que estão organizados ou queiram se organizar em empreendimentos, com prioridade para os estão em situação de vulnerabilidade social, particularmente os beneficiados em programas de transferência de renda e de geração de trabalho e renda. França Filho (2006a, 140) destaca que o público dessas políticas não são indivíduos assistidos, como numa política compensatória, mas sim coletivos concretos, organizados ou em via de organização.

No que diz respeito ao campo de atuação dessas políticas, Bertucci (2010, 53) destaca que as ações se voltam para a formação, capacitação, comercialização e crédito, direcionadas, quase que exclusivamente, para as unidades de produção coletivas que se encaixem na definição de empreendimentos econômicos solidários.

2.2.3 Desafios e limitações das políticas públicas de economia solidária

No campo dos desafios e limitações dessas políticas, Pochmann (2004, 29) evidencia os resultados, classificados pelo autor como apenas instrumentais, para o público que integra as iniciativas de economia solidária. Segundo o autor, instrumentais por se encontrarem no “[...] bojo de políticas geralmente compensatórias e incapazes de oferecer alternativas ocupacionais diante da crise do desenvolvimento capitalista no Brasil”. Caracterizam-se mais como uma tentativa de reorganização de parcelas “[...] atomizadas e localizadas do excedente da força de trabalho para a promoção de inserção subordinada à economia capitalista [...]”, práticas bem distantes, segundo Pochmann, dos princípios requeridos e inerentes da economia solidária. De acordo com este autor, na maior parte dos casos, tais políticas reproduzem “[...] certo assistencialismo improdutivo [...]” ao operar com o fim em si mesmo e serem incapazes de oferecer portas de saída emancipatórias ao conjunto de trabalhadores excluídos do mercado de trabalho (POCHMANN, 2004, 30). O autor problematiza que poucas foram as ações neste campo realizadas de modo articulado e integradas a uma estratégia mais ampla de “[...] inclusão

soberana e de caminhos associados à autonomia social, política e econômica coletiva”. Por fim, apesar de evidenciar o aspecto de politização que ocorreu em torno da crise do desenvolvimento do sistema capitalista e do próprio fracasso das ofertas de ajuda individuais neste processo, o desempenho dos empreendimentos coletivos da economia solidária no Brasil pouco permite sua auto-sustentação para além do médio prazo¹⁶.

Bertucci (2010, 53) também corrobora com parte dos argumentos expostos por Pochmann (2004), ao enfatizar a fragilidade dos empreendimentos econômicos solidários que se expressa no desenvolvimento de atividades pouco orgânicas, de baixo nível tecnológico e reduzida capacidade de investimentos e captação de crédito. Nesse sentido, torna-se bastante dificultoso que tais atividades proporcionem um padrão de vida, realmente, satisfatório aos trabalhadores organizados nessas atividades.

Sob outra perspectiva, Schiochet (2009) expõe os desafios de uma ação pública governamental no campo da economia solidária, a saber: sua institucionalização nas estruturas do Estado, as interfaces desta política com outras desenvolvidas, a territorialização ou invés da fragmentação, dentre outros. Para esse autor, as políticas de economia solidária ainda se encontram no campo da experimentação e na busca por reconhecimento, apesar do crescente apoio de governos que tem ampliado o número de políticas públicas para este setor, não se constituindo, ainda no Brasil, em questão de Estado.

Ainda no campo dos desafios, Praxedes (2009) destaca que um tema central para a construção dessas políticas deveria ser a discussão sobre o acesso aos fundos públicos. No caso específico das políticas públicas de economia solidária na esfera federal, ainda não foi constituído um fundo público desta natureza, nem tão pouco foi possível o acesso a outros fundos existentes, como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)¹⁷.

2.3 As primeiras experiências de políticas públicas de Economia Solidária no Brasil

As iniciativas que compõem o universo do que essa investigação está nomeando de economia solidária é bastante amplo e diversificado no Brasil. No que diz respeito aos empreendimentos econômicos solidários dizem respeito a coletivos de trabalhadores organizados em cooperativas, associações, grupos informais, clubes de troca, bancos

¹⁶ Fato também evidenciado pelo Mapeamento Nacional de Economia Solidária (2005-2007).

¹⁷ Importante frisar que a temática fundos públicos e economia solidária ainda não mereceu a devida atenção dos pesquisadores, sendo apenas citado por alguns como necessário.

comunitários, empresas recuperadas, dentre outros. É possível afirmar que essas iniciativas, no caso do Brasil receberam apoio de políticas públicas elaboradas e fomentadas por organizações que compõem, também, um campo diverso, como aquelas ligadas a setores da Igreja Católica, ao movimento sindical, universidades e alguns movimentos sociais. Todavia, posteriormente, e em alguns casos paralelamente, governos municipais e estaduais também começam a fomentar e implementar políticas públicas dessa natureza.

De acordo com informações de pesquisas realizadas sobre esse tema, tem-se notícia que as primeiras políticas públicas governamentais de economia solidária ocorreram na década de 1990. Ainda de acordo com tais estudos, é possível perceber que a partir do ano 2000 ocorreu um aumento significativo dessas experiências por todo o Brasil. Bitelman (2008), a partir de dados disponibilizados pela Rede de Gestores Públicos de Economia Solidária¹⁸, organizada na Figura 3, retrata a dimensão das iniciativas de políticas públicas governamentais locais de economia solidária no Brasil.

¹⁸ A Rede de Gestores Públicos de Economia Solidária foi criada em 2003, formada por gestores públicos envolvidos com políticas públicas de economia solidária. Já em 2003, 36 administrações municipais passam a integrar a referida rede. Em 2006, a Rede passou a contar com 87 administrações, sendo que 80 municipais e sete estaduais.

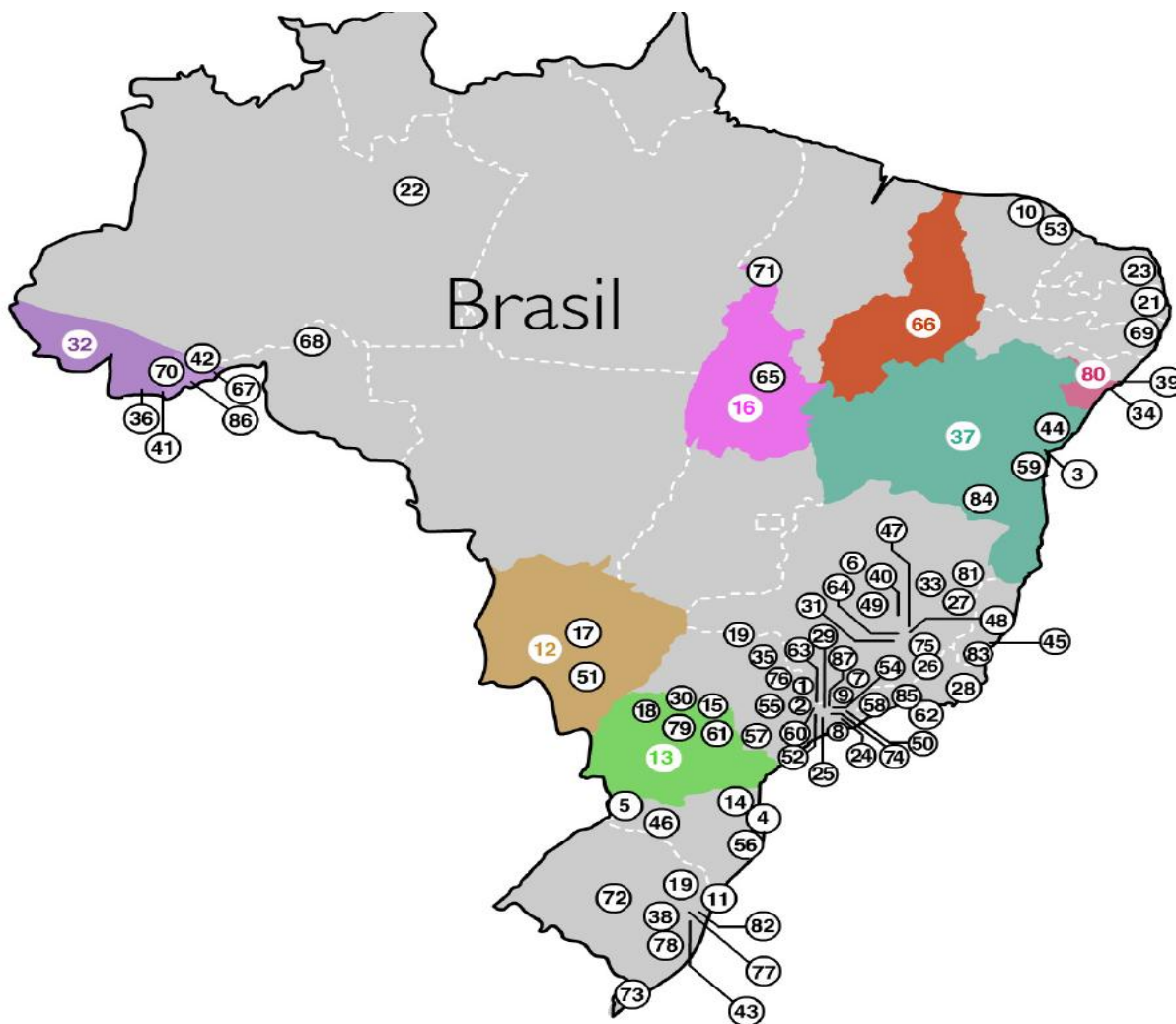


Figura 2 – Estados e municípios que adotam políticas públicas de economia solidária e que integram a Rede de Gestores Públicos de Economia Solidária.
 Fonte: Bitelman (2008).

No que diz respeito às primeiras experiências locais de políticas públicas, de acordo com estudo realizado por Alves (2006), municípios do estado de São Paulo na década de 1990, administrados por partidos de esquerda, iniciaram ações de apoio a iniciativas que, posteriormente, seriam chamadas de economia solidária. As ações desenvolvidas foram uma tentativa de responder “[...] ao crescimento do desemprego da década de 1990 que atingiu a economia brasileira como um todo, e de modo particular a Região do ABC Paulista” (ALVES, 2006, 269-270).

A primeira experiência de política pública local de economia solidária que se tem registro aconteceu no estado do Rio Grande do Sul, na cidade de Porto Alegre, em 1994 durante o governo de Olívio Dutra do PT. A política foi implantada pela Supervisão de

Economia Solidária, ligada à Secretaria Municipal da Indústria e Comércio que fomentava ações de qualificação profissional e geração de trabalho e renda a partir do cooperativismo e economia solidária. O objetivo das ações era gerar “[...] mais postos de trabalho do que a indústria gerava naquele momento” (BITELMAN, 2008, 19).

Em 1999, foi implementado no estado do Rio Grande do Sul, o Programa de Economia Popular Solidária (ECOPOPSOL). Novamente, a iniciativa fora gestada em uma gestão do PT, com a eleição de Olívio Dutra para governador do estado em 1998. De acordo com estudo realizado por Leboutte (1999), o objetivo do programa era organizar os o contingente de trabalhadores desempregados e organizá-los em atividades coletivas com vistas à geração de renda. Nota-se, ao analisar as informações que o autor trás sobre o programa, o destaque dado ao apoio às experiências das empresas recuperadas.

O Programa Oportunidade Solidária, implementado na cidade de São Paulo em 2001, é outra referência no que diz respeito a políticas públicas de economia solidária no Brasil. De acordo com estudo de Bitelman (2008), o programa foi elaborado a partir das experiências implementadas na cidade de Santo André e Porto Alegre e no estado do Rio Grande do Sul. São Paulo, como muitos outros municípios brasileiros, passou na década de 1990 por um decréscimo de postos de trabalho na indústria, com aumento no setor de serviços. De acordo com Pochmann (2002), a taxa de desemprego total no município passou de 10,8% para 16,1%. Nesse sentido, em 2001, foi criada a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade com vistas a coordenar políticas de geração de renda e ocupação a fim de combater o ciclo de pobreza e exclusão que atingia boa parte da população do município naquele período (POCHMANN, 2004b). O Programa Oportunidade Solidária, era um, dentre outros nove, que integrava a referida Secretaria. De acordo com estudo realizado por Bitelman (2008), o público atendido pelo Programa dizia respeito aos beneficiários dos programas de transferência de renda moradores da periferia da cidade de São Paulo, atingidos pela crise do trabalho assalariado vivido naquele momento.

A partir da experiência do Programa Oportunidade Solidário, foi elaborado e implementado em outro município do estado de São Paulo, Osasco, o Programa Osasco Solidário, no ano 2004. O contexto é marcado pelos índices elevados de desemprego, decorrente da perda das atividades industriais no município e a ausência de novos postos de trabalho (BITELMAN, 2008). O público do programa compõe-se de beneficiários dos programas voltados à promoção do desenvolvimento econômico com inclusão social, da

mesma forma que beneficiários dos Programas Sociais, tanto federais, quanto estaduais e/ou municipais (MACIEL, *et al*, 2007) e, de acordo com Bitelman (2008), localizados, sobretudo, nas periferias da cidade de Osasco.

Nota-se, por essa breve descrição, que as primeiras experiências de políticas públicas de economia solidária no Brasil foram pensadas e elaboradas a partir de um diagnóstico comum: o da falta de trabalho nos centros urbanos do país.

3. A INSERÇÃO DO PROGRAMA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO NA AGENDA GOVERNAMENTAL

O presente capítulo possui quatro grandes objetivos. Primeiro, pretendeu-se entender, à luz do modelo teórico de Kingdon (1995), o processo de inserção da temática economia solidária na agenda do governo federal no campo da geração de trabalho e emprego, por meio do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD). Segundo, compreendero processo de elaboração do programa em análise. Terceiro, apresentar o PESD e, para tanto, foram utilizados como referência os usuais indicadores que são empregados na elaboração dos programas em geral, quais sejam: diretrizes; objetivos, geral e específico, e eixos de ação. Por fim, no quarto e último momento, apresentar as parcerias institucionais estabelecidas pela SENAES para a organização e implementação de suas ações.

3.1 A inserção da temática economia solidária na agenda de trabalho e emprego

De acordo com o modelo de Kingdon (1995), pode-se distinguir 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*, que se intensificou no país após a abertura comercial de sua economia em início 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, naquele contexto histórico, 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. 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 (IBGE, 2003).

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 idéia de políticas de geração de trabalho e renda” (FRANÇA FILHO, 2006, 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).

Paralelamente, muitos grupos e setores sociais passam a advogar uma 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).

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 CAPES, verificou que, a partir do primeiro trabalho

publicado em 1998, o número de teses e dissertações cresceu muito nos anos posteriores. 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 (ITCP's), 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.

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 acima se encontraram no II Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, Rio Grande do Sul, em janeiro de 2003, que resultou na formação de um Grupo de Trabalho Nacional de Economia Solidária (GT de Economia Solidária). A atuação do 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 governo¹⁹.

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 Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD), configurando-se como seus eixos centrais. Nesse evento também foi criado o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), que passou a ser o principal organismo de interlocução das organizações da sociedade com o governo federal.

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 (PT). Até 2003, é possível inferir que quase a totalidade das experiências de políticas públicas estaduais e municipais de economia solidária haviam sido implementadas por esse partido (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 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 arduamente o tema junto ao governo, chamados pelo autor de “empreendedores”.

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

¹⁹A Carta ao presidente Lula “Por um outro modelo de desenvolvimento”, elaborada pelo GT Brasileiro 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.

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 o 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 Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares (ITCP), na USP, em 1998. Para complementar, Singer é também um quadro histórico do PT²⁰, 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.

Desta forma, é possível inferir que a junção de todos os fatos acima citados proporcionou a criação, em 2003, de um espaço institucional no governo federal para a economia solidária, com a criação de uma Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), que foi inserida na estrutura do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

A SENAES trouxe em sua origem a expectativa de fortalecer as iniciativas de economia solidária em curso no país, assim como a de fomentar sua criação. Seu ano inicial, em 2003, foi de estruturação interna e de interlocução com grupos da sociedade civil, com os demais setores do MTE e outros órgãos governamentais. Em 2004 a SENAES passou a contar com orçamento próprio, por meio da inserção no PPA do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD).

3.2 O processo de elaboração do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento

Desde 2003, o Governo Federal, por meio da Lei n. 10.683 e do Decreto n. 4. 764, tornou a economia solidária integrante da agenda pública com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). De acordo com informações contidas no Relatório SENAES: Balanço 2003-2010 e Planejamento 2011, a Secretaria colabora com a missão do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) ao fomentar e apoiar empreendimentos econômicos solidários por meio de ações diretas ou via cooperação e convênios com outros órgãos governamentais e com organizações da sociedade civil que atuam com a temática. As atribuições do MTE fundamentam-se nas seguintes proposições:

²⁰ Paul Singer, além de ser um dos fundadores do partido, foi Secretário Municipal de Planejamento na gestão petista de Luiza Erundina na Prefeitura Municipal de São Paulo entre 1989 e 1992.

a) geração de trabalho e renda e de apoio ao trabalhador; b) modernização das relações de trabalho; c) fiscalização do trabalho, inclusive o trabalho portuário, bem como aplicação de sanções previstas em normas legais ou coletivas; d) política salarial; e) formação e desenvolvimento profissional; f) segurança e saúde no trabalho; g) política de imigração; h) cooperativismo e associativismo urbanos (SIORG, 27 ago.2010).

O apoio à economia solidária se viabiliza, fundamentalmente, por meio do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD)²¹, com a inserção da ação 133 – Economia Solidária em Desenvolvimento, ainda no ano de 2003, no Programa Plurianual²² 2004-2007.

A elaboração do Programa, de acordo com um dos diretores da SENAES, ocorreu de modo paralelo à criação e estruturação interna da própria secretaria. Ambos os processos contaram com a participação de entidades que compunham o Grupo de Trabalho Brasileiro de Economia Solidária (hoje já extinto). De acordo com o entrevistado, o início da elaboração do Programa se caracteriza pela interação entre os atores participantes do Grupo de Trabalho. Mais especificamente, tem-se que:

Ainda não existia [formalmente] o Fórum Brasileiro [...], mas existia o GT Brasileiro de Economia Solidária, que virou uma comissão pró-Fórum, então foram feitas reuniões com a participação de alguns desses representantes. Como essas reuniões eram aqui em Brasília tinha a presença mais constante da Cáritas, por exemplo. [...]. E, sobretudo, dos futuros membros da equipe da SENAES, porque a elaboração do PPA foi anterior à criação da SENAES. [...]. Então você tinha processos que em alguns momentos, o início de 2003, em que o futuro secretário, Paul Singer, reunia com as entidades do GT Brasileiro tanto para discutir a Secretaria, a composição da Secretaria, como para discutir o que a Secretaria ia fazer. Quando no início de 2003 você tinha que discutir o desenho da Secretaria, a estrutura, você acabava discutindo as ações da SENAES [...]

Pelas informações contidas no trecho acima, pode-se inferir, além da interação entre representantes da sociedade civil e a equipe da SENAES para a construção da primeira proposta do PESD, que a elaboração do referido Programa ocorreu a partir de um grupo reduzido de pessoas, visto que as reuniões ocorriam em Brasília e, assim, privilegiava as organizações residentes nesse local. Nesse momento, a entidade que compunha o GT Brasileiro de Economia Solidária, com sede em Brasília, era a Cáritas Brasileira que, de acordo com o entrevistado, participou ativamente desse processo.

²¹ Importante deixar claro que há uma gama significativa de Programas e projetos federais que contém ações de economia solidária.

²² O Plano Plurianual (PPA) estabelece os programas e projetos de longa duração do Governo Federal, definindo objetivos e metas da ação pública para o período de quatro anos. Informações disponíveis no site do Senado Federal www.senado.gov.br

Percebe-se assim que, embora a futura equipe da SENAES já tivesse a preocupação em construir sua proposta de ação, materializada no PESD, de forma conjunta com a sociedade civil, tal representação foi bastante restrita a algumas poucas organizações.

Outra afirmação possível de ser feita diz respeito ao fato de que a elaboração do Programa ocorreu sem a presença, ou a representação, do segmento dos empreendimentos de economia solidária, principal público do Programa analisado. No momento da elaboração do PESD, em 2003, já havia organizado no país Fóruns Estaduais de Economia Solidária, espaço de articulação de empreendimentos de economia solidária, além da existência de entidades de representação nacional de parte desse segmento, como a ANTEAG. Entretanto, esse segmento não estava presente, conforme informações disponibilizadas pelo entrevistado, na fase de elaboração do PESD, momento em que foram definidas suas diretrizes, objetivos e ações.

Mesmo com reduzida participação de atores sociais no processo de elaboração da proposta inicial do PESD é possível perceber, ao se analisar ações priorizadas pela SENAES naquele momento, que essa Secretaria alicerçou seu Programa nas principais proposições da III Plenária Nacional de Economia Solidária²³, também ocorrida em Brasília em junho de 2003 (mesmo ano do anúncio e criação da SENAES). Pelo documento produzido durante esse evento, nota-se a participação do GT Brasileiro de Economia Solidária, sobretudo nos espaços de coordenação dos trabalhos realizados durante o evento. No que diz respeito aos encaminhamentos da III Plenária, organizados como demandas às instâncias governamentais no formato de PPs, nota-se que foram contempladas na versão inicial no PESD. A III Plenária encaminhou como demanda ações como a criação de Marco Legal específico para a economia solidária, assim como Formação, Finanças Solidárias e Produção, Comercialização e Consumo. Conforme se verá no próximo capítulo, todos esses temas estão presentes como ações do PESD, configurando-se como eixos centrais do Programa.

A construção conjunta entre equipe da SENAES e as organizações de economia solidária na elaboração do Programa é evidenciada nos próprios documentos divulgados pelo MTE/SENAES. O trecho a seguir, divulgado em 2005, revela essa proximidade.

²³ A III Plenária Nacional de Economia Solidária criou formalmente o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES). Em alguns estados, como em Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro (RJ), Ceará e São Paulo, já haviam organizados Fóruns Estaduais de Economia Solidária, no caso do RJ, Fórum de Cooperativismo Popular.

[...] 2004 foi o primeiro ano em que a SENAES contou com orçamento próprio. Neste contexto teve como desafio a implementação do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento [...] *a partir das demandas apresentadas pela sociedade civil* e pelas políticas do Governo Federal. *A elaboração do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento e a definição de suas ações e prioridades para 2005 e 2006 expressam a plataforma do Fórum Brasileiro de Economia Solidária e o diálogo com a sociedade civil, a inserção da Secretaria no Ministério do Trabalho e Emprego e a articulação com as demais políticas de geração de trabalho e renda, de combate à pobreza e de inclusão social do Governo Federal e de outros entes federativos (MTE/SENAES, s/d). {Grifos nossos}*

Essa elaboração conjunta, segundo informações da SENAES, ocorreu sem atritos. De acordo com o entrevistado, havia muita clareza sobre as ações a serem criadas. A inexistência de atritos entre a futura equipe da SENAES e as representações da sociedade civil presentes no momento da elaboração do PESD pode ser explicada pela construção conjunta, desde o início do processo, de todas as etapas do desenho da política nacional de economia solidária, que vai da elaboração da estruturada da futura Secretaria até o desenho de suas ações. Essa relação de parceria foi descrita por França Filho (2006) como uma característica importante das políticas dessa natureza, aliás, condição, ainda segundo esse autor, fundamental para a sua efetividade.

Todavia, os problemas começaram a surgir quando a proposta de estrutura do PESD, principalmente o desenho e conteúdos de suas ações, foi apresentada às instâncias do Governo Federal, também responsáveis pela estruturação do Programa naquele momento, como o Ministério do Planejamento. Esse processo, de acordo com o representante da SENAES, foi difícil e conflituoso. Uma das maiores dificuldades era fazer com que as ações dialogassem clara e diretamente com a missão do MTE e, ao mesmo tempo, com as prioridades do próprio Governo Federal. Em outras palavras, a primeira dificuldade na elaboração do Programa refere-se ao espaço institucional em que a SENAES foi alocada, as quais são apresentadas pelo entrevistado da seguinte forma:

[havia] muita clareza [...] de algumas ações que eram chaves, por exemplo, formação.[...]. Tinha outra área que tinha clareza, área da comercialização, e tinha outra área [...] que era a de finanças solidárias e crédito. [...] A questão era como transformar isso em ação. Formação, por exemplo, não podia ser transformado em ação porque tinha uma questão de que o ministério tem uma secretaria e tem um departamento voltado exclusivamente pra isso, que é o Departamento de Qualificação Profissional. Então a ação de formação ficava diluída em outras ações como se fosse transversal. [...] E [...] na construção do PPA tinha uma outra questão que era a seguinte [...] a secretaria precisava dialogar com a missão do Ministério do Trabalho e Emprego [...] e, ao mesmo tempo, dialogar com as prioridades do governo federal [...] tanto é que no primeiro PPA você vai ver uma ação que é de Ações Emergenciais de Trabalho

e Renda por meio da economia solidária, isso era um diálogo para dentro do governo. Como a SENAES ainda não existia *[formalmente]* éramos coordenados [...] pela área de planejamento do Ministério do Trabalho e Emprego e tinha a participação do Ministério do Planejamento, então, [...] era um diálogo muito difícil, [...] primeiro, pra gente entender o que eles queriam e segundo para eles entenderem o que estava dizendo aqui. O nome do programa é um parto, o nome de cada ação é um parto, explicar o que quer com cada ação é um parto. [...] A dificuldade do diálogo era explicar o que ia se fazer e como ia se fazer. [...] Muitas vezes as ações tinha que mudar de nome para tornar mais explícito o que ia fazer, nosso discurso sempre foi um discurso muito carregado de significados políticos [...] e na hora que você dialoga com o Estado você tem que traduzir isso, sobretudo quando você dialoga com áreas mais técnicas do Estado você tem que traduzir em linguagem técnica. [...] A economia solidária era absolutamente desconhecida nesta explanada. Então você tinha que falar desde o início o que era isso. Como era mais fácil traduzir? Era mais fácil traduzir, por exemplo, por associativismo, por cooperativismo, [...], apoiando iniciativas de trabalho e renda por meio de práticas associativas e cooperativas. Tinham também todas as questões de que tudo que a gente ia fazer já tinha alguém do governo fazendo [...] apoio ao cooperativismo, já tem o DENACOOP [...], para cada ação sempre tinha alguma coisa que já existia no governo federal [...].

Pelo trecho acima se evidencia as dificuldades na elaboração da proposta inicial do Programa, sobretudo no que diz respeito ao entendimento da temática economia Solidária pelos representantes dos órgãos do Governo Federal que participaram de sua elaboração. Essa dificuldade pode estar relacionada ao caráter recente dessas políticas, ainda na fase das experimentações, conforme destacou Schiochet (2009). A inexistência de um marco institucional da economia solidária torna as políticas públicas de economia solidária vulneráveis e dependentes da sensibilidade dos gestores públicos envolvidos em sua elaboração e implementação (FRANÇA FILHO, 2006).

Outra dificuldade relatada foi ao como traduzir as ações do Programa, sem que ocorresse sobreposição a outras já existentes dentro do próprio MTE e outros ministérios. Essa dificuldade pode ser explicada pelo universo amplo de reivindicações que marca o campo da economia solidária no Brasil. As pautas vão desde aquelas ligadas à formação/educação, passando pelo crédito, comercialização de produtos e serviços até a criação e modificação de leis. Desta forma, como são políticas de natureza transversal, os desafios dizem respeito a como abordar a economia solidária em outras institucionalidades já existentes e não gerar sobreposições e/ou contraposições (SCHIOCHET, 2009).

Por fim, ainda pela entrevista, pode-se inferir certa inexperiência da equipe da SENAES no que diz respeito ao trâmite na esfera do Governo Federal quanto ao processo de elaboração do PESD. Os integrantes da equipe vieram, na maioria dos casos, de organizações da sociedade civil, como ONG's, movimentos sociais e universidades. Estudos, como realizados por Girard (2006) e França Filho (2006), demonstraram a

ligação, em grande parte dos casos, de gestores de políticas públicas dessa natureza com trajetória anterior em movimentos sociais. No caso específico da SENAES, o próprio Secretário foi indicado pelas organizações sociais do campo da economia solidária, como já destacado. Essa questão fica evidente quando o entrevistado comenta sobre as dificuldades de se traduzir e transformar o discurso político, próprio dos espaços que integravam anteriormente, em linguagem técnica dos órgãos do Governo Federal.

Desta forma, pode-se inferir também que as dificuldades de entendimento sobre as ações desenhadas para o PESD foram resolvidas, como se percebe no trecho da entrevista, pela adoção de nomenclaturas e termos já conhecidos pelas instâncias governamentais. Assim, é possível dizer que as propostas iniciais do Programa tiveram que se adaptar à estrutura burocrática do Estado, assim como às suas terminologias e formas de organização.

3.3 As diretrizes do programa

Com vistas ao desenvolvimento deste item considera-se como diretriz o conjunto de princípios que fundamentam o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD). Trata-se de valores que norteiam o Programa e sob os quais os objetivos, as ações, os projetos, a organização e a sua estrutura são elaboradas. Na análise do programa percebe-se que as diretrizes que o orientam estão estruturadas em eixos. Verifica-se também que esses eixos se complementam com a finalidade de provocar mudanças do modelo de desenvolvimento em curso pelo país.

Logo na apresentação do Programa, as iniciativas que integram a economia solidária são definidas como um *modo de produção*. O trecho abaixo faz referência a essa questão e justifica a criação do PESD.

Ao constituírem um *modo de produção alternativo ao capitalismo*, onde os próprios trabalhadores/as assumem coletivamente a gestão de seus empreendimentos econômicos, as iniciativas de economia solidária vêm apontando para soluções mais definitivas à falta de trabalho e renda. E foi para apoiar o seu fortalecimento e expansão que se construiu o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (SENAES, 2011).

Percebe-se assim, que a diretriz mais abrangente do Programa está na promoção de uma nova institucionalidade. A partir desta diretriz geral articulam-se outras, implicadas por ela, como: a) o fomento a formas de relação e organização do trabalho, como

associações, cooperativas, empresas recuperadas, bancos comunitários, dentre outras, baseados em valores como o da cooperação, solidariedade, autogestão e respeito ao meio ambiente; b) a articulação entre o PESD e as ações desenvolvidas por outros ministérios e governos subnacionais (estados e municípios) caracterizadas pela intersectorialidade e transversalidade; c) a formulação e readequações de leis, principalmente aquelas referentes ao cooperativismo, e, por fim, d) a articulação entre a política de ES, no caso o PESD, e representações da sociedade civil, estimulando a participação e controle social pelos atores sociais através de fóruns e conselhos de ES.

Dessa forma, o programa pretende como resultado da constituição de uma nova institucionalidade, a organização de outro modelo de desenvolvimento, antagônico ao capitalista, a partir do fomento à organização dos empreendimentos de economia solidária, em Redes, baseado na solidariedade, respeito a questões de gênero e etnia, equidade entre produtores e consumidores e no equilíbrio ambiental.

Em outros termos, pela leitura e análise da proposta do Programa, pode-se inferir que as diretrizes decorrentes da nova institucionalidade estão em articular múltiplos órgãos, organizações e instituições. Como programa, o PESD reforça a articulação pela intersectorialidade e pela transversalidade, fundamentada pela participação da sociedade civil.

3.4 Os objetivos do programa

Os objetivos de um programa pressupõem a delimitação de estágios ou estados que se pretende alcançar. A sua delimitação explicita a natureza das mudanças que se propõem atingir. Como objetivo geral, o PESD visa “Promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário” (SENAES, 2010). Pelo objetivo geral, nota-se a ênfase sobre o fortalecimento e a divulgação, as quais devem ocorrer, como é possível pressupor, pelas diretrizes das articulações. Espera-se, sem estar explícito, que a ocorrência do fortalecimento e da divulgação pelas articulações culminará na introdução da nova institucionalidade. Portanto, é essa nova institucionalidade que permitirá alcançar os outros elementos explicitados no objetivo geral, que são a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento baseado em valores solidários e de justiça.

O que passa a ser relevante nesse objetivo é se as ações introduzidas estão alcançando esse estágio almejado pelo Programa. Mais especificamente, se os empreendimentos econômicos solidários, entidades de apoio e fomento e gestores públicos, por meio da articulação de políticas e programas que se aproximam das propostas do PESD, estão tendo a finalidade de gerar trabalho e renda, induzindo a inclusão social e promovendo o desenvolvimento justo e solidário. Nesse sentido, a articulação é colocada como o princípio entre políticas públicas, sobressaindo como fator aglutinador e gerador das atividades e intervenções propostas.

É a partir da análise do objetivo geral do Programa que a concepção de economia solidária, inicialmente adotada nos primeiros parágrafos, parece se modificar. Propostas como gerar trabalho e renda e inclusão social parecem contraditórias à de organização dos empreendimentos econômicos solidários sob outra lógica que não a do sistema capitalista. Pode-se notar que a proposta do Programa reflete o que o diretor da SENAES argumentou, em entrevista, das diferenças do discurso político, próprio dos espaços que muitos dos elaboradores da proposta do PESD integravam anteriormente, da linguagem técnica dos órgãos do Governo Federal. Como a elaboração PESD, conforme apresentado pela própria SENAES, “[...] expressa a Plataforma do Fórum Brasileiro de Economia Solidária e o diálogo com a sociedade civil [...]” é possível explicar as diferentes concepções de economia solidária que aparecem no PESD.

O FBES define em sua Carta de Princípios e em seus principais documentos que a economia solidária é um *modo de produção* alternativo ao capitalismo.

A Economia Solidária ressurge hoje como resgate da luta histórica dos(as) trabalhadores(as), como defesa contra a exploração do trabalho humano e *como alternativa ao modo capitalista* de organizar as relações sociais dos seres humanos entre si e destes com a natureza (Carta de Princípios do FBES).
{Grifos nossos}

Ao que tudo indica, a proposta do PESD parece refletir diferentes concepções sobre a natureza da economia solidária. Ora se aproxima do que parte das organizações desse campo defendem, como é o caso do FBES “[...] como alternativa ao modo capitalista [...]”, ora da proposta e missão do próprio espaço institucional em que está inserido, o MTE. A análise sobre os objetivos do Programa são interessantes neste sentido.

Além do objetivo geral, o programa também define e descreve seus objetivos específicos, que delimitam as dimensões que as intervenções devem ocorrer. Essas podem

ser agregadas em: 1) o apoio e o fomento; 2) a reformulação do arcabouço legal; 3) a divulgação da economia solidária; 4) o estímulo e o fortalecimento de espaços de organização e participação da sociedade civil.

No que se refere ao apoio e ao fomento, eles se estendem aos empreendimentos autogestionários e às entidades e agências que trabalham com economia solidária. Cabe aos empreendimentos o apoio à assistência técnica, fomento e desenvolvimento de tecnologias adequadas, e às entidades o apoio material.. Ainda neste item, o apoio aos bancos comunitários e fundos rotativos é destacado. Tem-se como intenção elaborar e propor medidas para a articulação de ações às finanças solidárias e promover novas institucionalidades econômicas. Interessante ressaltar que bancos comunitários são uma, dentre diversas as formas de organização dos EES no Brasil.

O eixo reformulação do arcabouço legal diz respeito às modificações na Lei Geral e Específica do Cooperativismo, a 5764/71. Além disso, a proposta também visa a elaboração de um Estatuto do Empreendimento Autogestionário, com vistas a consolidar sua identidade, implementar um sistema de proteção a seus trabalhadores e orientar ações destes no campo da fiscalização e articulação em cadeias produtivas. Outra ação de reformulação envolve a criação de um Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SNCJS), a qual visa o fomento e o apoio às ações no campo do consumo ético e responsável.

Outro objetivo específico do programa diz respeito à divulgação da economia solidária. Para tanto, propõe-se ampliar e atualizar, periodicamente, o Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES). O SIES consiste em identificar e caracterizar EES e entidades de apoio, fomento e assessoria à ES, além das políticas públicas governamentais elaboradas e executadas para a ES no Brasil.

Por último, têm-se como mais um objetivo específico do programa fortalecer os espaços de organização e de participação da sociedade civil e dos demais entes governamentais para a formulação de políticas públicas para a economia solidária. Em especial, destaca-se a organização de conselhos nas esferas estadual e municipal, da mesma forma que a manutenção e atuação do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES).

Nota-se, pela definição de seus objetivos, que o PESD afasta-se, pelo menos de sua concepção teórica de que as iniciativas de economia solidária se revelam como um (ou outro) modo de produção. Pelo desenho de seus objetivos específicos essas iniciativas, os

empreendimentos, se aproximariam mais da ideia de convívio com o modelo de organização social vigente.

3.5 Os eixos de ação do programa

O emprego do termo eixo de ação está restrito à proposta analítica que aqui se desenvolve. O seu objetivo está em delimitar critérios sob os quais o PESD pode ser analisado. Portanto, considerando as aproximações quanto às ações traçadas pelo PESD e o perfil do público a ser atendido, pode-se, a princípio, identificar os seguintes eixos do referido Programa: a) fomento e assistência técnica a EES e redes de cooperação de ES; b) promoção do desenvolvimento local e da ES; c) fomento a finanças solidárias; d) formação de formadores (as), educadores (as) e gestores públicos em ES; e) organização da comercialização dos produtos e serviços de EES; f) estímulo à institucionalização de políticas públicas de ES; g) cadastro de empreendimentos, entidades de apoio e políticas públicas governamentais de ES; h) recuperação de empresas; i) desenvolvimento e disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais apropriadas à ES; j) fomento às incubadoras de EES e l) elaboração do marco jurídico da ES.

Além da apreensão dos conteúdos que os eixos permitem identificar em uma dada intervenção, o seu emprego permite comparar se esses conteúdos estão sendo alterados entre as intervenções. Nesse sentido, os eixos também permitem identificar se as intervenções, em diferentes contextos e períodos, estão mudando, especialmente em consonância com as diretrizes e objetivos delineados pelo Programa.

Para fins dessa investigação, um dos eixos do PESD é o fomento e assistência técnica a EES e redes de cooperação de economia solidária. A proposição desse eixo é promover a assistência técnica gerencial por meio de projetos de cooperação. Mais especificamente, essa assistência visa introduzir a forma participativa nos projetos de cooperação, incorporando a dimensão cultural e territorial nos processos produtivos, fortalecendo práticas autogestionárias, justas e solidárias nos processos produtivos, melhorando a qualidade dos produtos, assessorando na elaboração de planos de negócio, de planos de marketing e nos registros fiscais e contábeis adequados à legislação vigente. A ação também se propõe a identificar e apoiar a constituição e fortalecimento de redes de cooperação, favorecendo a consolidação de formas de articulação econômica dos empreendimentos de ES.

O segundo eixo do PESD é a promoção do desenvolvimento local e da ES por meio da atuação de agentes de desenvolvimento solidário. Pretende-se, através do acompanhamento de agentes de desenvolvimento, constituir empreendimentos de ES, assim como fortalecer e apoiar a atuação dos existentes. Os agentes de desenvolvimento solidário atuam nas comunidades com o objetivo de conhecer as potencialidades econômicas locais, fomentar novos empreendimentos solidários, assessorar aqueles já existentes, articular os gestores públicos em torno do tema, além de estimular a construção e o fortalecimento de espaços coletivos, como fóruns, redes e movimentos que debatam e definam as necessidades das comunidades, sempre orientando a busca de soluções a partir da ES.

O fomento a finanças solidárias com base no estímulo à criação de bancos comunitários e fundos solidários constitui-se em outro eixo de ação do programa. O fomento ocorre por meio do apoio à criação e o fortalecimento institucional de bancos comunitários de desenvolvimento e de fundos rotativos solidários. Portanto, o objetivo deste eixo é financiar iniciativas produtivas associativas e comunitárias, além de propiciar que se ofereça diagnóstico, acompanhamento e assistência técnica aos projetos financiados.

Outro eixo na análise do PESD é o de ação a formação, estruturada e sistemática, de formadores, educadores e gestores públicos para atuarem na ES. A intenção é a produção, multiplicação e disseminação de conhecimentos e inovações metodológicas e tecnológicas apropriadas ao desenvolvimento dos EES.

A organização da comercialização dos produtos e serviços dos EES se constitui no outro eixo analítico do PESD. Propõe-se, através do fomento a projetos, contribuir para a viabilização de EES por meio da construção de redes de comercialização de empreendimentos e da constituição e fortalecimento de espaços e instrumentos que dinamizem a comercialização de seus produtos.

O estímulo à institucionalização de políticas públicas governamentais de ES compõe outro eixo do programa, cujas ações visam a implementação, o fortalecimento e a sistematização de políticas locais e regionais de ES e de espaços de participação e diálogo social sobre o tema nos três níveis de governo, fortalecendo o pacto federativo e de forma articulada com as demais instâncias de políticas de trabalho e renda. Propõe-se também a constituição de uma rede de Centros Públicos de Economia Solidária que atendam às diversas regiões do país, prioritariamente onde sejam desenvolvidas atividades de ES, de

modo a favorecer a capilaridade de ações permanentes para este campo e ampliar o acesso às mesmas.

A ampliação e manutenção do Sistema de Informação em ES, o SIES, através do cadastro, permanente, de empreendimentos e entidades de apoio é outro eixo de ação do programa. A proposta é que através da identificação e cadastro dos empreendimentos econômicos solidários, entidades de apoio e fomento e políticas públicas ocorram a visibilidade e fortalecimento da ES como estratégia de organização social para geração de trabalho e renda e a inclusão social, além de subsidiar a formulação de políticas públicas e a elaboração de marco jurídico adequado à ES, facilitar o desenvolvimento de estudos e pesquisas e integrar empreendimentos em redes e arranjos produtivos e organizativos nacionais, estaduais e territoriais a fim de facilitar processos de comercialização.

Mais um eixo de ação do programa é o apoio a recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão, as chamadas empresas de massa falida, empresas recuperadas ou empresas de autogestão. A finalidade deste eixo é contribuir para o fortalecimento de empreendimentos autogestionários constituídos por trabalhadores de empresas recuperadas ou em crise.

O desenvolvimento e a disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais apropriadas à economia solidária, através do apoio e realização de estudos e pesquisas, configuram-se como mais um eixo do PESD. A intenção é subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas e de um marco jurídico para o setor, incentivar o desenvolvimento e disseminação de inovações tecnológicas sociais e apropriadas às demandas dos EES e realizar uma Campanha Nacional de Divulgação com a produção e distribuição de material impresso e audiovisual para a difusão de conhecimentos sobre a ES.

Os EES são apoiados através de mais um eixo de ação do Programa, o de fomento às incubadoras. Este se propõe a apoiar a consolidação e ampliação das Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares.

Por fim, o último eixo de ação do PESD é o desenvolvimento de um marco jurídico para a ES. O objetivo é a elaboração de proposições normativas tanto em termos de adequações à legislação existente, como de criação de novas legislações que confirmem reconhecimento jurídico à ES e atendam às suas demandas e necessidades.

A análise dos eixos descritos do PESD permite que algumas inferências sejam feitas quanto à forma que o programa organiza as suas ações.

Primeiro, o programa se pauta pelo fomento e oferecimento de assistência técnica e gerencial, tanto a EES quanto a empreendimentos organizados em redes. Busca-se apoiar e executar projetos pautados por princípios como o da cooperação e da participação dos atores sociais envolvidos.

A contratação, capacitação e formação é outra ação desenvolvida pelo programa. Agentes de desenvolvimento são contratados e capacitados pelo programa com vistas à criação e ao acompanhamento de EES, da mesma forma que esses agentes atuam também como articuladores de espaços coletivos em torno da temática ES, como fóruns, redes e movimentos sociais. Ainda nesse sentido, o PESD promove ações de formação junto à gestores públicos, educadores e formadores, com vistas à constituição de uma Rede Nacional de Formadores em ES que possua ligação e atuação local (municipal, regional e estadual).

O fomento também está presente no programa. A intenção, ao que tudo indica, é o fortalecimento de novas institucionalidades econômicas através do fomento a experiências de organização de bancos comunitários e fundos rotativos que se orienta a partir de uma concepção de desenvolvimento local.

O programa também possui ações no campo da organização da comercialização, voltado assim para aqueles EES que possuam essa finalidade. O foco é a construção e fortalecimento de redes de comercialização, ou seja, projetos que articulem os EES em redes e cadeias produtivas, e não empreendimentos isolados.

A institucionalização de políticas públicas de ES é outra preocupação do PESD. As ações buscam implementar políticas públicas de ES nas três esferas governamentais, da mesma forma que fortalecer e sistematizar as experiências já em curso no Brasil. As ações buscam ser integradas, tanto com a sociedade civil quanto com demais políticas de geração de trabalho e renda. Propõe também a constituição de um marco jurídico da ES, adequado às demandas e necessidades da diversidade de organizações que compõe a ES no Brasil, como cooperativas, associações, empresas recuperadas, bancos comunitários, dentre outros. Em especial, percebe-se uma preocupação com a legislação que rege as cooperativas, com propostas de mudanças da Lei Geral do Cooperativismo, como, por exemplo, o do número mínimo de sócio para a sua constituição, da mesma forma com a Lei Específica, que rege as cooperativas de trabalho.

Com vistas a tornar a ES visível e que possa justificar a elaboração de políticas públicas para o setor, o PESD possui como ação a manutenção e ampliação de um Sistema

Nacional de Informações em ES, o SIES, cujo objetivo é a constituição de um Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária. Por meio de um mapeamento nacional, a intenção é cadastrar, em um banco de dados, informações diversas sobre os EES, as entidades de apoio e fomento, assim como as políticas públicas governamentais existentes. Com base no SIES, pretende-se formular políticas públicas que atendam às necessidades levantadas no processo de mapeamento, perceber potencialidades e fragilidades dos EES, integrar EES em redes, cadeias e arranjos produtivos em instância nacional, territorial e estadual.

A modalidade apoio também se faz presente no programa. Uma das formas diz respeito à recuperação de empresas falidas, ou empresas de autogestão, aquelas geridas pelos próprios trabalhadores que as compõe, empreendimentos majoritariamente urbanos. O apoio também se faz presente para a realização e publicação de estudos e pesquisas acerca de áreas temáticas de interesse para a ES. Por fim, o PESD também apóia a criação e manutenção de Incubadoras de Cooperativas Populares, as chamadas ITCPs, organizações ligados às Universidades, tanto públicas quanto privadas, que criam, fomentam e acompanham EES, com foco para empreendimentos organizados no formato jurídico de cooperativas. De acordo com a síntese feita acima, pode-se descrever o PESD conforme a Figura 3 – Organização do PESD.

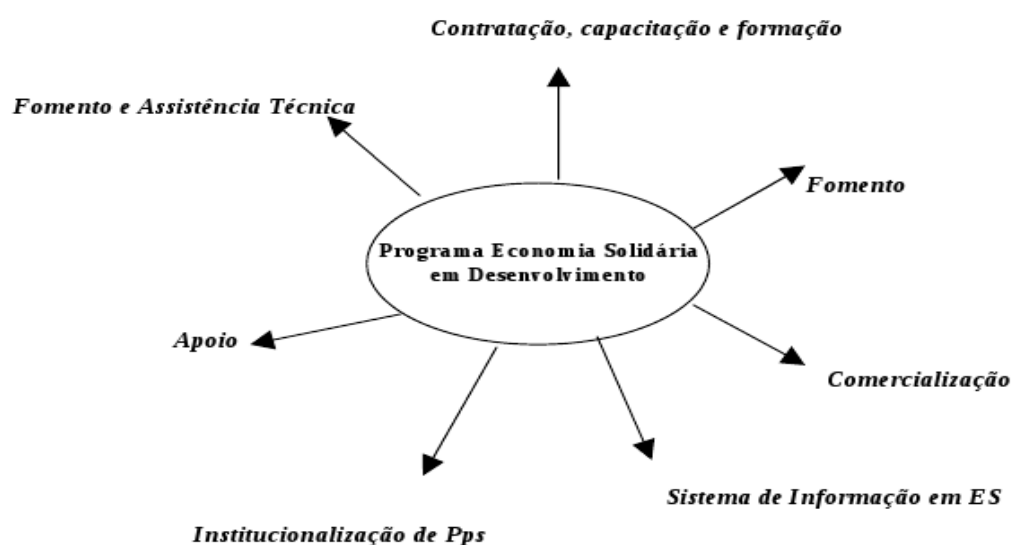


Figura 3 – Eixos de organização do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento.
Fonte: Elaborado pela autora.

Nota-se, pela Figura 3, que sete são os eixos de ação independentes do programa: fomento e assistência técnica; apoio; contratação, capacitação e formação; organização da comercialização, manutenção e ampliação de um Sistema de Informação em ES e institucionalização de políticas públicas governamentais.

Ao se analisar a organização do programa a partir de seus eixos, percebe-se que o PESD possui duas dimensões. A primeira, voltada para o seu ambiente interno, ou seja, à sua própria manutenção e permanência dentro de seu ambiente institucional que pode ser chamada de dimensão institucional. Nessa dimensão se enquadram as ações, em outras palavras, as intervenções, elaboradas pelos eixos “Institucionalização de políticas públicas” e pelo “Sistema de Informação em ES”. A segunda dimensão do PESD está voltada para o ambiente externo, denominada aqui de dimensão econômica do programa, onde se enquadram as intervenções dos eixos das modalidades de “Apoio”, “Fomento”, “Contratação, capacitação e formação”, “Comercialização” e “Fomento e Assistência Técnica”.

Pela análise do programa, pode-se dizer que a proposta do PESD é promover uma reorganização dos processos econômicos, a institucionalização de uma nova ordem econômica e social, a partir de ações de auto-sustentabilidade, ambiente interno, atreladas às ações voltadas para o ambiente externo, ou seja, para a dimensão econômica.

Outra questão que chama atenção na análise da proposta do Programa é o tratamento bastante genérico oferecido ao público a ser envolvido por suas intervenções, os empreendimentos econômicos solidários. Em nenhum momento é explicitado a natureza desses empreendimentos e suas especificidades, como a diversidade de suas formas de organização, da mesma forma que sua localização e área de atuação (rural ou urbano). Nesse sentido, pode-se inferir que, pela concepção do Programa, ocorre um tratamento homogêneo sobre o público a ser envolvido pelas suas intervenções. Por fim, importante também frisar que, pelo que foi indicado no processo de elaboração do Programa, da mesma forma que sua proposta, o PESD encontra-se em um ambiente institucional adverso à sua natureza e proposta.

Outra dificuldade imposta ao Programa diz respeito ao fato de ainda não ter se transformado permanente, caracterizando como um programa de governo e não de Estado. Essa questão torna-o vulnerável nos momentos de transição de governos, conforme pode

ser percebido recentemente com a eleição da presidente Dilma e com a discussão sobre o espaço institucional da economia solidária nessa nova gestão²⁴.

3.6 As parcerias institucionais no governo federal

Além das ações que compõem o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, 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 apóia 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) (Ministério da Justiça); o Fomento para a Organização de Cooperativas Atuantes com Resíduos Sólidos (Ministério das Cidades); e a parceria com o Ministério da Ciência e Tecnologia, por meio da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), para o apoio ao Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares.

²⁴Recentemente foi elaborada a Proposta de Lei 865/2011 que sugere a transferência da SENAES e das ações da economia solidária para o futuro Ministério, ou Secretaria Especial, de Micro e Pequena Empresa. A proposta causou bastante polêmica entre as organizações da sociedade civil desse campo no Brasil. Para discutir essa questão, o Fórum Brasileiro de Economia Solidária promoveu um amplo debate por meio de Audiências Públicas, realizadas em todos os estados da federação. O resultado das audiências foi o da não transferência da economia solidária para a o espaço institucional das micro e pequenas empresas. No final de 2011 foi retirada da PL 865 a proposta das ações de economia solidária integrar tal espaço e a SENAES permaneceu no Ministério do Trabalho e Emprego.

No caso da outra possibilidade, a SENAES apóia 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 XXI; 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 a SENAES 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 (DENACOOOP), ligado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). O DENACOOOP foi criado no âmbito da Lei 5.764, conhecida como Lei Geral do Cooperativismo, de 1971, instituída em pleno auge da modernização agrícola brasileira e que resultou no surgimento de grandes cooperativas agrícolas²⁵.

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

²⁵Desde sua institucionalização, a Lei 5.764 não sofreu alterações significativas, mesmo diante das transformações e emergências de novas formas de organização do trabalho associado no Brasil.

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 solidária²⁶.

²⁶Atualmente há uma campanha, coordenada pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), para a aprovação de uma Lei Nacional da Economia Solidária. O projeto de lei e todas as informações estão disponíveis no Cirandas.Net em www.cirandas.net/leidaecosol/texto-da-lei ou na página do FBES em www.fbes.org.br

4. AS INTERVENÇÕES DO PROGRAMA ECONOMIA SOLIDÁRIA EM DESENVOLVIMENTO

Esse capítulo tem por objetivo descrever e interpretar as ações do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD) a partir dos seguintes componentes: concepção e conteúdo das ações; público envolvido; área de atuação e delimitação orçamentária. Importante deixar claro que, devido aos objetivos propostos por essa pesquisa, não será abordado o processo de implementação em si do PESD, o qual envolve a descrição da estrutura e organização institucional do mesmo. Portanto, a apresentação se restringiu ao campo das concepções e do relato das ações em função do orçamento existente.

4.1 Os projetos do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento nos Planos Plurianuais

A SENAES passou a executar o PESD a partir de 2004. De acordo com informações contidas no relatório SENAES: Balanço 2003-2010 e Planejamento 2011, o referido Programa tem por objetivos fomentar e apoiar empreendimentos econômicos solidários no que diz respeito à suas três principais necessidades: i) apoio técnico e capacitação; ii) acesso ao mercado e iii) acesso à financiamento e crédito.

Para alcançar esses objetivos, as ações foram contempladas em dois Planos Plurianuais (PPAs), o de 2004-2007 e o de 2008-2011. A análise aqui proposta recairá sobre os projetos desenvolvidos entre os anos de 2004 e 2010, cobrindo todo o primeiro e parte do segundo PPA. Nessa comparação, identifica-se, a princípio, que houve uma relativa variação em termos dos projetos planejados. Algumas ações foram suprimidas e outras introduzidas, as quais foram acompanhadas de variações no montante de recursos destinados a elas.

Como destacado no capítulo anterior desta investigação, a elaboração da primeira versão do PESD, inserida no PPA 2004-2007, foi bastante conflituosa, consequência dos seguintes fatores: falta de experiência da equipe recém-formada; pouco tempo para a elaboração da proposta e as exigências e necessidades de diálogo das ações do Programa com a missão do espaço institucional em que a SENAES estava inserido, no caso, o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Pelos motivos apontados, a proposta inserida no PPA 2004-2007, foi, em um curto espaço de tempo, reformulada. Segundo informações

cedidas em entrevista por um dos diretores da SENAES, a dificuldade estava associada à concepção que o Programa continha e a tradução em projetos que dialogassem diretamente com a missão do MTE. Dessa forma,

[...] o primeiro PPA não foi feliz, não foi bom aquele PPA, tanto que é que nós tivemos que reformulá-lo, fazer uma reformulação grande nele já em 2005. Por que? Porque o que a gente fazia não batia com que a gente tinha colocado como ação, então você tinha que a todo tempo ta fazendo ajustes. Quando você acompanha o desenvolvimento do PPA [...] você vê que muda a ação.

Nota-se assim, que a primeira versão do PESD, devido à necessidade de adaptação das propostas ao ambiente institucional que a SENAES estava alocada, passou, nos anos seguintes, por diversas modificações. Ao que tudo indica, havia uma diferença entre a concepção de ação da SENAES e o que foi deveras construído como projeto a ser realizado. Apesar de o entrevistado destacar as dificuldades de diálogo entre as propostas da SENAES e o ambiente institucional em que estava inserida, pode-se inferir que a versão inicial do Programa analisado passou por modificações devido ao fato também, como já destacado no capítulo anterior, de sua elaboração ter se dado por um reduzido grupo de pessoas. Esse fato será fundamentado nas páginas seguintes, quando será descrito e analisado o processo de elaboração da segunda proposta do PESD, inserida no PPA 2008-2011.

Apesar da existênciade um hiato entre a concepção e a implementação apresentada, 11 projetos foram executados entre os anos de 2004 e 2007. A Tabela 1 apresenta a relação dessas ações para os referidos anos.

Tabela 1 – Projetos executados pelo PESD entre 2004 e 2007

PROJETOS*	Anos de execução			
	2004	2005	2006	2007
0980 - Apoio à Constituição e Consolidação de Políticas Públicas de ES	x	x	x	x
2272 - Gestão e Administração do Programa	x	x	x	x
2A84 - Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária	-	-	x	x
2A85 - Capacitação de Agentes de Desenvolvimento Solidário	-	-	x	x
4641 - Publicidade de Utilidade Pública	x	x	x	x
4736 - Funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária	x	x	-	-
4737 - Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de ES	x	x	x	x
4739 - Promoção do Consumo Ético e Comércio Justo	x	x	x	x
4744 - Assistência Técnica para Geração de Finanças Solidárias	x	x	-	-
6540 - Ações Emergenciais de Geração de Trabalho e Renda	x	-	-	-
8275 - Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão	-	x	x	x

Fonte: Elaborado pela autora com dados da LOA (2004/2007).

*Conforme nomenclatura adotada na Lei Orçamentária Anual (LOA).

As ações acima descritas, devido ao seu conteúdo, podem ser agrupadas da seguinte forma: i) estudo e pesquisa em economia solidária (0980; 2A84); ii) apoio e fomento a empreendimentos solidários (4737; 4739; 4744; 6540 e 8275) e iii) formação (2A85). Por essa classificação pode-se inferir que o foco da primeira proposta do PESD recaiu, sobretudo, sobre as ações no campo do apoio e do fomento.

Ainda de acordo com a Tabela 1, identifica-se, inicialmente, uma relativa variação na ocorrência dos projetos ao longo dos anos. São as supressões e adições do primeiro PPA. Destaca-se a supressão, já em 2005, da ação 6540 que, de acordo com informações da SENAES, foi inserida exclusivamente pela necessidade de criação de projetos que dialogassem diretamente com a missão do MTE. As ações criadas posteriormente, como a 2A85, 2A84 e 8275, ocorreram, conforme relato do entrevistado, pelo amadurecimento da própria equipe da SENAES e ao fato do Programa, a partir do início de sua execução, ter melhor definido o seu foco de atuação. É possível inferir que a reelaboração das ações do PESD ocorreu a partir de erros e acertos ocorridos durante os primeiros anos de execução do Programa, em outras palavras, a partir da experiência prática e empírica, isoladas da proposição conceitual que um programa requer. Desse modo, as mudanças realizadas não se fundamentaram no processo de reflexão e avaliação das diretrizes, objetivos e metas traçados inicialmente.

No que diz respeito à elaboração da segunda proposta do PESD, inserida no PPA 2008-2011, de acordo com informações do representante da SENAES, o processo ocorreu de modo diferente da experiência inicial. Além da experiência da própria equipe da Secretaria, houve também a participação do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). Ao se analisar as Atas do CNES, em que foram discutidas a reelaboração do PESD, percebe-se que essa reelaboração não ocorreu pela discussão e avaliação do Programa como um todo. Ainda de acordo com informações contida em Ata,

[...] a matéria prima para o PPA 2008-2011 será o programa de governo discutido durante a campanha eleitoral, os discursos do Presidente da República, as resoluções das Conferências realizadas e demais documentos, fruto do diálogo entre governo e sociedade civil (ATA DA II REUNIAO DO CNES).

As propostas de modificação para o novo PPA decorreram, também, de outros condicionantes. Mais especificamente, o redirecionamento das ações foi consequência das proposições práticas e emergenciais compiladas em documentos resultantes dos encontros entre Estado e sociedade civil e das ações realizadas no primeiro PPA. Em outros termos, a reflexão para a inserção de mudanças ocorreu sobre as ações do PESD. O trecho seguinte evidencia essa estratégia.

Recomenda-se que os Comitês Temáticos façam análise do PPA 2003-2207 avaliando as ações executadas visando continuidade, modificações ou supressão e faça também análise das resoluções da Conferência e vejam as possibilidades de se tornarem programas e ações de governo (ATA DA II REUNIAO DO CNES). *{Grifos nossos}*

Com a participação do CNES, a elaboração da segunda versão do PESD ocorreu sob um ambiente certamente mais plural que o da versão anterior, basicamente elaborada pela equipe da SENAES e poucas entidades de apoio, conforme já evidenciado. O segmento dos empreendimentos econômicos solidários, principal público do Programa, ausentes na discussão da primeira versão do PPA, participou da elaboração da segunda versão do PESD. Entretanto, mesmo com a ampliação dos participantes na elaboração do Programa, nota-se que o processo de reformulação ocorreu a partir da avaliação das ações pelas ações, ou seja, não ocorreu com base em uma análise e avaliação mais profunda sobre sua implementação e alcance de objetivos e metas do Programa. Essa inferência é possível de ser feita a partir da leitura e análise das atas das reuniões do CNES em que se discutiu o segundo PPA. Em nenhuma das reuniões, pelo menos a partir dos registros

contidos em ata, foi realizado um balanço dos impactos das intervenções do PESD, o público envolvido e os resultados alcançados.

Além da participação dos membros do CNES, outro fator que contribuiu para o “salto de qualidade” de um PPA para outro, diz respeito ao tempo mais longo para o amadurecimento das discussões sobre quais ações seriam inseridas no Programa. Conforme relata o entrevistado,

O que antes a gente teve que fazer em um mês e meio, dois meses [PPA 2004-2007], agora a gente tinha começado antes, em 2006, a fazer uma avaliação mais profunda, ver o que de fato a gente avançou [...], as dificuldades [...]. Em 2007 nos vamos ter outra vantagem na elaboração do novo PPA que é a coincidência entre elaborar o novo PPA e instalar o Conselho Nacional de Economia Solidária. [...]. *E a SENAES discute com o Conselho as ações para o novo PPA.* [...] Terminada aquela etapa de diálogo com o Conselho a gente tinha o PPA atual pronto. [...] O que a gente faz? A gente remaneja. Um ano a gente poe peso maior numa ação, no outro ano recurso maior em outra ação e vai tentando resolver deste jeito. Mas é um salto de qualidade com relação ao anterior. *[Grifos nossos]*

No que diz respeito às ações planejadas, pelas informações obtidas junto à SENAES, não houve modificação dos projetos, diferentemente do que ocorreu no primeiro PPA. Pela Tabela 2 identifica-se a continuidade dos projetos entre os anos de 2008 e 2010.

Tabela 2 – Projetos executados pelo PESD no triênio 2008 e 2010

PROJETOS	Anos de execução		
	2008	2009	2010
2272-Gestão e Administração do Programa	x	x	x
2A84-Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do SIES	x	x	x
2A85-Formação de Formadores(as), Educadores(as) e Gestores Públicos para Atuação em Economia Solidária	x	x	x
4641-Publicidade de Utilidade Pública	x	x	x
4737-Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária	x	x	x
4739-Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos de ES	x	x	x
4827-Desenvolvimento e Disseminação de Conhecimentos e Tecnologias Sociais Apropriadas à Economia Solidária	x	x	x
4850-Fomento a Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários	x	x	x
8056 - Fomento às Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários	x	x	x
8078-Agentes de Desenvolvimento Solidário	x	x	x
8138-Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária	x	x	x
8275-Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão	x	x	x
8420-Estímulo à Institucionalização de Políticas Públicas de Economia Solidária	x	x	x

Fonte: Elaborado pela autora com dados da LOA (2008/2011).

*Conforme nomenclatura contida na LOA.

Ao analisarmos o perfil dos projetos, de acordo com a Tabela 2, o envolvimento do PESD no segundo PPA ocorreu sobre as áreas de gestão, cadastro, formação, estudo e pesquisa, fomento e assistência técnica. Em comparação com a Tabela 1 identifica-se um número maior de áreas envolvidas, além da ênfase sobre o apoio e fomento, mas acrescentando-se os projetos no campo da formação.

Ao se analisar as ações do PESD contemplados nos dois PPA's, apresentadas nas Tabelas 1 e 2, com as informações disponibilizadas no relatório SENAES: Balanço 2003-2010 e Planejamento 2010 é possível identificar a ocorrência de mudanças de ações, entre um PPA e outro. A Tabela 3 sintetiza essas mudanças.

Tabela 3 – Comparação entre os projetos do PESD (2004/2007 e 2008/2011)

PPA 2004/2011	PPA 2008/2011
2272 - Gestão e Administração do Programa	2272 - Gestão e Administração do Programa
2A84 - Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária	2A84 - Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do SIES
2A85 - Capacitação de Agentes de Desenvolvimento Solidário	8078 - Agentes de Desenvolvimento Solidário
4641 - Publicidade de Utilidade Pública	4641 - Publicidade de Utilidade Pública
8275 - Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão	8275 - Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão
4736 - Funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária	8420 - Estímulo à Institucionalização de Políticas Públicas de Economia Solidária
4737 - Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária	4737 - Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária
	4850 - Fomento a Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários
	8138 - Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária
4739 - Promoção do Consumo Ético e Comércio Justo	4739 - Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos de ES
0980 - Apoio à Constituição e Consolidação de Políticas Públicas de Economia Solidária	4827 - Desenvolvimento e Disseminação de Conhecimentos e Tecnologias Sociais Apropriadas à Economia Solidária
4744 - Assistência Técnica para Geração de Finanças Solidárias	8056 - Fomento às Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários
	2A85 - Formação de Formadores(as), Educadores(as) e Gestores Públicos para Atuação em Economia Solidária
6540 - Ações Emergenciais de Geração de Trabalho e Renda	_____

Fonte: Elaborado pela autora com dados da LOA

Conforme se pode observar, alguns projetos foram mantidos de um PPA para outro, sendo que umas mudaram de nome, como a 2A84. Já outros foram desdobrados, como o 4737, fragmentados em três novos, a 4737, 4850 e 8138. Outras ações foram criadas, como a 2A85, e, por fim, foi eliminada a ação 6540.

Desta forma, ao que tudo indica, as modificações do Programa ocorreram sobre os projetos e suas ações, ou seja, das necessidades práticas e imediatas. A reorganização do PESD não ocorreu pelos propósitos conceituais que o orienta (diretrizes e objetivos) e essa

tendência demonstrada torna o Programa vulnerável a médio e longo prazo, pois não são expostos e avaliados os objetivos e as metas alcançadas.

4.2 A execução orçamentária da SENAES

A SENAES foi criada em 2003 e em seu primeiro ano de existência não contou com orçamento próprio. De acordo com informações obtidas em entrevista com um de seus diretores, os recursos para a manutenção de suas atividades em 2003 vieram do próprio MTE, do orçamento de outras secretarias. O primeiro ano foi dedicado à estruturação interna da SENAES, realização de interlocução com a sociedade civil, com setores do próprio MTE e outros órgãos do governo federal.

Em 2004, a SENAES passou a contar com orçamento próprio e iniciou a implantação do PESD com a inserção, no PPA, da ação orçamentária 1133 - Economia Solidária em Desenvolvimento. Dessa forma, este tópico visa analisar a execução orçamentária do PESD entre os anos de 2004 e 2010, para quais ações os recursos se destinaram como também evidenciar as principais dificuldades de execução do Programa.

De acordo com a Tabela 4 e a Figura 3 é possível analisar, comparativamente, no período de 2004 a 2010, a evolução orçamentária do MTE e da SENAES.

Tabela 4 – Evolução do Orçamento MTE e SENAES (2004 a 2010)

Anos	M.T.E.	SENAES	SENAES/M.T.E. (%)
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: Lei de Diretrizes Orçamentárias (2004/2010)

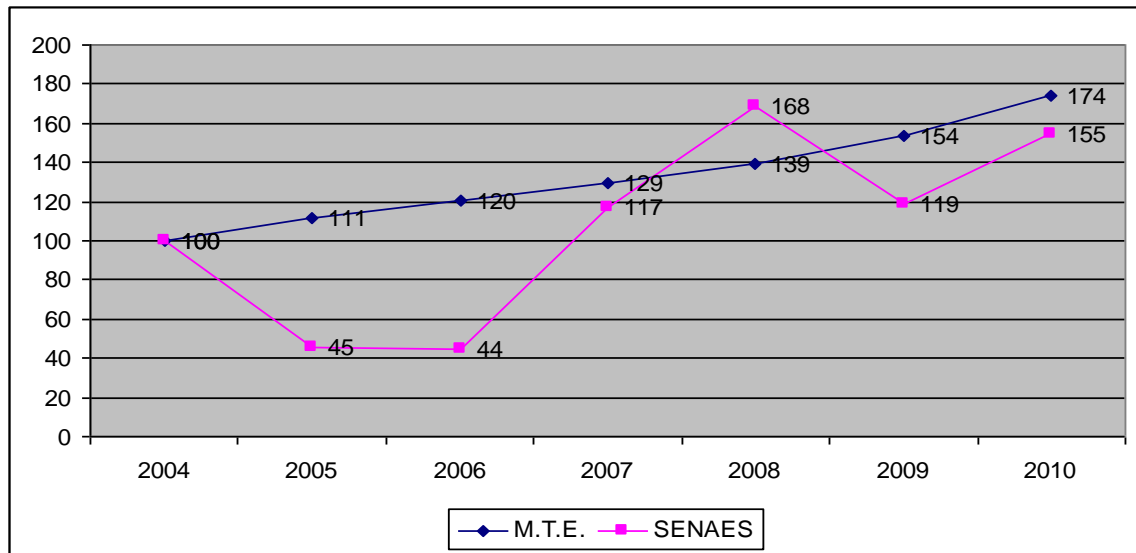


Figura 4 – Evolução do Orçamento MTE e SENAES (2004 a 2010)
 Fonte: Elaborado pela autora com informações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (2004/2010)

Em conformidade com a Tabela 4 e a Figura 1, tem-se que, desde 2004, o orçamento do MTE obteve sucessivos aumentos, chegando em 2010 a um valor 74% superior ao de 2004. No caso do orçamento da SENAES, embora também tenha crescido, sofreu oscilações ao longo dos anos, como por exemplo, uma queda brusca de valor nos anos 2005 e 2006, se recuperando novamente no ano seguinte e encerrando o período com um valor 55% superior ao seu primeiro ano.

Não obstante, a porcentagem total do orçamento do MTE destinada à SENAES, não chega, em nenhum dos anos analisados, a próximo a 1% do orçamento desse ministério. Ao somar os valores dos sete anos analisados, o recurso destinado a essa Secretaria representou 0,09% do orçamento total do MTE. O ano em que a SENAES recebeu maior volume de recursos foi o de 2008, que representou 0,13% do valor total do MTE.

Questionado sobre essa questão, um dos diretores da SENAES contextualiza o orçamento destinado às ações da SENAES dentro do MTE. De acordo com o entrevistado, pelos fundos que esse Ministério gere não há tanta discrepância entre o orçamento do MTE e o que é destinado à SENAES. O trecho abaixo traz considerações a esse respeito.

Por princípio, o Ministério do Trabalho e Emprego é gestor dos dois maiores fundos da América Latina, que é o FAT e o FGTS. O FAT, por exemplo, ele tem um patrimônio de 170 bilhões de reais. [...]. O orçamento do ministério [...] é [...] enorme, por princípio. Mas, você vai ver que nas áreas finalística [...] você vai ver que não há uma distância enorme em relação ao orçamento da SENAES [...] quando você pega o global do MTE.

Além dessas informações, o entrevistado apresenta duas hipóteses para explicar o orçamento para as ações da SENAES dentro do governo federal. Primeiro, o orçamento reflete o tamanho da mobilização dos atores sociais junto à sociedade civil e o próprio Estado: “[...] a economia solidária tem o orçamento do tamanho que ela conquistou [...]”. Ainda nesse sentido, faz uma comparação com o orçamento que o segmento da agricultura familiar possui atualmente dentro do governo federal, segundo ele, fruto de décadas de mobilizações e sensibilização do movimento social junto ao Estado e à sociedade. Nesse sentido, diz o diretor da SENAES que a ampliação do orçamento da economia solidária dependerá, proporcionalmente, da capacidade de mobilização do movimento de economia solidária no Brasil. O segundo fator apontado diz respeito ao fato de, tanto o movimento de economia solidária, quanto a própria SENAES, ainda não ter conseguido sensibilizar instâncias-chaves do governo, como o Ministério do Planejamento (MP), a Casa Civil e o Ministério da Fazenda (MF), órgãos que definem o limite orçamentário dos programas inseridos no PPA, da importância, efetividade e eficácia, em termos quantitativos, dos resultados das ações de economia solidária. Por essas informações, fica evidenciada a fragilidade institucional das ações de economia solidária, executadas pela SENAES, ainda possui no governo federal.

Para uma melhor comparação, a Tabela 5 abaixo 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 para o país, 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 5 – 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	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 MPE's	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%
1016	Artesanato Brasileiro	52.000	0	0,0%
1132	Democratização das Relações de Trabalho	3.000.000	2.089.159	69,6%
1133	Economia Solidária em Desenvolvimento	45.070.000	31.337.106	69,5%
1184	Segurança e Saúde no Trabalho	66.777.266	41.454.716	62,1%
1387	Microcrédito Produtivo Orientado	4.300.000	1.835.446	42,7%
8007	Resíduos Sólidos Urbanos	8.318.000	3.850.000	46,3%
8034	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 – Lei Orçamentária Anual (2010)

Além do valor do orçamento definido em cada exercício, outra questão importante diz respeito a sua execução orçamentária²⁷. Pelas informações fornecidas a seguir na figura 5, vê-se que a SENAES apresentou no período entre 2004 e 2010 muitas oscilações concernentes ao seu percentual de execução orçamentária, chegando em 2010 a um índice de 69,5%. Os dois anos que a SENAES obteve os maiores percentuais de execução foram 2006 e 2007, justamente os anos que a secretaria 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 SENAES teve dificuldades de execução de seu orçamento, principalmente ao longo do último PPA. No entanto, tomando os dados da tabela 5 para 2010, pode-se ver que as demais ações de política ativa de trabalho e renda – como, por exemplo, os programas nº 101, 103 e 1387 – 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.

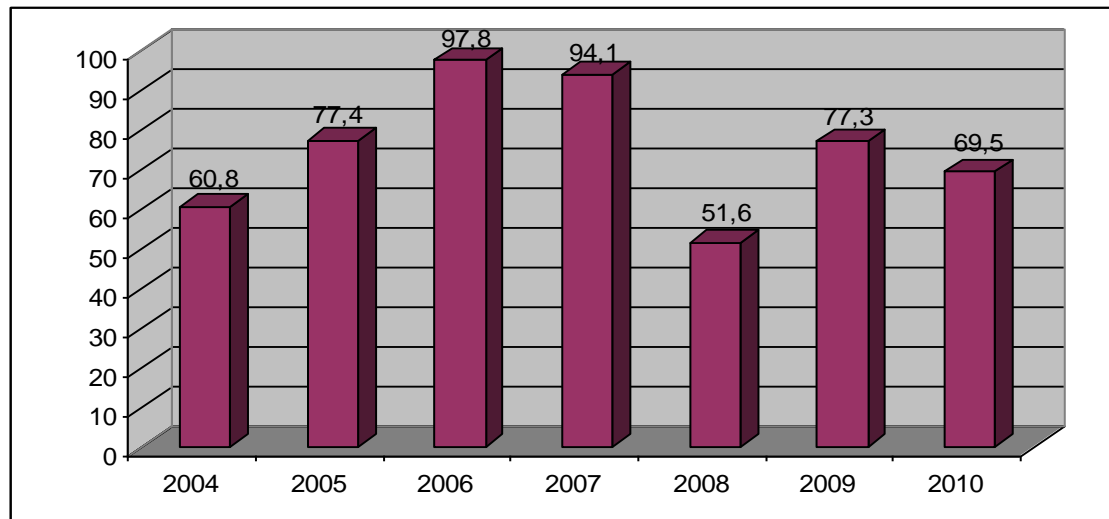


Figura 5 – Percentual de execução orçamentária da SENAES (2004 a 2010)
Fonte: Elaborado pela autora com informações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (2004/2010)

²⁷Para 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).

Quando questionado sobre quais seriam os fatores que estariam dificultando a sua execução orçamentária, o representante da SENAES disse ser necessário contextualizar politicamente os anos de maior dificuldade de execução e enumera uma série de fatores que levaram a esse quadro. A primeira delas diz respeito à própria dinâmica de funcionamento do orçamento da União. De acordo com o entrevistado, até se chegar ao recurso final para cada ação inserida no PPA, o orçamento, geralmente, sofre variações, conforme explica no trecho abaixo.

Você tem a Lei Orçamentária Anual [...] 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 tanto 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, esses três ministérios chave [...] 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, geralmente é por órgão, não por programa ou por ações, então a gente trabalha com esse limite. [...] Se a gente teve 256 milhões autorizados [entre 2004 e 2011], o limite do governo federal foi de 187 [milhões], ela [a SENAES] empenhou 176 [milhões].

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. Além disso, existem restrições para a execução orçamentária que somente são liberadas no final 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 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”.

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.

Notou-se assim que, 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..

4.3 A execução orçamentária do PESD

Quanto à execução orçamentária do PESD, percebe-se que, com relação aos PPA's 2004-2007 e 2008-2011 o Programa recebeu um volume maior de recursos no segundo. De acordo com informações de um dos diretores da SENAES a explicação para essa variação diz respeito à hipótese da maior mobilização dos atores da economia solidária junto ao Estado e à sociedade. O orçamento do PPA 2008-2011 foi maior do que o anterior devido à maior mobilização social, depois de 2005, e a consequente maior visibilidade da temática economia solidária.

Antes a [...] a expressão da economia solidária perante a sociedade e perante o Estado ainda era pequena [...] depois [houve] o crescimento das mobilizações da economia solidária, a I Conferência Nacional, a criação de uma frente parlamentar [...] o fortalecimento do Fórum, interiorização do Fórum em fóruns regionais [...], a consolidação da SENAES, e um PPA melhor elaborado [...]

Para a realização da análise aqui proposta, devido ao fato das ações do PESD variarem de um PPA para outro, optou-se por analisar o valor e a execução orçamentária das ações do programa por PPA. A Tabela 5 demonstra o valor e a execução orçamentária, por projeto, do PESD entre os anos de 2004 e 2007.

Tabela 6 - Valor e execução orçamentária por projeto do PESD no PPA 2004/2007

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

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias (2004/2007)

Pela Tabela 6 nota-se que, do total recebido de orçamento, R\$ 89.157.502, a Secretaria executou 81,03%, com destaque para a baixa execução em 2004, primeiro ano em que o PESD contou com orçamento para as suas ações.

Entretanto, ao se comparar a execução orçamentária entre os dois PPA's, percebe-se que foi o PPA 2004-2007 que obteve os maiores índices de execução. De acordo com explicação de um dos diretores da SENAES, os primeiros anos de execução dos projetos do PESD ocorreram sob convênio da SENAES com a Fundação Banco do Brasil (FBB)

que de certa forma dava maior agilidade ao processo de execução dos projetos do Programa.

Nós em 2004 pedimos autorização interna [ao MTE] e celebramos um convênio com a Fundação Banco do Brasil e pegamos 80% de nossos recursos e jogamos nesse convênio. Não existia, como existia hoje, limitação explícita pra você repassar recursos [...]. Criamos esse instrumento, empenhou para a Fundação Banco do Brasil e pagou [...] desempenhou ele todo. [...] [E assim] fizemos o apoio aos nossos projetos [...] em 2004, 2005 e 2006.

No que diz respeito ao PPA 2004-2007, o projeto que concentrou a maior parte dos recursos foi a 4737 - Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária, com 66,5% do orçamento total. O segundo a receber mais investimentos foi a 8275 - Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão, que recebeu menos de 1/5 do valor da anterior, representando 12,1% do total.

As demais ações do PESD receberam uma porcentagem do orçamento que não ultrapassou 6% do valor total, todavia foram aquelas que mais conseguiram executar o seu orçamento. Contrariamente, a ação que recebeu o maior volume de recursos, a 4737 não chegou a executar 50% de seus recursos (47,9%). Pela Figura 3 é possível perceber, em porcentagem, os principais projetos do PESD em termos de dotação orçamentária no PPA 2004-2007.

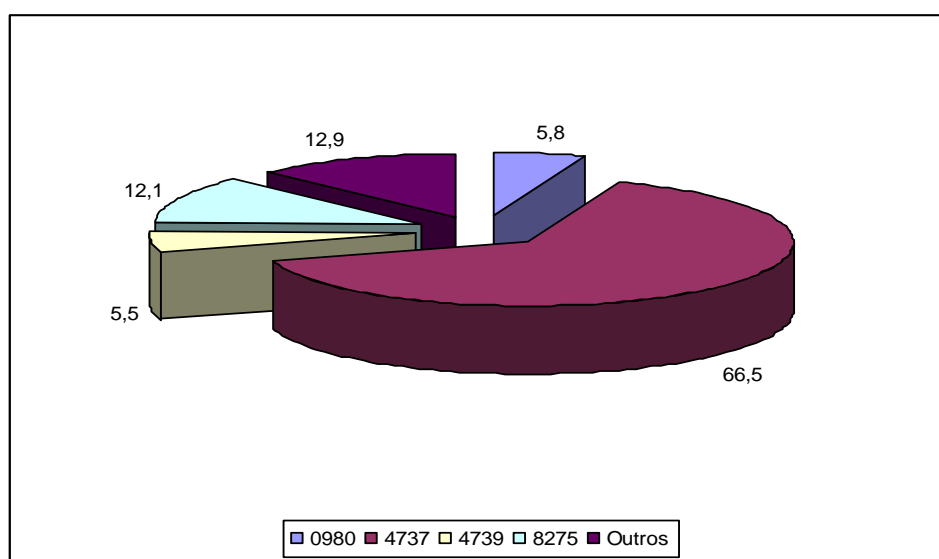


Figura 6 – Principais projetos do PESD em termos de dotação orçamentária no PPA 2004-2007

Fonte: Elaborado pela autora com informações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (2004/2007)

Quando questionado sobre o percentual orçamentário destinado ao projeto 4737 - Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária, 66,5% do orçamento total da Secretaria, um dos diretores da SENAES explica que, naquele contexto, era imprescindível inserir ações no Programa que sensibilizasse o Ministério do Planejamento e o Congresso Nacional, da mesma forma que atendessem à missão do MTE. Portanto, na primeira versão do PESD os projetos foram elaborados pela necessidade de adaptação ao espaço institucional ocupado pela SENAES.

No que diz respeito ao PPA 2008-2011, percebe-se, em primeiro lugar, o aumento do número de projetos em relação ao anterior (de onze para treze). Chama a atenção a significativa dificuldade de execução orçamentária da SENAES nos últimos três anos, em uma média de execução que não chegou a 50%. Ao longo desse período, 2009 foi o ano com o melhor índice (77,3%), já os índices mais baixos foram o de 2008 (51,6%) e 2010 (25,3%). Pela Tabela 6 é possível perceber o valor e a execução orçamentária do PESD por projeto entre os anos de 2008 e 2010.

Tabela 7 – Valor e execução orçamentária por projeto do PESD no PPA 2008-2010

Projetos/PPA		2008	2009	2010	Total
	Vr. Orçam.	621.273	620.000	910.000	2.151.273
2272 - Gestão e Administração do Programa	% Total	1,5	2,3	2,0	1,9
	% Exec.	92,2	98,4	89,7	92,9
2A84 - Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do SIES	Vr. Orçam.	3.000.000	2.000.000	1.000.000	6.000.000
	% Total	7,2	7,5	2,2	5,3
	% Exec.	100,0	24,1	0,0	58,0
2A85 - Formação de Formadores(as), Educadores(as) e Gestores Públicos para Atuação em Economia Solidária	Vr. Orçam.	4.750.000	4.650.000	10.745.000	20.145.000
	% Total	11,5	17,3	23,8	17,8
	% Exec.	36,9	59,4	23,8	35,1
4641 - Publicidade de Utilidade Pública	Vr. Orçam.	0	0	500.000	500.000
	% Total	0,0	0,0	1,1	0,4
	% Exec.	0,0	0,0	7,9	7,9
4737 - Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária	Vr. Orçam.	5.924.100	3.014.130	2.800.000	11.738.230
	% Total	14,3	11,2	6,2	10,4
	% Exec.	0,1	0,1	0,0	0,1
4739 - Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos de ES	Vr. Orçam.	2.562.908	5.388.000	2.100.000	10.050.908
	% Total	6,2	20,1	4,7	8,9
	% Exec.	0,0	51,4	43,8	36,7
4827 - Desenvolvimento e Disseminação de Conhecimentos e Tecnologias Sociais Apropriadas à Economia Solidária	Vr. Orçam.	401.000	401.000	380.000	1.182.000
	% Total	1,0	1,5	0,8	1,0
	% Exec.	99,8	0,0	16,4	39,1
4850 - Fomento a Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários	Vr. Orçam.	2.800.000	1.250.000	2.200.000	6.250.000
	% Total	6,8	4,7	4,9	5,5
	% Exec.	59,0	24,0	13,0	35,8
8056 - Fomento às Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários	Vr. Orçam.	2.412.907	2.249.528	2.729.000	7.391.435
	% Total	5,8	8,4	6,1	6,5
	% Exec.	0,4	0,0	45,6	17,0

	Vr. Orçam.	11.850.000	8.200.000	12.876.000	32.926.000
8078 - Agentes de Desenvolvimento Solidário	% Total	28,6	30,6	28,6	29,0
	% Exec.	47,3	25,5	4,5	25,1
	Vr. Orçam.	4.739.781	3.600.000	4.085.000	12.424.781
8138 - Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária	% Total	11,4	13,4	9,1	11,0
	% Exec.	0,0	0,0	1,5	0,5
	Vr. Orçam.	1.800.000	1.800.000	1.950.000	5.550.000
8275 - Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão	% Total	4,3	6,7	4,3	4,9
	% Exec.	16,2	0,0	0,0	5,3
	Vr. Orçam.	600.000	1.511.902	2.795.000	4.906.902
8420 - Estímulo à Institucionalização de Políticas Públicas de Economia Solidária	% Total	1,4	5,6	6,2	4,3
	% Exec.	34,6	15,6	75,0	51,8
Total SENAES	Vr. Orçam.	41.461.999	26.816.303	45.070.000	113.348.302
	% Total	100,0	100,0	100,0	100,0
	% Exec.	51,6	77,3	25,3	49,3

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias (2008/2010)

Questionado sobre a progressiva diminuição em seu percentual de execução, principalmente, no PPA 2008/2011, o representante da SENAES faz uma nova contextualização sobre as dificuldades de execução da Secretaria ao descrever os possíveis fatores que levaram a tal cenário. O primeiro deles diz respeito ao término do convênio SENAES e FBB em 2007. Desse ano em diante a SENAES passou a fazer de modo diretos convênios com entidades privadas sem fins lucrativos, através de chamadas públicas. A mudança deve-se ao fato do governo federal alterar, em 2008, as regras de repasse de recursos públicos para entidades da sociedade civil, debate iniciado em 2006 em que se passa a fazer questionamentos quanto à forma de relação entre o Estado e organizações civis sem fins lucrativos. Todo o debate faz com que em 2007 o governo federal edite o Decreto 6.170 que passa a regulamentar os

[...] 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 envolva a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (DECRETO 6.170).

Ainda de acordo com o entrevistado, em 2008, é publicada a Portaria Interministerial 127 que passa a estabelecer as normas para a execução do dispositivo do Decreto 6.170 e coloca em prática o referido decreto com a implantação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasses (SICONV). De acordo com o representante da SENAES, as exigências impostas pelo Decreto 6.170 acarretaram uma série de transtornos, sobretudo no que diz respeito à execução orçamentária dos projetos dessa Secretaria.

Isso não aconteceu só para a SENAES. [...] Entra em vigor uma série de normativas. Esse Ministério aqui [MTE], por exemplo, nos tivemos durante o ano três portarias estabelecendo os procedimentos para a celebração de convênios, termos de parcerias, e congêneres e nos ficamos travados. [...] Então aqui, por exemplo, nos começamos a ser obrigados, obrigatoriamente por uma portaria do ministério, a só celebrar convênios com instituições privadas sem fins lucrativos fruto de chamada pública. [...].

Dessa forma, entre os anos de 2004 e 2010, houve um aumento de 520% do número de convênios celebrados entre a SENAES e entidades da sociedade civil. A Figura 7 demonstra esse aumento em comparação ao número de servidores da SENAES.

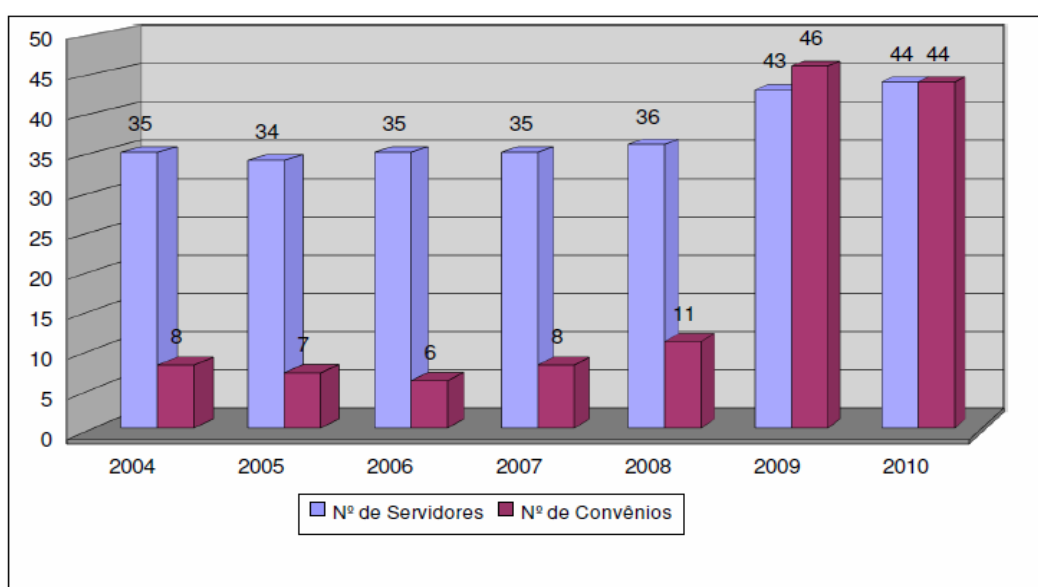


Figura 7 – Relação Servidores e Convênios SENAES (2004-2010)
Fonte: Elaborada pela autora com dados fornecidos pela SENAES

Pela Figura 7 evidencia-se que os anos que compreendem o primeiro PPA (2004-2007) o número de convênios da SENAES manteve-se visivelmente mais abaixo se comparado aos anos posteriores. Quanto ao segundo PPA, os anos que concentraram maior número de convênios foram o de 2009 e 2010. Percebe-se também que o aumento do número dos convênios não foi acompanhado do aumento do número de servidores dessa Secretaria.

Além do novo contexto dos convênios, outras dificuldades também foram indicadas pelo representante da SENAES para justificar a baixa execução das ações do PESD.

[...] tem dificuldades internas também de estrutura? Tem. Tem dificuldade de pessoal. Cada servidor que chega aqui concursado, ele demora de três a quatro meses para entender o que a gente faz e para aprender a manejar os instrumentos

do serviço público. E tem uma rotatividade [dos servidores]. [...] Tem outro contexto que é importante [...] as nossas entidades executoras elas são muitos frágeis [...]. São frágeis do ponto de vista daquilo que não é da natureza delas, elas não foram criadas para fazer o que hoje elas são necessariamente obrigadas a fazer na execução dos recursos públicos. [...] E sobretudo porque a partir de 2008, e sobretudo 2009 e 2010, quando a gente começou a obrigatoriamente a fazer chamada pública nos começamos a dialogar com instituições [...] que a gente não conhecia [...] não vinham daquele processo anterior de várias entidades que estavam construindo a economia solidária no Brasil.[...]. Aparece aqui um monte de entidades, que obviamente são selecionadas com base nos critérios de seleção, mas que você não tem conhecimento. [...]. Algumas são eficientes, do ponto de vista da eficiência, algumas são boas, outras entendem bem da nossa linguagem da economia solidária, outras não. [...].

No que diz respeito à distribuição do orçamento da SENAES, conforme se pode notar pela Tabela 6, no PPA 2008/2011 a divisão dos recursos foi relativamente mais igualitária entre as ações se comparado ao PPA 2004/2007. Dentre os treze projetos previstos no Programa, quatro receberam maior volume de recursos, no caso, 68,2% do orçamento total da Secretaria, e os outros nove dividiram o restante do orçamento, 31,8%. A distribuição do orçamento da SENAES no PPA 2008/2011 referentes aos anos de 2008, 2009 e 2010 pode ser vista na Figura 8.

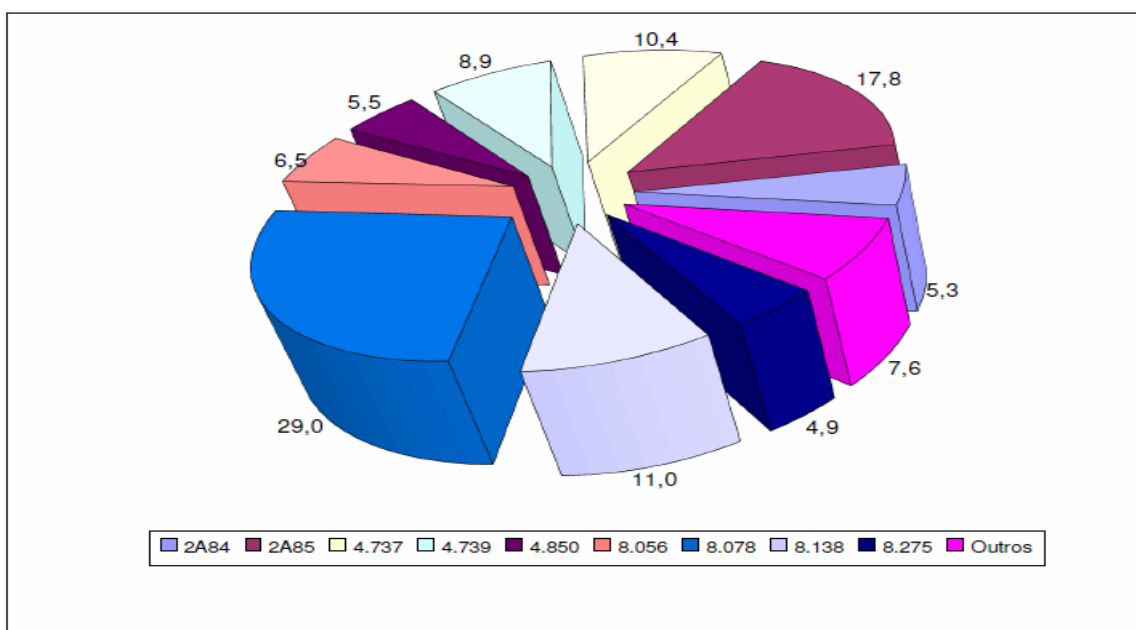


Figura 8 – Projetos do PESD em termos de dotação orçamentária (2008-2010)
 Fonte: Elaborado pela autora com dados da LOA (2004/2011)

Em termos orçamentários, a SENAES mudou sua prioridade de ação. Se, entre os anos de 2004 e 2007, os recursos se concentraram significativamente na ação 4737 - Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária (66,5 % do

orçamento total), o foco foi alterado para o PPA 2008/2011. A ação prioritária do PESD no PPA 2008-2011 foi a 8078 - Agentes de Desenvolvimento Solidário que passa a contar com aproximadamente 1/3 do orçamento total da Secretaria para esse período. Os demais projetos que angariaram entre 10% e 18% do volume total de recursos do orçamento foram o 2A85 - Formação de Formadores (as), Educadores (as) e Gestores Públicos para Atuação em Economia Solidária, com 17,8 %; 8138 - Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária, com 11% e 4737 - Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária, 10,4%.

4.4 As intervenções do PESD

Para a análise aqui proposta, as intervenções se constituem de ações criadas a partir dos projetos que compõem o PESD. Percebeu-se que a SENAES percorreu duas trajetórias de intervenção, conforme contextualizada no capítulo anterior. A primeira, entre os anos de 2004 e 2007, ocorreu a partir do estabelecimento de um convênio com a Fundação Banco do Brasil (FBB). A segunda, e atual forma, através da divulgação de editais públicos. Assim, as ações de intervenção junto ao seu público se referem ao processo de licitação dos editais. O Quadro 2 apresenta os projetos e as ações/intervenções do PESD.

Quadro 2 -Relação dos projetos e ação/intervenções do PESD

PROJETOS	AÇÕES/INTERVENÇÕES
2A84-Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do SIES	1. Mapeamento Nacional de Economia Solidária
	2. Sistema de Informações em Economia Solidária
2A85-Formação de Formadores(as), Educadores(as) e Gestores Públicos para Atuação em Economia Solidária	1. Capacitação da equipe técnica da SENAES
	2. Capacitação das Superintendências Regionais do Trabalho
	3. Capacitação de gestores públicos de economia solidária
	4. Curso de especialização para gestores públicos de economia solidária
	5. Centros de Formação em Economia Solidária
	6. PlanSecEcosol*
	7. Educação de Jovens e Adultos e Economia Solidária e Educação no campo**

4737-Fomento e Assistência Técnica a Empreendimentos Econômicos Solidários e Redes de Cooperação de Economia Solidária	1. Implantação dos Núcleos Estaduais de Assistência Técnica (NEATES)
	2. Apoio a Redes de Cooperação Solidária
4739-Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos de ES	1. Formação de Agentes sobre Comercialização Solidária
	2. Promover a divulgação e comercialização dos produtos e serviços dos EES/Feiras de Economia Solidária
	3. Apoiar a estruturação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário
	4. Realizar diagnósticos e levantamentos de informações sobre comercialização solidária no Brasil
4827-Desenvolvimento e Disseminação de Conhecimentos e Tecnologias Sociais Apropriadas à Economia Solidária	1. Apoio a pesquisas referentes aos temas: marco jurídico de economia solidária; políticas públicas estaduais e municipais de economia solidária; empresas recuperadas
4850-Fomento a Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários	1. Apoio à Incubadoras de Cooperativas Populares
8056-Fomento às Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários	1. Apoio a Bancos Comunitários
	2. Apoio aos Fundos Rotativos
8078-Agentes de Desenvolvimento Solidário	1. Capacitação e formação de Agentes de Desenvolvimento Solidário
8138-Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária	1. Apoio e criação de Centros Públicos de Economia Solidária
	2. PRONASCI Economia Solidária***
8275-Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão	1. Apoio à Recuperação de Empresas em crise ou situação falimentar
8420-Estímulo à Institucionalização de Políticas Públicas de Economia Solidária	1. Apoio às reuniões do Conselho Nacional de Economia Solidária
	2. Apoio à realização de Conferências Nacionais de Economia Solidária

Fonte: Elaborada pela autora com dados fornecidos pela LOA e SENAES.

Legenda: * Parceria SPPE/MTE ** Parceria MEC ***Parceria Ministério da Justiça.

Uma das tendências a serem analisadas é sobre a área de atuação do Programa, em termos de rural, urbano ou urbano/rural visto que, pela análise apresentada no capítulo anterior, não foi possível identificar, de modo claro, essas tendências. Para tanto, foram analisados documentos produzidos pela SENAES e dados e informações coletadas por meio de entrevistas realizadas com um representante dessa Secretaria.

Nesse envolvimento, um dos obstáculos foi a ausência de informações e dados organizados e sistematizados pela SENAES, conforme relatou em entrevista um de seus diretores. A SENAES não possui dados organizados sobre o público envolvido por suas intervenções, chamados genericamente de empreendimentos econômicos solidários. Da mesma forma, não possui sistematizada a área de atuação (rural, urbano) do público apoiado pelo PESP. A Secretaria “possui dados quantitativos e genéricos”, “apenas estimativas”, mas não de modo específico, diz o diretor da SENAES. Ainda expõe que tal situação, principalmente no momento de transição entre mandatos de governo, gera reclamações por parte dos órgãos de controle, pois há solicitações de dados mais específicos sobre suas ações executadas, como por região, estado, município, segmento, gênero, área de atuação (rural ou urbano) etc²⁸.

Com isso, identifica-se a dificuldade da SENAES em monitorar as suas intervenções pelas ações executadas e pela extensão de sua abrangência. Em outros termos, a Secretaria não disponibiliza de um banco de dados que lhe permita organizar as informações sobre suas intervenções, classificando-as por categorias, períodos, abrangência, etc, além de possibilitar a geração de indicadores de implementação e de avaliação de impactos das intervenções. Pela ausência dessa estrutura de coleta e de armazenamento de informações, nota-se, de início, que a SENAES possui dificuldades de controle e de análise das suas ações/intervenções.

No que diz respeito às intervenções em si, fez-se uma tentativa de aproximação, conforme as informações e dados disponíveis, para identificar qual o público (rural ou urbano) que o Programa tem direcionado as suas intervenções.

De acordo com informações cedidas pela SENAES, o projeto 2A84 - Cadastro de Empreendimentos e Entidades de Apoio para Manutenção e Ampliação do SIES começou a ser executado em 2005. Até o ano de 2007 o Mapeamento Nacional de Economia

²⁸ De acordo com o representante da SENAES houve uma tentativa, em 2007, de criação de um sistema que permitisse um melhor acompanhamento da secretaria quanto à suas atividades, porém o projeto ainda não saiu do papel.

Solidária, realizada em 52% dos municípios brasileiros, foi responsável por registrar a existência de 21.859 empreendimentos econômicos solidários. Esse levantamento foi desenvolvido, e ainda o é, a partir da parceria da SENAES com diversas instituições dos 26 estados da federação e o Distrito Federal. Os dados obtidos a partir desse mapeamento alimentam o Sistema Nacional de Informação em Economia Solidária (SIES) cujo objetivo é constituir um banco de dados nacional de informações em economia solidária. A SENAES explicita que orienta as suas ações a partir das informações sobre a realidade dos empreendimentos econômicos solidários mapeados.

Os dados da primeira fase do Mapeamento Nacional de Economia Solidária foram concluídos em 2007, mesmo período de elaboração do PPA 2008-2011. Havia, dessa forma, informações mais precisas sobre a realidade dos empreendimentos de economia solidária no Brasil. De acordo com um dos diretores da SENAES, o mapeamento foi importante para orientar a SENAES em como desenhar as suas ações, tendo o empreendimento como referência para a política.

A secretaria tomou plena consciência [...] de algo que a Conferência de 2006 [de Economia Solidária] deixou muito claro de que nós temos que pensar nossas ações olhando para a realidade dos empreendimentos, você não tem que pensar a política de economia solidária que não seja pensando nesse ator fundamental para a economia solidária que se chama empreendimento econômico solidário e para a realidade concreta desses empreendimentos que não tem acesso à crédito, não tem a conhecimento e não tem acesso a mercado.

De modo geral, com a conclusão da primeira etapa do mapeamento, tem-se que os empreendimentos econômicos solidários apresentam diversas dificuldades socioeconômicas. Entretanto, essas informações não foram suficientes para alterar significativamente as ações da SENAES no PPA 2008-2011. O mapeamento identificou, por exemplo, que mais da metade desses empreendimentos possuem ligação ou estão localizados em áreas rurais e desenvolvem atividades agropecuárias, extrativistas, dentre outras. Entretanto, ao analisar as intervenções desenvolvidas pela SENAES, percebe-se que, tanto aquelas que compõem o PESD, como as demais que não o integram, estão direcionadas para os empreendimentos econômicos solidários localizados no meio urbano brasileiro. Nesse sentido, é possível afirmar que a reelaboração do PESD, em 2007, partiu da consideração de parte dos dados auferidos pelo mapeamento.

No que diz respeito à área de atuação do Programa, a SENAES, justifica essa atuação baseado no lugar institucional que ocupa atualmente. De acordo com o entrevistado,

[...] quando a SENAES foi criada ela recebeu um mandato na lei, a lei que fez a Reforma Administrativa e depois o decreto que estabelece que o nosso mandato é para o cooperativismo urbano, nós somos por lei obrigados a dar mais atenção ao associativismo e ao cooperativismo urbano. [...] Então isso reflete nas nossas ações [...]

Portanto, em conformidade com as diretrizes administrativas, a SENAES orienta suas intervenções para o meio urbano, o que é confirmado em entrevista por um dos diretores da Secretaria. A esse respeito, argumenta Singer (2004, 3), Secretário da SENAES desde a sua criação, que a economia solidária foi acolhida pelo MTE devido “[...] aos estreitos laços políticos e ideológicos que ligam a economia solidária ao movimento operário [...]”, o qual está localizado no meio urbano. Além disso, como argumenta ainda Singer (2004, 3), o MTE, desde a sua criação, “[...] tem como missão proteger os direitos dos assalariados”, historicamente inseridos no meio urbano.

Os interesses dos trabalhadores não formalmente assalariados não figuravam com destaque na agenda do ministério. Por isso, o surgimento da Senaes representou uma ampliação significativa do âmbito de responsabilidades do MTE, que passa a incluir o cooperativismo e associativismo urbano (já que pelo rural continua responsável o Ministério da Agricultura).

Diante dessas evidências, pode-se inferir que, a cada PPA, o público das ações da SENAES no PESP são essencialmente os empreendimentos econômicos solidários localizados no meio urbano brasileiro. Para melhor compreender o registro dessa tendência foram colhidas informações em documentos produzidos pela SENAES e por entidades que executam projetos dessa Secretaria, assim como informações obtidas em entrevista.

A principal intervenção do projeto 4739 – Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços de Empreendimentos de Economia Solidária diz respeito à promoção, divulgação e comercialização dos produtos e serviços dos empreendimentos através da realização de feiras de economia solidária. As demais intervenções desse projeto, conforme organizado no Quadro 2 liga-se diretamente a essa, com exceção da estruturação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário. De acordo com informações da SENAES, a ação começou a ser executada em 2004 e possui como meta principal apoiar aproximadamente sete mil empreendimentos de economia solidária em todo o território nacional. O “Programa” de Feiras se organiza em modalidades, como Feiras Estaduais, Nacionais, Internacionais, Setoriais, Permanentes ou Itinerantes e Regionais ou Territoriais. No que diz respeito à distribuição regional dos empreendimentos envolvidos pela ação, destaca-se a região Nordeste do país, com 28%

dos empreendimentos atendidos entre 2005 e 2008, seguida da região Norte 13%, Sul 12%, Sudeste 10% e Centro Oeste 9%. Vale ressaltar que os 28% restantes dizem respeito às feiras internacionais, nacional e temática. No que diz respeito à forma de organização dos empreendimentos expositores há o predomínio dos grupos informais nas feiras (38%), sendo que as associações representam 34% e as cooperativas 18%. As outras formas de organização englobam 10% dos atendidos. Além disso, foi constatado que 65% dos empreendimentos atendidos por essa ação localizam-se nas áreas urbanas. De acordo com informações disponíveis em relatório, o fato ocorreu

[...] em parte porque há uma disposição natural das feiras para determinadas atividades tradicionalmente urbanas. Em 2006, foi apontado que uma das dificuldades para a maior participação de empreendimentos rurais teria sido o fato das feiras terem sido realizadas principalmente nas capitais, o que dificulta o acesso e o transporte de pessoas e produtos do meio rural (RELATORIO FEIRAS DE ECONOMIA SOLIDARIA 2005/2008, 2009).

Outro projeto que, ao que tudo indica, volta-se, sobretudo para o meio urbano, diz respeito ao de 4850 - Fomento as Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários e que se desdobra na intervenção chamada de Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares. As incubadoras são instituições vinculadas às universidades (públicas ou privadas) que desenvolvem atividades junto aos empreendimentos de economia solidária, processo designado de incubação²⁹. De acordo com os dados da SENAES, até o momento foram apoiadas 67 incubadoras, envolvendo cerca de 480 empreendimentos. Todavia, a SENAES não possui dados detalhados sobre o perfil dos empreendimentos apoiados pelas incubadoras. Pelos dados disponibilizados, todas as Incubadoras apoiadas pela SENAES estão localizadas em centros urbanos e (com raras exceções) nas capitais. Dessa forma, pode-se inferir que o raio de atuação dessas, por uma questão de facilidade de acesso, seja mais propício aos empreendimentos urbanos.

Outro projeto que integra o PESD, no qual o público situa-se, aparentemente, em comunidades localizadas nas periferias das cidades, é o 8056 - Fomento às Finanças Solidárias com Base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários. Esse projeto possui a finalidade, de acordo com a SENAES, de fomentar a criação e o fortalecimento institucional de bancos comunitários de desenvolvimento e de fundos rotativos solidários,

²⁹O processo de incubação, grosso modo, diz respeito a um conjunto de atividades de formação e assessoria aos empreendimentos de economia solidária por um determinado período. Uma importante abordagem sobre o processo de incubação feito pelas Incubadoras é realizada por KIRSCH (2007).

por meio da articulação e disponibilização de recursos financeiros não reembolsáveis e reembolsáveis em condições especiais. O propósito é atender iniciativas produtivas associativas e comunitárias em parceria com a população sem acesso a serviços de crédito.

Dois outros projetos do PESD que desenvolvem atividades voltadas para o meio urbano é o 8138 - Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária e o 8275 - Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão. De acordo com informações da SENAES, esses dois projetos atendem, majoritariamente, o meio urbano, principalmente os centros metropolitanos. De acordo com essa Secretaria, já foram apoiados 24 Centros Públicos de Economia Solidária em todo o país com a finalidade de constituir uma rede de Centros Públicos. As intervenções são realizadas em municípios que já desenvolvam atividades de economia solidária, seja pelo governo local, ou por instituições do campo da economia solidária.

Já o apoio à recuperação de empresas de massa falida, projeto 8275 do PESD, foi iniciado efetivamente em 2006. Essa intervenção tem por finalidade desenvolver uma política nacional para o apoio e recuperação de empresas em crise ou em situação falimentar que passam a ser administrados pelos antigos empregados. O objetivo é o assessoramento técnico para o aperfeiçoamento dos processos de gestão e de viabilidade econômica, além de subsidiar a elaboração de linhas de crédito compatíveis com a necessidade desses empreendimentos apoiados. Segundo dados da SENAES, 46 empresas recebem apoio dessa Secretaria, todas localizadas em centros urbanos.

O projeto número 8078 possui como público os Agentes de Desenvolvimento Solidário e abrange, na maior parte dos casos, segundo informações da SENAES, público localizado no meio rural. Ao analisarmos os objetivos dessa intervenção, evidencia-se que a intenção é promover o desenvolvimento local ao apoiar a constituição de empreendimentos de economia solidária através do acompanhamento de agentes a esses empreendimentos.

Um dos projetos que a SENAES não possui nenhum tipo de informação sobre a área de atuação é o 2A85 – Formação de formadores, educadores e gestores públicos para a atuação em economia solidária. As intervenções de formação dessa Secretaria, de acordo com informações disponibilizadas em relatório, tiveram início no de 2003, quando a SENAES ainda não possuía orçamento próprio. Desse ano em diante foram realizadas atividades de formação com os próprios integrantes da equipe da SENAES e das Superintendências Regionais de Trabalho (SRT) que desenvolvem políticas públicas de

economia solidária. A partir de 2004, iniciou-se um amplo processo de formação envolvendo gestores públicos, educadores e trabalhadores da economia solidária. De acordo com a SENAES, no que diz respeito à formação de gestores públicos, a partir de 2008, foram realizadas ações com 900 gestores federais e estaduais. Em 2010 foi realizada uma chamada pública para a realização de cursos de especialização para um total de 300 gestores públicos, nas cinco regiões do Brasil e em dez unidades da federação. Entretanto, uma das principais intervenções desse projeto são Centros de Formação em Economia Solidária. Esses Centros de Formação estão localizados hoje em instituições de ensino superior, universidades, todas essas situadas em centros urbanos. Quando aos educadores, público principal dessa intervenção, que a SENAES contabiliza que serão aproximadamente 30 mil ao final da execução dessa ação, não há dados sistematizados quanto ao seu perfil.

Pela descrição e análise apresentadas sobre o PESD percebe-se, mesmo sem o Programa apresentar definições claras e precisas, o direcionamento de suas ações para o setor urbano. Como foi identificado, há fatores intervenientes atrelados à natureza do trabalho urbano. Essa tendência deverá, segundo declaração de um dos diretores da SENAES, ser mantida e intensificada para o próximo PPA (2012-2015). Conforme declaração de um dos diretores, a SENAES deverá introduzir “[...] um esforço maior para estar mais presente nas áreas urbanas”.

De acordo como o entrevistado, o MDA seria o responsável, no governo federal, por fortalecer e apoiar o cooperativismo e associativo existente no meio rural. Argumenta o diretor da SENAES, que o caminho escolhido pela SENAES foi o de fortalecer a parceria com o MDA para, dessa forma, apoiar os empreendimentos econômicos solidários rurais. Além disso, fatores como a inexistência de uma política de crédito e assistência técnica voltada para empreendimentos solidários da área urbana no país e o alto grau de informalidade dessas iniciativas, integra a lista de razões listadas pelo entrevistado para justificar a tendência das intervenções da SENAES, que inclui o PESD, para as regiões urbanas do país.

No que diz respeito à informalidade, o entrevistado argumenta que é essa realidade que “pressiona a SENAES, cada vez mais, a direcionar as suas intervenções para os empreendimentos localizados no meio urbano”, visto que a informalidade atinge em maior grau, ou pode ser melhor visualidade, nas áreas urbanas. Esse argumento fica evidente no trecho abaixo.

[...] nós somos desafiados [...] a cada dia, [...] a aproximar a economia solidária da chamada economia informal ou da economia popular, que está sobretudo nas áreas urbanas, [...]. Essa aproximação nos vamos ter que fazer, certo. Vamos ter que fazer por que? Porque os estudiosos, as pesquisas estão mostrando isso. [...] tem tantas mil pessoas, certo, que vivem, da chamada economia do setores populares, certo, sobretudo na área urbana, e [tem] milhares de pessoas da economia solidária ali. Entendeu? [...] Então eu tenho que ter uma estratégia para essas [...] pessoas [da economia solidária], para não deixar elas abandonadas se não elas morrem aqui [economia solidária] e vem pra cá [setor informal], e ao mesmo tempo eu tenho que olhar para cá [setor informal]. Qual é a proposta da economia solidária para a organização dessa outra economia aqui, dessas iniciativas, [setor informal], na perspectiva da economia solidária, portanto autogestão colocado aqui como princípio fundamental para organizar essa economia popular que é o setor informal. Certo? Qual é a nossa estratégia? As prefeituras tem suas estratégias, elas constroem os camelódromos e botam o povo ali dentro [...] para vender. A economia solidária é outra coisa [...]. Isso tá se tornando em todos os locais que a gente vai. Em todos os locais que a gente chega, diz [...] eu quero saber qual é a proposta de vocês para isso daqui [setor informal]. [...] Qual a nossa proposta pra isso aí? É dizer assim: não, isso aí eu não vou cuidar porque eu só sou empreendimento econômico solidário. Eu vou criar outros empreendimentos econômicos solidários ou eu vou ter uma estratégia para a organização desse setor aqui [setor informal] na perspectiva da economia solidária? E é isso que nos atrai para a área urbana, entendeu? [...] Se a gente quer dar escala as ações, se a gente quer dar importância de escala as ações de economia solidária eu vou ter que me deparar com essa realidade concreta e vou ter que ter estratégias concretas para ela. [...].

Nota-se assim, pelas informações disponíveis sobre suas intervenções, que há uma tendência da Política Nacional de Economia Solidária, materializada nas intervenções da SENAES, através da execução do PESD, de orientar as suas ações, cada vez mais, para o público dos empreendimentos econômicos solidários localizados nas regiões urbanas no país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta investigação orientou-se pela constatação de que a trajetória da produção de estudos sobre a temática economia solidária no Brasil se fundamentou, sobretudo, sobre as experiências urbanas de organização do trabalho nesse campo. Importante deixar claro que não se afirma aqui que essa produção e acúmulo de conhecimentos ignoram ou não fazem referência às iniciativas rurais. O que se constatou é que a crise no mundo do trabalho que afetou o país a partir da década de 1980 foi o *lócus* privilegiado para as problematizações sobre a economia solidária no Brasil, tornando-se assim uma referência quase que inquestionável.

O privilégio estabelecido sobre as experiências urbanas, ao que tudo indica, extrapolou a esfera das discussões teóricas e acadêmicas. É possível perceber também que as políticas públicas governamentais de economia solidária no Brasil também se orientaram, e ainda o fazem, a partir das problemáticas da falta de trabalho urbano. Essa evidência pôde ser percebida pela descrição de algumas experiências locais de políticas públicas governamentais, como as ocorridas em São Paulo e no Rio Grande do Sul, em que a problemática a ser solucionada dizia respeito, inicialmente, à falta de empregabilidade nos centros urbanos. Com base nessas constatações, a investigação possuiu como objeto de estudo o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD), executado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) desde 2004. Esse ano marcou a introdução da temática na agenda das políticas públicas federais de geração de trabalho e renda no Brasil.

Pela análise realizada, foi possível identificar que o PESD se fundamenta em termos normativos pela tentativa de institucionalizar novas formas de organização de trabalho através do apoio aos empreendimentos econômicos solidários. Entretanto, mesmo com a proposta de introduzir, através do apoio e da divulgação dos princípios e formas de organização da economia solidária, uma nova trajetória de desenvolvimento para o país, constatou-se que o programa possui dificuldades de se estabelecer no espaço institucional em que está inserido, além de moldar os projetos e ações tanto do programa quanto das demais ações da SENAES. Isso ficou claro na análise sobre o processo de elaboração do Programa, caracterizada por constantes negociações e reformulações para que a missão do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) fosse contemplada explicitamente nos projetos elaborados para compô-lo. Dentre os objetivos do MTE está o de atender ao cooperativo e

associativismo urbano e, pelo que se percebeu, as ações da SENAES, materializadas no PESD, tem se prestado ao cumprimento desse objetivo.

Desta forma, uma das considerações a esse respeito é a constatação de que os projetos e ações do PESD estão voltados, a cada PPA, para os empreendimentos econômicos solidários do meio urbano. Uma das possíveis explicações para o comportamento dessa política pública decorre do próprio espaço institucional em que a SENAES está alocada que, ao que tudo indica, influencia o desenho das ações dessa secretaria fazendo-as se voltarem para um determinado perfil de público. Assim, percebeu-se que ao se elaborar o Programa, as problemáticas que envolvem o contexto urbano e o rural e suas múltiplas interfaces não foram objeto de preocupação de seus formuladores. Pela análise do PESD, não foi possível identificar que concepção de rural está presente em seu corpo normativo. Por conseguinte, pode-se inferir que essa temática ainda não se tornou objeto de referência para a formulação dos projetos e ações do Programa.

Diante desse quadro, uma das inferências que esta investigação permite fazer é que as intervenções da SENAES para os empreendimentos econômicos solidários localizados no meio rural são residuais, não se constituindo uma preocupação central dessa Secretaria. Essa constatação vai de encontro às informações compiladas pelo Mapeamento Nacional de Economia Solidária que evidenciou que as iniciativas de economia solidária são predominantemente rurais no Brasil. Mesmo de posse dessas informações, a SENAES tem orientado as suas intervenções ao longo dos dois PPA's analisados para o meio urbano.

Além das questões evidenciadas, notou-se também que a SENAES possui dificuldades e incongruências. Primeiro, identificou-se que a SENAES possui dificuldades de execução de seu orçamento. Os principais motivos identificados dizem respeito: a falta de estrutura para executar os projetos, sobretudo em termos de equipe, dado que o número de funcionários não cresceu na mesma medida que o orçamento e as novas demandas da Secretaria, além das dificuldades de adaptação às mudanças ocorridas ao longo do período na legislação que rege os processos de repasses de recursos financeiros para entidades sem fins lucrativos, no caso das parcerias para execução indireta das ações propostas.

Segundo, a SENAES não possui, de forma organizada e sistematizada dados referentes à implementação de suas ações, além de dados descritivos sobre o público envolvido, como gênero, área de atuação (rural/urbano); municípios atendidos, etc. O fato dificulta o monitoramento das intervenções e não dá subsídios para a alteração normativa

do PESD baseado em informações que possam descrever a realidade social em que a política está sendo implementada.

Terceiro, supõem que, pela dificuldade descrita, que a reformulação do Programa ocorreu pela avaliação das ações pelas ações. O processo de elaboração do PESD para o PPA 2007-2011 não transcorreu no sentido de avaliar se ações propostas estavam contribuindo com as diretrizes, objetivos e metas do programa. Esse tipo de procedimento torna o PESD frágil institucionalmente a médio e longo prazo, pois as modificações introduzidas, ao que tudo indica, partiram apenas de problemas de ordem empírica, visando atender demandas imediatas dos segmentos sociais.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, R. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento econômico. *Publicações Seriadas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)*, Brasília, jan. 2000.

ALBUQUERQUE, E. da M. e. *Catchingup* no século XXI: construção combinada de sistemas de inovação e de bem-estar social. In.: SICSU, J. MIRANDA, P. (Orgs.). *Crescimento Econômico: Estratégias e Instituições*. Brasília: IPEA, 2009.

ALCANTARA, F. H. C. Políticas Públicas, Economia Solidária e Cooperativismo. *XIV Congresso Brasileiro de Sociologia*. 28 a 31 de julho, Rio de Janeiro, 2009.

ALVES, Francisco. Políticas de apoio a economia Solidária no Brasil: algumas reflexões à luz da experiência do ABC Paulista. In.: FRANÇA FILHO, G. C. de e LAVILLE, J. *et al* (Orgs.). *Ação Pública e Economia Solidária. Uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

ANTEAG. *Autogestão e Economia Solidária: uma nova metodologia*. São Paulo: Anteag, 2004.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. In.: SILVA, M. O. da S., YAZBEK, M. C. (Orgs.). *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2008.

BABBIE, E. *The practice of social research*. Belmont, CA: wadsworth, 1992.

_____. *Métodos de pesquisas de survey*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

BARBOSA, R. 2005. *A Economia Solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil*. Tese (Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2005.

BENINI, E. A. *Políticas Públicas e Relações de Trabalho: estudo sobre o processo e natureza da denominada “Economia Solidária”, enquanto política pública, a partir da investigação de alguns casos concretos*. Dissertação (Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, 2004.

- BERTUCCI, J. O. *A produção de sentido e a construção social da economia solidária*. Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade de Brasília (UNB), 2010.
- BITELMAN, M. F. *A Disseminação das Políticas Públicas Locais de Economia Solidária no Brasil: Os casos de São Paulo e Osasco*. Dissertação (Administração Pública e Governo). Fundação Getúlio Vargas, 2008.
- BONETI, L. W. *Políticas Públicas por dentro*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.
- BRUNO, M. *Acumulação de capital e crescimento econômico no Brasil: uma análise do período 1950-2006*. In.: SICSU, J.; MIRANDA, P. (Orgs.). *Crescimento Econômico: Estratégias e Instituições*. Brasília: IPEA, 2009.
- CARNEIRO, M. J. “Rural” como categoria de pensamento. *Ruris*, v. 2, n. 01, março de 2008.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CATTANI, A. D (Org.). *A Outra economia*. Porto Alegre: Veraz, 2003.
- CATTANI, A.D.; DIAZ, L.M. (Orgs.). *Desigualdades na América Latina: novas perspectivas analíticas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.
- COSTA, M. M. *Formação da agenda governamental: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela*. Dissertação (Administração). Universidade de Brasília, 2008.
- CUNHA, G. C. *Políticas Públicas de Economia Solidária enquanto resignificação das relações Estado-Sociedade: alguns elementos teóricos e empíricos*. *Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*, 25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil.
- _____. *Construindo a Política Nacional de Economia Solidária: dados de pesquisa para uma análise preliminar*. *XVI Congresso Brasileiro de Sociologia*, 28 a 31 de julho, Rio de Janeiro (RJ), 2009.
- DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- FERNANDES, A. S. A. *Políticas Públicas: definição, evolução e o caso brasileiro na política social*. In.: DANTAS, H.; JUNIOR, J. P. M. (Orgs.). *Introdução à política brasileira*. São Paulo: Paulus, 2007.

FRANÇA FILHO, G. C. de. Políticas Públicas de economia solidária no Brasil: características, desafios e vocação. In.: FRANÇA FILHO, G. C. de; LAVILLE, J. *et al* (Orgs.). *Ação Pública e Economia Solidária. Uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006a.

_____. Conclusão. In.: FRANÇA FILHO, G. C. de e LAVILLE, J. *et al* (Orgs.). *Ação Pública e Economia Solidária. Uma perspectiva internacional*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2006b.

FRANÇA FILHO, G. C. O estudo sobre os municípios do Recife, de Aracaju e São Paulo, e o Governo da Bahia. In.: MEDEIROS, A.; SCHWENBER, A.; SCHIOCHET, V. *Políticas Públicas de Economia Solidária por um outro desenvolvimento*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2006c.

GAIGER, L. I. G. A Economia Solidária diante do modo de produção capitalista. Salvador, *Caderno CRH*, n.39, jul./dez., 2003, p. 181-211.

_____. A Economia Solidária e o Projeto de Outra Mundialização. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 47, n. 4, 2004, p. 799 a 834.

GIOVANNI, G. D. As estruturas elementares das políticas públicas. *Caderno de Pesquisa n.82*. São Paulo, UNICAMP, Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas – NEPP, 2009.

GIRARD, C.. 2006a. O estudo sobre a Bahia e os municípios do Recife e de Aracaju. In.: MEDEIROS, A.; SCHEWENGER, A.; SCHIOCHET, V. *Políticas Públicas de Economia Solidária por um outro desenvolvimento*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2006a.

_____. Integração e Capital Social a partir de uma reflexão sobre Políticas Públicas de Trabalho no Campo da Economia Solidária. In.: FRANÇA FILHO, G. C. de e LAVILLE, J. *et al* (Orgs.). *Ação Pública e Economia Solidária. Uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006b.

GOERCK, C. *Programa de Economia Solidária em Desenvolvimento: sua contribuição para a viabilidade das experiências coletivas de geração de trabalho e renda no Rio Grande do Sul*. Tese (Doutorado em Serviço Social), Faculdade de Serviço Social, PUC/RS, 2009.

GIL, A.C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.

GUERRA, P. Cómo denominar a las experiencias económicas solidarias basadas em eltrabajo? *Otra Economía*, v.1, n. 1, 2007, p. 21-27.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *Boletim Políticas Sociais: Acompanhamento e Análises*, n.13, Edição Especial, Brasília, 2007.

_____. Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. In.: *Brasil: o estado de uma nação*. Brasília, 2006.

JUVENAL, T. L. Empresas Recuperadas por Trabalhadores em Regime de Autogestão: Reflexões à Luz do Caso Brasileiro. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.13, n.26, dez. 2006, p. 115-138.

LAVILLE, J.; FRANÇA FILHO, G. C. de. *Economia Solidária: uma abordagem internacional*. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

LAVILLE, J.; FRANÇA FILHO, G.C. Conclusão. In.: FRANÇA FILHO; LAVILLE, J. *et al* (Org.) *Ação pública e economia solidária: uma perspectiva internacional*. Porto Alegre, UFRGS, 2006.

LEBOUTTE, P. *Economia Popular Solidária e Políticas Públicas: a experiência pioneira do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: ITCP/COPPE, 2003.

LEITE, M. P. A Economia Solidária e o Trabalho Associativo. Teorias e Práticas. *RBCS*, v.24, n.69, fev.2009, p. 31-51

LIMA, J. C. Reestruturação Industrial, desemprego e autogestão: as cooperativas do Vale dos Sinos. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 10, n. 19, jan./jun., 2008, p. 212-249.

MACIEL, C.; HONÓRIO, M.; PATRONE, M. P., PRAXEDES, S. F. Programa Osasco Solidária. In.: GUERRA, A.; CAZZUNI, D. e COELHO, R. (Orgs.). *Atlas da exclusão social de Osasco: alternativas de desenvolvimento, trabalho e inclusão*. Osasco: SDTI/PMO, 2007.

MAGALHAES, R. de A. Desenvolvimento Econômico: escolha política, e não técnica. In.: CARDOSO JR., J. C. (Org.). *Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do IPEA*. Brasília, IPEA, 2009.

MALUF, R. 2000. Atribuindo sentido (s) à noção de desenvolvimento econômico. *Estudos Sociedade e Agricultura*, n. 15, 2000.

MANCE, Euclides A. *A Revolução das Redes: a colaboração solidária como uma alternativa pós-capitalista à globalização atual*. Petrópolis: Vozes, 1999.

MARSDEN, T. Globalização e sustentabilidade: criando espaços para alimentos e natureza. In.: CAVALCANTI, J. S. B. (Org.). *Globalização, trabalho, meio ambiente; mudanças socioeconômicas nas regiões frutícolas para exportação*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 1999.

MELLO, R. E. S. *Economia Solidária: de movimento social à objeto de políticas públicas – limites e possibilidades na relação com o Estado*. Dissertação (Ciências Sociais), UFRRJ, 2006.

MENDRAS, H. *La fin des paysans; suivi d'une réflexion sur La fin des paysans vingt ans après*. Paris: ActesSud, 1984.

POCHMANN, M. (Org.). *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; São Paulo: Editora Cortez, 2002.

_____. *Economia Solidária no Brasil: possibilidades e limites*. *Mercado de Trabalho*. Brasília: IPEA, 2004a.

_____. *Políticas de inclusão social: resultados e avaliação*. São Paulo: Editora Cortez, 2004b.

_____. Rumos da política do trabalho no Brasil. In.: SILVA, M. O. da S., YAZBEK, M. C. (Orgs.) *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2008.

PRAXEDES, S. F. *Políticas Públicas de Economia Solidária: novas práticas, novas metodologias*. *Mercado de Trabalho*. Brasília: IPEA, 2009.

RAMALHO, J. R. e SANTANA, M. A. *Sociologia do trabalho no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

RAMOS, C. A. *Políticas de Geração de Emprego e Renda. Justificativas Teóricas, Contexto Histórico e Experiência Brasileira*. Universidade de Brasília, *Série Textos para Discussão*, 2003.

RAZZETO, L. *Los caminos de la Economía Solidária*. Buenos Aires: LUMEN-HVMANITAS, 1997.

RONCONI, L. F. de A. *A Secretaria Nacional de Economia Solidária: uma experiência de governança pública*. Tese (Sociologia Política), Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

SABOURIN, E. (Org.). Associativismo, cooperativismo e economia familiar no meio rural, *Cadernos do CEAM*, n.23, Brasília, UnB, Ceam, Neagri, 2006a.

_____. Organizações formais e dispositivos coletivos dos agricultores no Nordeste Semi-árido. SABOURIN, E. (Org.). *Cadernos do CEAM*, n.23, Brasília, UnB, Ceam, Neagri, 2006b.

SAMPAIO, J.; ARAÚJO JÚNIOR, J.L. Análise das políticas públicas: uma proposta metodológica para o estudo de campo da prevenção em Aids. *Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil*, v. 6, n.3, jul./set. 2006, p.335-46

SCHIOCHET, V. Prefácio. In.: FRANÇA FILHO, G. C. de e LAVILLE, J. *et al* (Orgs.). *Ação Pública e Economia Solidária. Uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

_____. Institucionalização das políticas públicas de Economia Solidária: breve trajetória e desafios. *Mercado de Trabalho*. Brasília: IPEA, 2009.

SCHWEGBER, A. M. Políticas Públicas de Economia Solidária e Gestores Públicos. *Mercado de Trabalho*. Brasília: IPEA, 2005.

_____. *Diretrizes para uma política pública de economia solidária no Brasil: a contribuição da rede de gestores*. [s/l]; [s/d].

SECRETARIA EXECUTIVA DO FBES. A trajetória do movimento de economia solidária no Brasil. In.: FRANÇA FILHO, G. C. de e LAVILLE, J. *et al* (Orgs.). *Ação Pública e Economia Solidária. Uma perspectiva internacional*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

SILVA, José Graziano da. Velhos e Novos mitos do rural brasileiro. *Estudos Avançados*, 15 (43), 2001.

SILVA, M. O. da S., YAZBEK, M. C. Políticas Públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo: tema e conteúdo do livro. In.: SILVA, M. O. da S.; YAZBEK, M. C. *Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Cortez; São Luís: FAPEMA, 2008.

SILVA, S. P. *Políticas públicas e agricultura familiar: uma abordagem territorial do PRONAF no Médio Jequitinhonha*. Dissertação (Mestrado em Economia). Universidade Federal de Viçosa, 2008.

_____. 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, p.62-82.

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

_____. *Introdução à Economia Solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

_____. Economia Solidária: um modo de produção e distribuição. In.: SINGER, P.; SOUZA, A. R. (Orgs.). *A Economia Solidária no Brasil. A autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2003.

_____. A Economia Solidária no Governo Federal. *Mercado de Trabalho*. Brasília: IPEA, 2004.

SOUZA, A. R. de. Os empreendimentos comunitários de São Paulo. In.: SINGER, P., SOUZA, A. R. (Orgs.). *A Economia Solidária no Brasil. A autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo, Contexto, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n.16, jul/dez 2006, p. 20-45.

_____. Estado da arte da pesquisa em Políticas Públicas. In.: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., MARQUES, E. (Orgs.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da FIOCRUZ, 2007.

VEIGA, J. E. da. Nascimento de outra ruralidade. *Estudos Avançados*, 20 (57), 2006.

WANDERLEY, M. de N. B. A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas - o “rural” como espaço singular e ator coletivo. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 15, outubro 2000, p. 87-145.

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

LEFEBVRE, H. *Du rural à l'urbain*. Paris, Anthropos, 1970.

KAISER, B. *La renaissance rurale; sociologie des campagnes du monde occidental*. Paris: Armand Colin, 1990.

KIRSCH, R. *Incubação de Empreendimentos da Economia Solidária e as implicações das relações de reciprocidade*. Dissertação (Sociologia). Universidade de Brasília, 2007.

Fontes e documentos

Carta ao Lula Economia Solidária como Estratégia Política de Desenvolvimento. Disponível em www.fbes.org.br

INSTITUTO MARISTA DE SOLIDARIEDADE. Relatório Programa de Feiras em Rede 2005-2008. Impresso.

FÓRUM BRASILEIRO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Plataforma de Ação. Disponível em www.fbes.org.br Capturado em 26 de janeiro de 2011 às 20h15.

_____. Carta de Princípios da Economia Solidária. Disponível em www.fbes.org.br Capturado em 26 de janeiro de 2011 às 20h14.

MINISTERIO DO TRABALHO E EMPREGO/SENAES. [s/d]. Apresentação / Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Disponível em www.mte.gov.br Acesso em 19 de julho de 2010 às 8h50.

_____. Relatório SENAES: Balanço 2003-2010 e Planejamento 2011. Impresso.

_____. Chamada Pública PRONINC. Disponível em www.mte.gov.br/editais Acesso em 30 de outubro de 2010 às 21h55.

_____. ATAS CONSELHO NACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA. Disponível em <http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/atas.htm>

SIORG. Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: www.brasil.gov.br/quem_e_quem Acesso em 27 ago.2010.

Leis, decretos e portarias

Lei nº 10.683, 28 de maio de 2003. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm

Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003. Disponível em www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/23/2003/4764.htm

Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007. Disponível em:

www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6170.htm

Portaria Interministerial 127. Disponível

www.fn-de.gov.br/...porinterministerialn12729052008/download

Fontes da internet

www.planejamento.gov.br

www.senado.gov.br

www.mte.gov.br

www.tesouro.fazenda.gov.br

7. APÊNDICE

APÊNDICE A

Roteiro para Análise Documental do Programa de Economia Solidária e Documentos Complementares
--

- 1) Quando o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento (PESD) foi criado?
- 2) Por que o PESD foi criado?
- 3) Qual é o objetivo do PESD?
- 4) Quais são as suas diretrizes?
- 5) Quais os eixos de ação do PESD?
- 6) Qual o público do PESD?
- 7) Como é descrito o público do PESD?
- 8) Qual (s) definição (es) de economia solidária aparece no PESD?
- 9) Qual (s) definição (es) de rural aparecem no PESD?
- 10) Qual o histórico da Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES?
- 11) Quais são as principais atividades desenvolvidas pela SENAES?

APÊNDICE B

Roteiro de entrevista com Diretor da Secretaria Nacional de Economia Solidária

1. De onde vieram os recursos de manutenção da SENAES para o ano de 2003, visto que a SENAES foi contemplada no somente no PPA de 2004/2008?

2. Você participou da elaboração do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento? Como foi esse processo? Que atores (sociedade civil ou governo) atuaram de modo mais presente nessa fase de elaboração?

3. Ao se analisar a evolução orçamentária do MTE entre os anos de 2004 e 2010 percebe-se que o ministério obteve aumentos sucessivos, em 2010 74% a mais do que 2004. Mas o ministério destinou aproximadamente 0,1% para as ações da SENAES.

3.1 Como a secretaria lida com esta questão?

3.2 Como é a relação institucional SENAES e MTE?

4. Fazendo uma comparação, no que diz respeito à execução orçamentária, entre MTE e SENAES, percebe-se que o primeiro, ao longo dos anos de 2004 e 2010 (em 2010 executou 96,5%). Já a SENAES apresentou, neste mesmo período, uma tendência de queda em seu percentual de execução (em 2010 executou 19,2%). Quais as dificuldades e entraves à execução do orçamento da SENAES?

5. Ainda quanto a execução orçamentária, nos anos de 2005 e 2006 foram registrados os índices mais altos de execução, anos em que a secretaria teve à sua disposição os menores valores orçamentários. Há alguma relação direta entre essas duas condições?

6. No PPA 2004/2007, a principal ação, em termos orçamentários do PPSD, foi a 4737 - Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária, com 66,5% do orçamento total da secretaria.

6.1 Como é definido a porcentagem de recursos para cada uma das ações contempladas no PPA?

6.2. Por que a 4737 foi a ação a receber maior volume de orçamento?

6.3. Quais intervenções (projetos e/ou programas) foram contemplados nessa ação?

6.4. Qual o público dessas intervenções?

6.5. Área de abrangência?

6.6. Região?

6.7. Localização (rural e/ou rural)?

7. A segunda ação a receber maior volume de recurso foi a 8275 - Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão com 12,1% (1/5 do valor da primeira).

7.1 Quais intervenções (projetos e/ou programas) foram contemplados nessa ação?

7.2 Qual o público dessas intervenções?

7.3 Área de abrangência?

7.4 Região?

8. As demais ações receberam uma porcentagem do orçamento que não ultrapassou 6% do valor total dos recursos da SENAES, todavia foram aquelas que mais conseguiram executar o seu orçamento. As que mais receberam ação foram a que menos conseguiram executar. Há alguma relação entre maior volume de recursos e maior dificuldade de execução?

9. Algumas das ações do PPA 2004/2007, ou algum dos projetos inseridos nas ações contempla um público específico? Ex. Mulheres, agricultores familiares

10. Houve algum projeto voltado, especificamente, para os empreendimentos urbanos?

11. Houve algum projeto voltado, especificamente, para os empreendimentos rurais?

12. Um das ações do PPA 2004/2007 foi o 2A84 - Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária que possibilitou realizar o Mapeamento Nacional de ES, concluído em 2007 (Fase I). O que mais chamou atenção nesses dados?

13. Qual foi a principal mudança do PPA 2008/2011 com relação ao PPA 2004/2007?

14. O Mapeamento Fase I foi concluído em 2007 ano de discussão do novo PPA 2008/2011.

14.1 Os dados do mapeamento subsidiaram a reformulação do PESD para o novo PPA?

14.2 Quais foram as principais mudanças introduzidas tendo por base os dados do mapeamento?

15. Do PPA 2004/2007 para o PPA 2008/2011, aumentaram as ações do programa (de 11 para 13), algumas ações desapareceram e outras foram criadas, e aparentemente a distribuição do orçamento foi mais homogêneo entre as ações (ver quadro).

15.1 Como foi esse processo?

15.2 Como e quem define?

16. Pelo PPA 2008/2011 a prioridade, em termos orçamentários, passa a ser a ação 8078 - Agentes de Desenvolvimento Solidário (29% do orçamento).

16.1 Por que essa ação foi a que recebeu maior volume de orçamento?

16.2 Quais intervenções (projetos e/ou programas) foram contemplados nessa ação?

16.3 Qual o público dessas intervenções?

16.4 Área de abrangência?

16.5 Região?

16.6 Localização (rural e/ou rural)?

17. A segunda ação a receber maior volume de recurso foi a 2A85 - Formação de Formadores(as), Educadores(as) e Gestores Públicos para Atuação em Economia Solidária (17,8%).

17.1 Quais intervenções (projetos e/ou programas) foram contemplados nessa ação?

17.2 Qual o público dessas intervenções?

17.3 Área de abrangência?

17.4 Região?

19. Essas duas ações 8078 e 2A85 também tiveram dificuldades de execução. Quais foram os principais entraves?
20. Algumas das ações do PPA 2008/2011, ou algum dos projetos inseridos nas ações, contempla um público específico? Ex. Mulheres, agricultores familiares
21. Houve algum projeto voltado, especificamente, para os empreendimentos urbanos?
22. Houve algum projeto voltado, especificamente, para os empreendimentos rurais?
23. Há uma diversidade de atores que compõe o campo da ES no Brasil (setores da igreja, sindicatos, universidades, terceiro setor, partidos etc). Como essa diversidade reflete na política da SENAES? Quais desses setores estão mais próximos da SENAES no sentido de execução de suas ações?
24. Quais são os principais parceiros da SENAES para a execução das ações do PESD?
25. A SENAES publicou editais para o público dos catadores e artesão. Mas tais ações não estão contempladas em nenhum dos PPAs (2004/2008 – 2008/2011). Trata-se de um destaque orçamentário? Como isso funciona? Como se determina qual público a SENAES atenderá? Há outros? Quais?
26. O PESD está articulado a programas de outros ministérios? Quais? (ver quadro) Como ocorreu e em que consiste essas articulações? Houve algum destaque orçamentário entre SENAES e outros ministérios? Algumas ações da SENAES receberam recursos de emendas orçamentárias?
27. Pela LOA, os valores pagos são menores que os valores empenhados das ações. Por que? Esses valores são reavidos no outro ano? Como?