

UM OLHAR SOBRE A POLÍTICA PÚBLICA SUBNACIONAL DE ECONOMIA SOLIDÁRIA: O caso de Araraquara-SP

Julia da Silva Gutierrez Ruiz¹; Leandro Pereira Morais²;

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo traçar uma rápida revisão bibliográfica sobre o que é Economia Solidária (ESOL) e suas políticas públicas, delineando sua trajetória nacional desde a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) até sua extinção. A partir desse contexto de desmonte das políticas públicas federais, o artigo apresenta a emergência das políticas subnacionais e o exemplo do município de Araraquara, no interior de São Paulo. Lista-se, então, as políticas e programas no município, tanto de ESOL quanto transversais, e depois analisa a previsão orçamentária municipal a partir dos Plano Plurianuais municipais, a fim de compreender o espaço que a agenda possui no município. Notou-se a presença de políticas públicas que fomentam trabalho e renda a partir da ESOL no período observado, principalmente projetos que visam incubar empreendimentos sociais solidários (ESS).

Palavras-chave: Economia Solidária; Política Pública Municipal; Orçamento Público; Plano Plurianual.

ABSTRACT

This article aims to draw a quick bibliographic review about Solidarity Economy (ESOL) and its public policies, outlining its national trajectory since the creation of the National Secretariat of Solidarity Economy (SENAES) until its extinction. From this context of dismantling of federal public policies, the article presents the emergence of subnational policies and the example of the municipality of Araraquara, in São Paulo. We then list the policies and programs in the municipality, both ESOL and transversal, and then analyze the municipal budget forecast based on the Pluriannual Plans, in order to understand the space that the agenda has in the

¹Bacharel em Ciências Econômicas e mestranda em Economia pela UNESP, julia.ruiz@unesp.br;

²Professor doutor e orientador pela UNESP, leandro.morais@unesp.br

municipality. It was noted the presence of public policies that promote work and income from the ESOL in the observed period, mainly projects that aim to incubate solidarity enterprises.

Keywords: Solidarity economy; Municipal Public Policy; Public budget; Pluriannual Plan.

1. INTRODUÇÃO

Ocorreu, a partir da década de 1990, um aumento na taxa de pobreza e de desemprego no Brasil, o que ocasionou em uma maior reflexão sobre a necessidade de se ter uma alternativa ao modelo de desenvolvimento econômico hegemônico o qual estava em alta na época. É neste contexto social e econômico que as pessoas e entidades envolvidas com a Economia Solidária (ESOL) se unem para promover este novo modelo, que se diferencia muito do tradicional por priorizar a cooperação à competição (ARCANJO e OLIVEIRA, 2017; GAIGER, 2014; SINGER 2002).

A solidariedade e a igualdade são resultados naturais da ESOL, mas ainda assim é necessário que haja mecanismos estatais para a manutenção da igualdade (SINGER, 2002), além de ser necessário para manter os empreendimentos de ESOL vivos e encontrando espaços de sobrevivência sem serem obrigados a cair em contradições capitalistas, a partir de “ecossistemas solidários”, formando redes (SANCHES e MORAIS, 2020). Então, considera-se que a inclusão da ESOL nas políticas públicas é extremamente necessária e isso deve ser feito de maneira transversal.

O artigo inicia tratando da metodologia utilizada, depois delinea o significado de ESOL, além de discutir sobre o início, desenvolvimento e desmantelamento das políticas públicas federais desta temática. Depois disso, trata-se das políticas públicas subnacionais de ESOL para, enfim, tratar das políticas de Araraquara-SP, município estudado no artigo, a partir de marcos regulatórios e de um importante instrumento de previsão orçamentária, o Plano Plurianual.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. Metodologia utilizada

A metodologia utilizada neste artigo foi, a priori, uma revisão bibliográfica, a partir de literatura do tema e marcos regulatórios municipais de Araraquara-SP, e posteriormente a análise dos Plano Plurianuais (PPAs) municipais (do mesmo município), que vão de imediatamente após 2005 até os dias atuais, compreendendo o período de criação e atuação da Coordenadoria Municipal de Economia Solidária (Coordenadoria Executiva de Economia Social e Solidária - CESS) até o último PPA disponível.

Para poder comparar os valores dos PPAs, eles tiveram seus valores corrigidos com base no IPCA-E, usando como a data inicial o primeiro mês de cada PPA e a data final dezembro de 2021 como data de referência.

2.2. Compreendendo o significado de Economia Solidária (ESOL)

O debate sobre a ESOL é marcado pela múltipla práxis e, conseqüentemente, diferentes definições teóricas, sendo classificadas como práticas de subsistência ou até mesmo como uma nova forma de desenvolvimento, passando por outras diversas classificações (FRANÇA FILHO, 2006; FREITAS, 2012; MORAIS, 2013; SANCHES, MORAIS, 2020; SILVA, 2018; SILVA, MORAIS e SANTOS, 2020), o que faz com que tentar traçar uma simples definição de ESOL seja uma “tarefa árdua” (SOUZA, 2012, p. 64).

No Brasil o mais comum é ver essa corrente econômica nomeada por ESOL (SANCHES; MORAIS, 2020), porém existem outros termos utilizados, como “Economia Social” (mais comum na Europa), “Terceiro Setor” (mais frequentemente utilizado na América do Norte), ou até mesmo “Economia Social e Solidária”, a qual baseia-se em iniciativas da sociedade civil voltadas para a questão social (MORAIS, 2013). Em geral, pode-se dizer que esta corrente econômica trata de organizações e empresas com tipificações bem específicas, baseadas na autogestão, mais comumente é o caso de cooperativas, associações, fundações, empresas sociais e organizações comunitárias em geral (SANCHES, 2019).

Neste artigo se trata a corrente econômica por ESOL, pois o termo é empregado pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) e por ser mais comum no Brasil. A SENAES categoriza a ESOL como um “conjunto de atividades econômicas organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras sob a forma de autogestão” (MORAIS, 2013; ARCANJO e OLIVEIRA, 2017). A ESOL também pode ser explicada como “outro modo de produção, cujos princípios básicos são a propriedade coletiva ou associada do

capital e o direito à liberdade individual” (SINGER, 2002, p.10), que é formado por organizações diferentes das capitalistas tradicionais, porém a ESOL não consegue, sozinha, findar o sistema econômico hegemônico, então ela precisa “conviver” (e disputar espaço) com o capitalismo, até que todos os trabalhadores tenham o conhecimento e a habilidade de trabalhar de forma autogestionária, o que só acontece a partir da prática, então cada ESS é uma célula revolucionária (SINGER, 2002).

Lisboa (2005) “complementa” o nome da ESOL chamando-a de “sócio-economia solidária” e pactua com Singer ao escrever que a ESOL é um modo de produção e de repartição de excedentes diferentes da economia *mainstream* (na ESOL não há relação patrão-empregado e os excedentes são repartidos entre todos, não havendo o “lucro” tradicional de acionistas). Morais (2013) aponta que a ESOL pode ser uma alternativa às mazelas do capitalismo (ao desemprego, a falta de oportunidades e a desigualdade social), pois ela é capaz de inserir no sistema produtivos as pessoas que estão à margem do sistema, como trabalhadores informais e pessoas desempregadas.

Além do que já foi escrito, Souza (2012) afirma que a ESOL não enquadra somente a questões de inclusão produtiva e transferência de renda, mas também trata de questões culturais, sociais e subjetivas do meio em que está inserido, como é o caso de melhora da autoestima de trabalhadores e também da união entre as trabalhadoras nos empreendimentos, com seu autoconhecimento e debates sobre papéis de gênero.

2.3. Políticas públicas de ESOL

As políticas públicas em ESOL trazem uma nova perspectiva de ação pública na geração de trabalho e renda, pois a ESOL (e, conseqüentemente, suas políticas públicas) não trata somente da relação tradicional assalariada de emprego, além de que suas políticas se baseiam no fortalecimento dos ecossistemas solidários, solidificando o meio dos empreendimentos (MORAIS e BACIC, 2020; SANCHES e MORAIS, 2020; SILVA, MORAIS e SANTOS, 2020; FRANÇA FILHO, 2006).

Inclusive as políticas públicas de ESOL podem ser consideradas como componentes dos ecossistemas dos empreendimentos (SANCHES e MORAIS, 2020), dado que para uma implementação exitosa e o fortalecimento de um ESS é necessário o engajamento de movimentos sociais, projetos de apoio e vinculação a políticas públicas (SILVA et al., 2018).

As políticas públicas se fazem necessárias principalmente no caso de criação de novos ESS e dos ESS que ainda não estão totalmente estabelecidos, uma vez que estes “não possuem estrutura, recursos, materiais e/ou equipamentos adequados ao seu funcionamento e, até mesmo, à sua sobrevivência.” (SANCHES, 2019, p. 74)”

De modo geral, diz-se que as políticas públicas de ESOL se baseiam “em uma concepção incidente sobre a construção de estratégias em torno do fomento de outra dinâmica econômica” (SILVA, MORAIS e SANTOS, 2020, p. 213), são voltadas para o fortalecimento de ecossistemas solidários e atravessam camadas sociais, políticas e culturais (SILVA, MORAIS e SANTOS, 2020), ou seja, o desenvolvimento visado pelas políticas públicas de ESOL não contempla somente o surgimento de empreendimentos, mas fortalecer as dimensões econômica, social, política, cultural e ambiental (FRANÇA FILHO, 2006).

Então existe a possibilidade de unir as políticas de ESOL de inclusão produtiva e econômica com

“aspectos sociais (melhora das condições de educação, de saneamento, de moradia etc), técnicas (qualificação da mão-de-obra), ambientais (garantir maior sustentabilidade nos territórios onde atuam) etc” (MORAIS, 2013, p.183-184)

Isso se dá graças ao caráter transversal tanto da ESOL como de suas políticas públicas, já que ela tem a capacidade de dialogar com as questões da sociedade em que o ESS está situado (SOUZA, 2012). Logo, se faz necessário considerar as políticas públicas de ESOL de maneira “integrada e transversalizada, e não somente específicas ao âmbito da ESOL, nem mesmo somente relacionadas às políticas de geração de trabalho, emprego e renda” (MORAIS, 2013, p. 249).

2.3.1. Políticas Públicas Federais de ESOL

A criação da SENAES, que já foi citada neste artigo, foi um marco essencial para a institucionalização da ESOL em território nacional, bem como para a implementação e funcionamento das políticas públicas de ESOL no Brasil. Essa secretaria foi criada dentro do Ministério do Trabalho no primeiro governo do ex-presidente Lula (PT), a partir da publicação da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, com base no Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003.

A institucionalização da ESOL foi de suma importância para haver políticas públicas a nível federal e, assim, para a entrada da agenda de ESOL na previsão e planejamento orçamentário, ou seja, nos Planos Plurianuais (PPAs). Tem-se a consciência de que “os instrumentos de planejamento orçamentário fornecem um importante indicativo sobre as prioridades assumidas pelo governo” (SILVA, 2018, p.8), então os orçamentos públicos são compreendidos como um espaço de disputa política entre diferentes grupos de pressão (SALVADOR, 2012), por isso haver a institucionalização da ESOL (que possibilita a sua entrada nos PPAs) é tão importante.

Então este artigo vai, rapidamente, tratar dos PPAs que correspondem ao período de atuação da SENAES, sendo os seguintes: 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 e 2016-2019. Previamente ao tratamento dos PPAs, destaca-se que a SENAES possuía um grande nível de transversalidade na composição de suas políticas, sendo capaz de envolver outros ministérios além do que estava alocada, como: Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), entre outros (FARIA e SANCHEZ, 2011; Silva, 2018).

O Índice de Execução Orçamentária (IEO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) interferem diretamente na capacidade de execução das políticas públicas (sejam nacionais ou subnacionais), mas para se ater aos fins metodológicos, o artigo todo foca na previsão orçamentária, ou seja, nos PPAs (mesmo que o IEO e a LOA sejam citados em alguns momentos).

Os PPAs destacados formam três períodos:

“O primeiro, caracterizado como momento de “inserção e consolidação” da economia solidária na agenda governamental, cobre os PPAs 2004-2007 e 2008-2011. O segundo, caracterizado como “expansão contraditória”, cobre o PPA 2012-2015. O terceiro, denominado “crise de paradigma”, aborda os primeiros anos do PPA 2016-2019.” (SILVA, 2018, p. 17)

O primeiro período possui o nome de “inserção e consolidação” pois foi o período de início e estabilização da SENAES, com fortalecimento institucional em destaque (Programa Economia Solidária em Desenvolvimento) para solidificar as bases da agenda (ARCANJO e OLIVEIRA, 2017). No primeiro PPA (de “inserção”) houve um orçamento aprovado de aproximadamente R\$ 170 milhões e a ação que obteve maior porcentagem de dotação orçamentária (66,5% do total) foi a denominada “Fomento à Geração de Trabalho e Renda em Atividades de Economia Solidária” (SILVA, 2018). Além disso, “entre 2003 e 2009, a

SENAES/MTE executou um orçamento de R\$ 163,3 milhões, beneficiando quase 358 mil trabalhadores/as” (SILVA, 2011, p.63).

No segundo PPA (de “consolidação”), houve um aumento orçamentário de 22,4% e a ação com maior previsão orçamentária foi a destinada para “Agentes de Desenvolvimento Solidário”, contando com 23,3% do orçamento total, uma disparidade entre ações bem menor do que ocorreu no PPA anterior (SILVA, 2018).

O período de expansão contraditória é assim chamado pois, apesar da previsão orçamentária alta, o seu IEO foi baixo: apenas 22,8% do orçamento previsto foi utilizado, valor pequeno em relação aos períodos anteriores (SILVA, 2018). Foi a partir deste PPA que o planejamento e a execução orçamentária foi modificada para que os programas englobassem mais de um ministério (SILVA, 2021). Ressalta-se que no ano de 2012 houve um aumento real de 41,9% do orçamento para ESOL, principalmente porque a SENAES passou a ser responsável pelo Programa de Resíduos Sólidos junto com o MMA (SILVA, 2018; 2021).

O último período, a “crise do paradigma”, foi assim chamado por Silva (2018), pois ocorreu em um contexto de crise econômica e política no país, refletidos por um forte ajuste fiscal e impeachment da então presidenta Dilma Rousseff (PT), mudando a agenda governamental, chegando a uma perda de relevância da agenda de ESOL dentro das políticas nacionais (SILVA, MORAIS e SANTOS, 2020), levando a uma crise dentro da SENAES, com a saída do então diretor executivo Paul Singer e de grande parte da equipe técnica que compunha a secretaria, depois disso a SENAES foi transformada em subsecretaria, causando uma pressão ainda maior sobre as previsões orçamentárias (SILVA, 2018). Ademais, Silva (2018) destaca que neste último PPA, diferente dos outros, não existe descrição da dotação orçamentária de cada atividade, demonstrando a mudança metodológica do PPA e uma diminuição ante o PPA anterior.

Por fim, Silva (2018) alerta que “não há uma regularidade na disponibilidade dos recursos financeiros, uma vez que o pagamento ocorre de modo efetivo à medida que há limite financeiro” (SILVA, 2018, p. 21), o que pode ocasionar em elevação de disputa pelos recursos limitados disponíveis e interferindo negativamente na capacidade de implementação das políticas públicas da agenda.

2.3.2. Políticas Públicas Subnacionais de ESOL

A partir do desmantelamento das políticas públicas federais de ESOL, marcado pela extinção da SENAES (que já estava rebaixada) em 2019, tornou-se cada vez mais importante o olhar e o debate sobre as políticas públicas subnacionais de ESOL: as políticas feitas pelos estados e municípios.

De acordo com Freitas (2012), algumas prefeituras começaram, dentro de seus programas, a incentivar formas de trabalho como cooperativismo e associativismo (tipologias de ESOL) por enxergar que estas podem ser “alternativas de geração de trabalho e renda” (FREITAS, 2012, p. 62). Ainda segundo a autora, isso ocorreu a partir do final da década de 1990, em prefeituras muitas vezes geridas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) - mesmo partido que o presidente Lula, o qual instituiu a criação da SENAES, e que o prefeito do município estudado neste artigo, Edinho Silva, que também ocupava o cargo na prefeitura quando a Coordenadoria Municipal de Economia Solidária em Araraquara foi criada. Alguns municípios que implementaram políticas públicas de ESOL nessa época foram: Porto Alegre - RS, São Paulo - SP, Recife - PE, Belém - PA, Campinas - SP, Santo André - SP, São Bernardo - SP e São Carlos - SP (sendo este último um município localizado a 44 km de Araraquara) (FREITAS, 2012).

Logo houve um aumento no interesse das administrações públicas pela agenda da ESOL para além da aproximação partidária demonstrada: o período de “inserção” (PPA de 2004 a 2007) da ESOL na agenda federal de políticas públicas também incentivou a pauta dentro das agendas subnacionais, como demonstram Goulart e Marin (2011), já no primeiro ano da “consolidação” (PPA de 2008 a 2011), em 2008, registraram-se 14 estados brasileiros e mais de 200 municípios em todo território nacional os quais estavam desenvolvendo políticas públicas de ESOL, com intensidade e orçamentos diferentes, de acordo com o contexto territorial.

Assim como a intensidade e o orçamento são diferentes, a forma como a política é implementada, bem como a estratégia de execução tomada também se diferem de acordo com o contexto de cada território e sua administração pública (ALCÂNTARA, 2014; FRANÇA FILHO, 2006). A maneira com que se estruturam essas políticas públicas também variam, já que dependem diretamente dos arranjos políticos envolvidos no processo de formulação e implementação dessas políticas, uma forma de demonstrar essas diferenças é que algumas prefeituras (ou alguns estados) alocam as políticas públicas de ESOL em secretarias de

assistência social, enquanto outras direcionam essa agenda para secretarias de trabalho e desenvolvimento econômico, esse “olhar” é alterado de uma administração pública para outra pois a forma com que as administrações públicas enxergam a ESOL varia (FREITAS, 2012).

Araraquara - SP (o município analisado neste artigo), por exemplo, é uma das cidades as quais optaram por colocar, estrategicamente, a agenda de ESOL como ferramenta de geração de emprego, renda e desenvolvimento econômico, então os programas das políticas de ESOL ficam na secretaria responsável por essas pautas.

2. 4. As Políticas Públicas Subnacionais em Araraquara

2.4.1. Araraquara: A Morada do Sol

Situada no centro do interior do estado de São Paulo, Araraquara, também chamada de “Morada do Sol”, possui uma população de aproximadamente 240 mil habitantes, além de indicadores positivos, como um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) crescente nos últimos anos, chegando a 0,815 (o décimo quarto melhor do país), e um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R\$ 42.474,25 (todos estes dados são de acordo com o IBGE Cidades). Mesmo com esses dados positivos, é apresentado por Paiva e Silva (2020), que em 2019 havia na cidade aproximadamente 12.700 famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) para serem contempladas por programas sociais, “sendo que cerca de 50% delas possuem renda per capita mensal de até 25% do salário mínimo e composição familiar majoritária de mulheres responsáveis economicamente por suas famílias” (PAIVA e SILVA, 2020, p.137).

Como já dito, em Araraquara, as políticas públicas de ESOL são apresentadas como ferramentas de geração de emprego e renda, além de proporcionar melhorias para a população do município a partir de uma rede colaborativa a qual partisse de uma valorização da cultura e dos saberes locais, ou seja, da valorização territorial (PAIVA e SILVA, 2020). A seguir, será feita uma retomada dos marcos regulatórios e alguns acontecimentos relevantes para as políticas públicas de ESOL em Araraquara, para depois haver uma observação analítica dos PPAs municipais.

2.4.2. As políticas públicas de ESOL em Araraquara: uma breve trajetória

Em 2001, no início do primeiro mandato do prefeito Edinho Silva (PT) foi instituído o Orçamento Participativo no município, a partir da Coordenadoria de Participação Popular de

Araraquara, importante ferramenta de democratização do orçamento público a partir da auto-organização popular, logo, importante política transversal a pauta da ESOL.

Em 2005 é criada a Coordenadoria Municipal de Economia Solidária (Coordenadoria Executiva de Economia Social e Solidária - CESS) pela Lei Municipal nº 6250-05. Essa coordenadoria possui um papel muito importante na institucionalização das políticas municipais de ESOL. A CESS passa a fazer parte de dois programas estaduais dentro do município: o Posto de Atendimento ao Trabalhador (PAT) e o Banco do Povo Paulista.

Em 2006 foi sancionada a Lei Municipal nº 6.496, a qual celebra a parceria de convênio entre a Cooperativa Acácia de Catadores, Coleta, Triagem e Beneficiamento de Materiais Recicláveis de Araraquara com o Departamento Autônomo de Água e Esgoto (DAAE) de Araraquara, em que a cooperativa passou a ser responsável pela coleta de resíduos sólidos na cidade. A partir de janeiro de 2007, por meio da Lei Nacional nº 11.455 que estabelece diretrizes nacionais de saneamento básico, a parceria passou a dispensar licitações, uma vez que a lei citada permitia a contratação de cooperativas de catadores sem processo licitatório.

No final de 2008 foi inaugurada a padaria e cozinha solidária no Assentamento Monte Alegre, conhecida como “Padoka”, a sede da panificadora da Associação das Mulheres Assentadas (AMA). Essa foi uma demanda eleita pelo Orçamento Participativo de Araraquara (pela plenária de mulheres) e a AMA é uma associação que funciona a partir dos princípios da ESOL.

No ano de 2009 foi sancionada a Lei Municipal nº 7.145, a qual instituiu o “Programa de Trabalho e Economia Social e Solidária” e estabeleceu os princípios fundamentais e objetivos da Política Municipal de Trabalho e Economia Solidária em Araraquara. No ano seguinte, em 2010, foi instituído o Espaço Kaparaó, a partir da Lei Municipal nº 7.275, espaço importante para a formação e capacitação de cooperados e associados vinculados aos ESS.

Em 2017 houve a substituição da antiga Coordenadoria Municipal de Economia Solidária pela atual Coordenadoria de Trabalho e Economia Criativa e Solidária (Cetecs), dentro da Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Econômico. No mesmo ano ainda foi sancionada a lei que instituiu o Plano Municipal de Economia Criativa e Solidária, composto por dezenove diretrizes, para o período compreendido entre 2018 e 2021.

Em 2020 ocorreu o Decreto Municipal nº 12.338, o qual instituiu a Incubadora Pública de Economia Criativa e Solidária (IPECS), sob a responsabilidade da Cetecs, da Secretaria Municipal do Trabalho e do Desenvolvimento Econômico. Em 2021 foi sancionada a Lei Municipal nº 10.161, que criou o projeto Coopera Araraquara, visando a criação e acompanhamento (pela incubação) de cooperativas e associações no município pela IPECS.

Além dos pontos citados acima, ainda existem o Programa de Incentivo à Inclusão Social, o Programa Municipal de Combate à Fome e Incentivo à Inclusão Produtiva, o Bolsa Cidadania, programas transversais a ESOL que são vinculados a Cetecs, além do Programa Araraquara 2050, que serve como respaldo para diversas parcerias, inclusive com universidades, como a parceria com a UNESP - e essa inclui o Núcleo de Extensão e Pesquisa em Economia Solidária, Criativa e Cidadania (NEPESC).

2.4.3. Os Planos Plurianuais Municipais de Araraquara

Neste artigo foram observados os PPAs municipais pois são uma forma de averiguar a relevância dessas políticas dentro de um planejamento acordado (ALCÂNTARA, 2014). Todos estes PPAs foram disponibilizados pela Câmara Municipal de Araraquara e os PPAs selecionados foram dos seguintes quadriênios: 2006-2009, 2010-2013, 2014-2017, 2018-2021 e 2022-2025. Estes PPAs foram escolhidos pois compreendem o período desde a criação da CESS (antes da modificação para a atual Cetecs), até os dias atuais e, para fins comparativos, todos os valores passaram por correção monetária (exceto o PPA de 2022-2025, por se tratar de um período futuro), a partir da correção de valor por índices de preços (IPCA-E) disponível na Calculadora do Cidadão no site do Banco Central do Brasil ⁸, usando a data inicial o primeiro mês de cada PPA e a data final dezembro de 2021.

2.4.3.1. PPA 2006-2009

Neste primeiro PPA não há a divisão orçamentária para cada ação proposta, o que acontece em todos os outros PPAs, então há apenas o custo total de cada programa ao longo de cada ano do quadriênio. Neste PPA não há programas que constem, explicitamente, o termo “Economia Solidária” em seu nome, porém existem três programas os quais suas justificativas e objetivos citam organizações de ESOL e também o próprio termo, sendo: o Programa 62 “Associativo de Construção”, o qual tem como objetivo as associações fazerem autogestão do empreendimento em todas as etapas de construção das obras do programa de habitação para

família de baixa renda; o Programa 69 “Coleta Seletiva”, o qual visa, além de outras coisas, promover o trabalho de coletores em organização de cooperativas de trabalho; e o Programa 100 “Promoção do Comércio e Serviços” o qual, além de outras ações, tem como justificativa manter e consolidar a Feira de Economia Solidária, visando também a afirmação e a visibilidade dos princípios da ESOL no município, além de também ter como justificativa o funcionamento do Banco do Povo Paulista. Os valores por programa podem ser vistos na tabela abaixo.

Tabela 1: Programas de ESOL presentes no PPA 2006-2009

Código	Programa	Custo Estimado - 2006 (R\$)	Custo Estimado - 2007 (R\$)	Custo Estimado - 2008 (R\$)	Custo Estimado - 2009 (R\$)	Custo Estimado Total do Quadriênio (R\$)
62	Associativo de Construção	6.019.686,75	0,00	0,00	0,00	6.019.686,75
69	Coleta Seletiva	481.574,94	1.203.937,35	1.444.724,82	1.926.299,76	5.056.536,87
100	Promoção do Comércio e Serviços	722.362,41	866.834,89	1.035.386,12	1.203.937,35	3.828.520,77

Fonte: Elaboração própria a partir de Araraquara (2005).

Além destes programas, no PPA de 2006-2009 ainda há oito programas transversais a ESOL: “Participação Popular”, “Centro de Referência da Cidadania”, “Atendimento às Famílias”, “Organização Agrária”, “Ações de Segurança Alimentar e Nutricional”, “Desenvolvimento de Projetos Científicos e Tecnológicos”, “Promoção do Turismo” e “Gestão de Resíduos Sólidos”. O total de verba destinada às políticas públicas transversais às políticas de ESOL neste PPA foi de R\$ 55.617.089,82

2.4.3.2. PPA 2010-2013

Neste PPA continua tendo a mesma quantidade de programas de ESOL (três), mas as políticas transversais agora são cinco. Os programas de ESOL, bem como suas ações, podem ser observados na Tabela 2 a seguir.

Tabela 2: Programas de ESOL presentes no PPA 2010-2013

Programa	Código	Ação	Custo Estimado - 2010 (R\$)	Custo Estimado - 2011 (R\$)	Custo Estimado - 2012 (R\$)	Custo Estimado - 2013 (R\$)	Custo Estimado Total do Quadriênio (R\$)
-----------------	---------------	-------------	------------------------------------	------------------------------------	------------------------------------	------------------------------------	---

Promoção da Economia Solidária (81)	69	Reforma de Prédio para Incubadora	304.077,23	0,00	0,00	0,00	304.077,23
	13	Apoio Estrutural aos Grupos Incubados no programa	202.718,15	222.989,97	243.261,78	273.669,50	942.639,40
	<i>Total do Programa:</i>		<i>506.795,38</i>	<i>222.989,97</i>	<i>243.261,78</i>	<i>273.669,50</i>	<i>1.246.716,62</i>
Promoção de Comércio e Serviço (82)	14	Banco do Povo	141.902,71	156.092,98	172.310,43	182.446,34	652.752,44
	72	Fundo de Microcrédito	405.436,30	405.436,30	405.436,30	405.436,30	1.621.745,20
	<i>Total do Programa:</i>		<i>547.339,01</i>	<i>561.529,28</i>	<i>577.746,73</i>	<i>587.882,64</i>	<i>2.274.497,64</i>
Centro de Apoio ao Trabalhador (83)	1	Aquisição de Equipamentos Multimídia	30.407,72	0,00	0,00	0,00	30.407,72
	73	PAT	202.718,15	222.989,97	243.261,78	263.533,60	932.503,49
	<i>Total do Programa:</i>		<i>233.125,87</i>	<i>222.989,97</i>	<i>243.261,78</i>	<i>263.533,60</i>	<i>962.911,21</i>

Fonte: Elaboração própria a partir de Araraquara (2009).

Em relação aos programas de pautas transversais, eles são: “Participação Popular”, “Planejamento e Gestão do Turismo”, “Ações de Apoio Ao Desenvolvimento da Agricultura Sustentável”, “Ação Social Básica” (que engloba Renda Cidadã e o Espaço Kaparaó) e “Gestão de Resíduos Sólidos”. O total de verba destinada às políticas públicas transversais às políticas de ESOL neste PPA foi de R\$ 97.536.216,13.

2.4.3.3. PPA 2014-2017

Neste PPA, assim como acontece no primeiro observado, não há nenhum programa que tenha ESOL em seu nome, porém o termo aparece em ações dentro dos programas, que agora são apenas dois, como se pode observar na Tabela 3:

Tabela 3: Programas de ESOL presentes no PPA 2014-2017

Programa	Código	Ação	Custo Estimado - 2014 (R\$)	Custo Estimado - 2015 (R\$)	Custo Estimado - 2016 (R\$)	Custo Estimado - 2017 (R\$)	Custo Estimado Total do Quadriênio (R\$)
Geração de Emprego e Renda (59)	437	Reforma dos espaços dos grupos de ESOL	0,00	16.061,67	24.092,50	24.092,50	64.246,68
	441	Manutenção das atividades do Banco do Povo	160.616,69	171.859,86	183.181,73	196.762,35	712.420,63

	<i>Total do Programa:</i>	160.616,69	187.921,53	207.274,23	220.854,86	776.667,30	
Indústria Tecnologia e Inovação (58)	6	Manutenção das atividades	640.860,59	688.322,82	757.155,11	832.871,42	2.919.209,95
	440	Manutenção e gestão da incubadora de empresas	256.986,70	282.685,37	310.953,91	342.049,30	1.192.675,29
	442	Manutenção das atividades do PAT	669.771,60	708.560,53	750.064,68	794.474,14	2.922.870,95
	443	Manutenção das atividades e apoio estrutural aos grupos de ESOL	292.161,76	312.613,08	334.496,00	357.910,72	1.297.181,55
	445	Manutenção das atividades do Time do Emprego	1.606,17	1.606,17	2.409,25	2.409,25	8.030,83
			1.861.386,8				
	<i>Total do Programa:</i>	2	1.993.787,98	2.155.078,95	2.329.714,83	8.339.968,58	

Fonte: Elaboração própria a partir de Araraquara (2013).

Em relação às políticas públicas transversais, dois dos quatro programas identificados são os mesmos dos PPAs 2006-2009 e 2010-2013: de Participação Popular” e Gestão de Resíduos Sólidos. Os outros três programas transversais foram: o Programa 6 “Articulação Institucional”, Programa 60 “Planejamento e Gestão do Turismo” e o Programa 11 “Políticas Para as Mulheres”. Os cinco programas transversais somaram ao todo, no PPA, uma previsão orçamentária de R\$ 141.216.399,18 e esse valor se deve ao grande orçamento destinado ao programa de “Gestão de Resíduos Sólidos” (R\$ 120.627.310,22).

2.4.3.4. PPA 2018-2021

Neste PPA volta a haver três programas de ESOL, além de seis programas transversais ao tema. Os programas de ESOL estão descritos na Tabela 4 abaixo.

Tabela 4: Programas de ESOL presentes no PPA 2018-2021

Programa	Código	Ação	Custo Estimado - 2018 (R\$)	Custo Estimado - 2019 (R\$)	Custo Estimado - 2020 (R\$)	Custo Estimado - 2021 (R\$)	Custo Estimado Total do Quadriênio (R\$)
Mulheres Em Rede: Empoderamento Financeiro	2225	Mapear Mulheres empreendedoras em seus diversos ramos de atividade.	44.716,53	44.716,53	44.716,53	44.716,53	178.866,13
	2226	Criar rede interligando os ESS para formação	3.726,38	3.726,38	3.726,38	3.726,38	14.905,51

Cooperativismo Popular Nos Territórios de Alta Vulnerabilidade Social (105)		de grupos de trab. e apoio					
	2227	Oferecer cursos e oficinas de Empreendedorismo	18.631,89	18.631,89	18.631,89	18.631,89	74.527,55
	2228	Formulação de um material de comunicação e divulgação de empreendimentos das mulheres em rede	12.421,26	12.421,26	12.421,26	12.421,26	49.685,04
<i>Total do Programa:</i>			<i>79.496,06</i>	<i>79.496,06</i>	<i>79.496,06</i>	<i>79.496,06</i>	<i>317.984,23</i>
Trabalho Decente e Geração de Renda (62)	2017	Manutenção das Atividades	787.913,85	916.129,96	1.067.358,79	1.268.098,75	4.039.501,34
	2151	Criar o Sist. Mun. de Economia Criativa e Solidária com Conselho e Fundo Municipal	15.434,16	0,00	17.077,74	0,00	32.511,90
	2152	Criar o Centro Público de ESOL	196.785,53	0,00	0,00	0,00	196.785,53
	2153	Implementar e manter a IPECS	40.861,94	43.119,18	45.213,32	48.833,34	178.027,78
	2154	Criar e estruturar espaços descentralizados, fixos, permanentes e periódicos de comercialização	92.604,96	54.967,80	57.637,37	62.252,12	267.462,25
	2155	Implementar pol. de incentivo de criação e consolidação de ESS	17.170,50	36.238,03	56.996,96	82.080,57	192.486,06
	2156	Estimular e apoiar a criação de pelo menos 11 novos ESS	74.083,97	117.264,63	122.959,73	132.804,52	447.112,86
<i>Total do Programa:</i>			<i>1.224.854,91</i>	<i>1.167.719,60</i>	<i>1.367.243,91</i>	<i>1.594.069,31</i>	<i>5.353.887,73</i>
Crédito Para o Seu Trabalho (63)	2157	Retomada e manutenção das atividades de microcrédito do banco do povo de Araraquara	124.212,59	136.633,85	161.476,37	186.318,89	608.641,69
	<i>Total do Programa:</i>			<i>124.212,59</i>	<i>136.633,85</i>	<i>161.476,37</i>	<i>186.318,89</i>

Fonte: Elaboração própria a partir de Araraquara (2017).

Os programas transversais neste PPA foram: “Promoção das Políticas de Direitos Humanos”, “Orçamento Participativo”, “Difusão, Participação e Efetivação de Direitos Sociais Por Meio À Cultura”, “Planejamento e Gestão do Turismo”, “Agricultura e Desenvolvimento Rural Sustentável” e “Gestão Integrada de Resíduos Sólidos”. O total de verba destinada às políticas públicas transversais neste PPA foi de R\$ 172.664.721,21, destaca-se o Programa 9

(referente à gestão de resíduos sólidos) que, sozinho, somou a quantia de R\$ 145.975.381,04 no PPA.

2.4.3.5. PPA 2022-2025

Este PPA possui apenas um programa “guarda-chuva” para as ações de ESOL, e este aparece duas vezes no PPA, uma sob a responsabilidade da Cetecs e outra sob a responsabilidade do Fundo Municipal de Trabalho, ambos órgãos vinculados à Secretaria Municipal do Trabalho, Desenvolvimento Econômico e Turismo.

Tabela 5: Programa de ESOL presente no PPA 2022-2025

Programa 70 Geração de Trabalho e Renda e Promoção da Economia Solidária, Popular e Criativa						
Código	Ação	Custo Estimado - 2022 (R\$)	Custo Estimado - 2023 (R\$)	Custo Estimado - 2024 (R\$)	Custo Estimado - 2025 (R\$)	Custo Estimado Total do Quadrênio (R\$)
2001	Manutenção das Atividades	810.000,00	810.000,00	810.000,00	810.000,00	3.240.000,00
2130	Capacitação Profissional e Inclusão Produtiva	90.800,00	90.800,00	90.800,00	90.800,00	363.200,00
2131	PAT	25.000,00	25.000,00	25.000,00	25.000,00	100.000,00
2132	Banco do Povo Paulista	20.000,00	20.000,00	20.000,00	20.000,00	80.000,00
2133	IPECS	300.000,00	320.000,00	350.000,00	370.000,00	1.340.000,00
2134	RECRISOL	10.000,00	12.000,00	15.000,00	17.000,00	54.000,00
2135	Centro de Cultura Digital	30.000,00	60.000,00	80.000,00	80.000,00	250.000,00
2136	Quilombo Rosa	60.000,00	75.000,00	100.000,00	100.000,00	335.000,00
2137	Centros de Comércio Popular, Criativo e Solidário	70.000,00	70.000,00	70.000,00	70.000,00	280.000,00
2138	Feiras de Economia Criativa	50.000,00	54.000,00	58.000,00	62.000,00	224.000,00
2139	Criar e Manter Banco Comunitário e Moeda Social	150.000,00	75.000,00	75.000,00	75.000,00	375.000,00
2140	Criar e Manter Centro Produtivo de Saúde Mental e ESOL	25.000,00	100.000,00	50.000,00	50.000,00	225.000,00
Total do Programa:		1.640.800,00	1.711.800,00	1.743.800,00	1.769.800,00	6.866.200,00
2001	Manutenção das Atividades	200.000,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00	800.000,00
Total do Programa:		200.000,00	200.000,00	200.000,00	200.000,00	800.000,00

Fonte: Elaboração própria a partir de Araraquara (2021).

Os programas transversais neste PPA são os mesmos dos PPAs anteriores, porém com códigos diferentes, englobando Direitos Humanos, questão de gênero, Orçamento Participativo, Cultura, Agricultura e Desenvolvimento Sustentável, Turismo e Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Ao todo, as políticas transversais no PPA possuem um valor total de R\$ 345.343.010,32.

2.4.3.6. Orçamento total

Observa-se na Tabela 6 que não houve uma constância na previsão orçamentária para os programas de ESOL, tendo grande oscilação entre os PPAs, e o PPA com maior previsão orçamentária foi o primeiro. Em relação aos programas transversais, nota-se uma constante crescente de previsão orçamentária, o que faz com que o total previsto para ESOL e programas transversais também seja crescente com o passar dos períodos dos PPAs, já que a previsão para os programas transversais ser muito maior que para os programas de ESOL.

Tabela 6: Orçamento previsto para ESOL, políticas transversais e o orçamento total de cada PPA citado no trabalho.

	PPA 2006-2009 (R\$)	PPA 2010-2013 (R\$)	PPA 2014-2017 (R\$)	PPA 2018-2021 (R\$)	PPA 2022-2025 (R\$)	Total de todo período (R\$)
ESOL	14.904.744,39	4.484.125,48	9.116.635,88	6.280.513,65	7.666.200,00	42.452.219,40
Transv.	55.617.089,82	97.536.216,13	141.216.399,18	172.664.721,21	345.343.010,32	812.377.436,66
ESOL + Transv.	70.521.834,21	102.020.341,61	150.333.035,06	178.945.234,86	353.009.210,32	854.829.656,06
Orçamento Total dos PPAs	3.781.567.216,35	4.363.261.876,20	4.478.110.598,98	4.809.886.674,70	5.368.373.032,07	22.801.199.398,30

Fonte: Elaboração própria.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas de ESOL exercem um importante papel na geração de emprego e renda, além de serem peças indispensáveis para o fortalecimento dos empreendimentos de economia solidária e seus ecossistemas e essas políticas tiveram como marco fundamental a criação da SENAES em 2003, durante o primeiro governo Lula, e passou por diferentes momentos de acordo até sua extinção em 2019. A partir do desmonte das políticas públicas federais de ESOL, torna-se cada vez mais importante a presença das políticas subnacionais.

Araraquara, cidade do interior do estado de São Paulo, é um exemplo dessas políticas públicas, por isso foi observada a previsão orçamentária juntamente com acontecimentos e marcos regulatórios para ser possível compreender o real espaço das políticas de ESOL no município.

Assim como ocorre nos PPAs federais, não existe uma regularidade em relação à disponibilidade financeira nos orçamentos de ESOL, o mesmo movimento não acontece nem com as políticas transversais e nem com o orçamento total dos PPAs observados, em ambos os casos há um crescente aumento nos orçamentos, mesmo que às vezes sejam aumentos tímidos. Em relação aos projetos, vale o destaque que, mesmo que a criação da IPECS tenha sido somente em 2017, desde o segundo PPA observado já se notou uma preocupação da administração pública em relação à incubação e cuidados com os empreendimentos solidários.

Por fim, a oscilação orçamentária representa a agenda não é de Estado, mas sim de governo, o que significa que a relevância da agenda de ESOL se altera com a mudança da administração pública, sendo não só o prefeito, mas também a composição da câmara municipal, a qual vota a aprovação dos PPAs.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, F. H. C. **Políticas públicas municipais e economia solidária**. Revista Interações, v. 15, n. 1, 2014.

ARARAQUARA, **Lei Nº6.360, de 28 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de Araraquara para o período de 2006 a 2009. Araraquara: Câmara municipal, 2005.

ARARAQUARA, **Projeto de Lei Nº 081/09, de 30 de abril de 2009**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio de 2010/2013 e dá outras providências. Araraquara: Câmara municipal, 2009.

ARARAQUARA, **Lei Nº8.075, de 22 de novembro de 2013**. Estabelece o Plano Plurianual do Município para o período 2014 a 2017 e define as metas e prioridades da administração pública para o exercício de 2014. Araraquara: Câmara municipal, 2013.

ARARAQUARA, **Lei Nº9.138, de 29 de novembro de 2017**. Estabelece o Plano Plurianual do Município para o período 2018 a 2021 e define diretrizes, objetivos e metas da administração pública para o exercício de 2018. Araraquara: Câmara municipal, 2017.

ARARAQUARA. **Lei Nº10.340, de 27 de outubro de 2021**. Estabelece o Plano Plurianual do Município para o período 2022 a 2025 e define diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Municipal para o exercício de 2022. Araraquara: Câmara municipal, 2021.

ARCANJO, M. A. S.; OLIVEIRA, A. L. M. **A criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária: avanços e retrocessos.** Revista Perseu, São Paulo, Centro Buarque de Holanda, volume 13, p. 231-249, 2017.

CRUZ, A. C. **A diferença da igualdade: a dinâmica da economia solidária em quatro cidades do Mercosul.** Campinas: IE/UNICAMP (Tese de Doutorado), 2006.

FARIA, M.; SANCHEZ, F. **A Economia Solidária no Governo federal: intersetorialidade, transversalidade e cooperação internacional.** In: BENINI, Édi, et al (orgs). Gestão Pública e Sociedade: fundamentos e políticas públicas de Economia Solidária. São Paulo: Outras Expressões, 2011, p.413-442.

FRANÇA FILHO, G. **Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil: características, desafios e vocação.** In: FRANÇA FILHO, G.C.; LAVILLE, J-L.; MEDEIROS, A.; MAGNEN, J-P. (orgs) Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FREITAS, M. M. de. **As políticas públicas de economia solidária no Governo Federal: 2003 a 2010.** Campinas: IE-UNICAMP. 2012. (Dissertação de mestrado) Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/285918>. Último acesso em: 10/12/2021.

GAIGER, L. I. **A Economia Solidária no Brasil: uma análise de dados nacionais.** Editora OIKOS, 2014.

GOULART, J. O.; MARIN, T. R. **Políticas públicas de Economia Solidária e a SENAES: um balanço preliminar (2003-2006).** Outra Economia, v.5, n.8, p.48-58, jan./jun. 2011.

LISBOA, Armando. **Economia solidária e autogestão: imprecisões e limites.** Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 3, jul./set., 2005.

MORAIS, L. P. **As políticas públicas de Economia Solidária (ESOL): avanços e limites para a inserção sociolaboral dos grupos-problema.** Campinas: IE-UNICAMP, 2013. (Tese de Doutorado).

MORAIS, L. P.; BACIC, M. J. **Contributions of the social and solidarity economy to the implementation of the sustainable development goals and the construction of evaluation indicators: The case of a settlement in Araraquara, Brazil.** Calitatea Vietii, v. 31, n. 1, p. 70-92, 2020.

PAIVA, C. C.; SILVA, E. **A política pública de economia criativa e solidária do município de Araraquara/SP.** Mercado de Trabalho: conjuntura e análise, Brasília, n. 70, 2020.

SALVADOR, E. **Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil.** Revista Serviços Sociais, v. 14, n. 2, p. 4-22, 2012.

SANCHES, C. C. **Economia Solidária e o ecossistema empreendedor solidário**: um estudo de caso do município de Araraquara (SP). Araraquara: FCL-UNESP, 2019. (Monografia)

SANCHES, C. C.; MORAIS, L. P. **Economia solidária e o ecossistema empreendedor solidário**: o caso de Araraquara (SP). Mercado de Trabalho: conjuntura e análise. Ipea. v. 26, n. 68, 2020.

SILVA, R. M. A. **Políticas Públicas de Economia Solidária**: avanços, desafios e perspectivas. Revista Diálogo, n. 18, pg. 53 – 76. Canoas – RS. jan – jun 2011.

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

SILVA, S. P. **Da inserção ao desmantelamento da política de economia solidária na agenda governamental (2003-2019)**. RBEST Revista Brasileira De Economia Social E Do Trabalho, 3(00), e021020, 2021.

SILVA, S. P.; MORAIS, L. P.; SANTOS, D. S. **Repertório programático e resiliência das políticas subnacionais de economia solidária no Brasil**: síntese de experiências estaduais e municipais. Ipea: Brasília. 2020.

SINGER, P. I. **Introdução à Economia Solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

SOUZA, A. **Política pública de economia solidária e desenvolvimento territorial**. Boletim Mercado de Trabalho do IPEA, n. 52, pp. 53- 60, 2012.