

A PRESENÇA DA ECONOMIA SOLIDÁRIA NO ORÇAMENTO FEDERAL À LUZ DOS PPAs e LOAs 2012-2021 NO BRASIL

Caio Luis Chiariello¹

Resumo

As políticas públicas para a Economia Solidária representam um suporte significativo às atividades produtivas pelos trabalhadores dos empreendimentos econômicos solidários. O presente artigo aborda a presença da Economia Solidária na agenda governamental sob o prisma da análise escrutinada das Ações Orçamentárias contidas nas LOAs dos PPAs especialmente entre os anos de 2012 e 2021 direcionadas para a Economia Solidária. A dinâmica dos aportes orçamentários apresentados e comentados em cada LOA, ao longo dos três PPAs vigentes no período, apontam para a consolidação de uma agenda capitaneada por ações transversais pela SENAES, o que foi seguida nos últimos anos pelo abandono paulatino desta agenda.

Palavras Chave: Economia Solidária; Agenda Governamental; Orçamento Federal; PPAs; LOAs.

Résumé

Las políticas públicas de Economía Solidaria representan un apoyo significativo a las actividades productivas de los trabajadores de las empresas de economía solidaria. Este artículo aborda la presencia de la Economía Solidaria en la agenda gubernamental desde la perspectiva del análisis escrutado de las Acciones Presupuestarias contenidas en las LOA de los PPA, especialmente entre los años 2012 y 2021 dirigidas a la Economía Solidaria. La dinámica de los aportes presupuestarios presentados y comentados en cada LOA, a lo largo de los tres PPA vigentes en el período, apuntan a la consolidación de una agenda liderada por acciones transversales del SENAES, a la que siguió en los últimos años el paulatino abandono de esta agenda.

Palabras Clave: Economía Social; Agenda de Gobierno; Presupuesto Federal; PPAs; LOAs

INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo apresentar a presença da Economia Solidária, doravante abreviada ES, na agenda governamental especificamente no período de 2012 a 2021, especificamente sendo contempladas nos Programas Temáticos e Ações Orçamentárias das Leis Orçamentárias Anuais – LOAs do Executivo Federal, integrando os quatro Planos Plurianuais – PPAs - do período. O PPA é a síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública durante um quadriênio, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual (GIACOMONI, 2020). A partir da análise do aporte orçamentário para as Ações direcionadas à ES pode-se vislumbrar a vontade política para o desenvolvimento e consolidação dos empreendimentos econômicos solidários – EES - visando a geração de trabalho, renda e cidadania para uma fração dos trabalhadores historicamente

¹ Professor Associado da UFSCar-LS. caio@ufscar.br

fragilizados frente aos movimentos cíclicos de retração e expansão econômica, (FRANÇA FILHO, 2002; LISBOA, 2006).

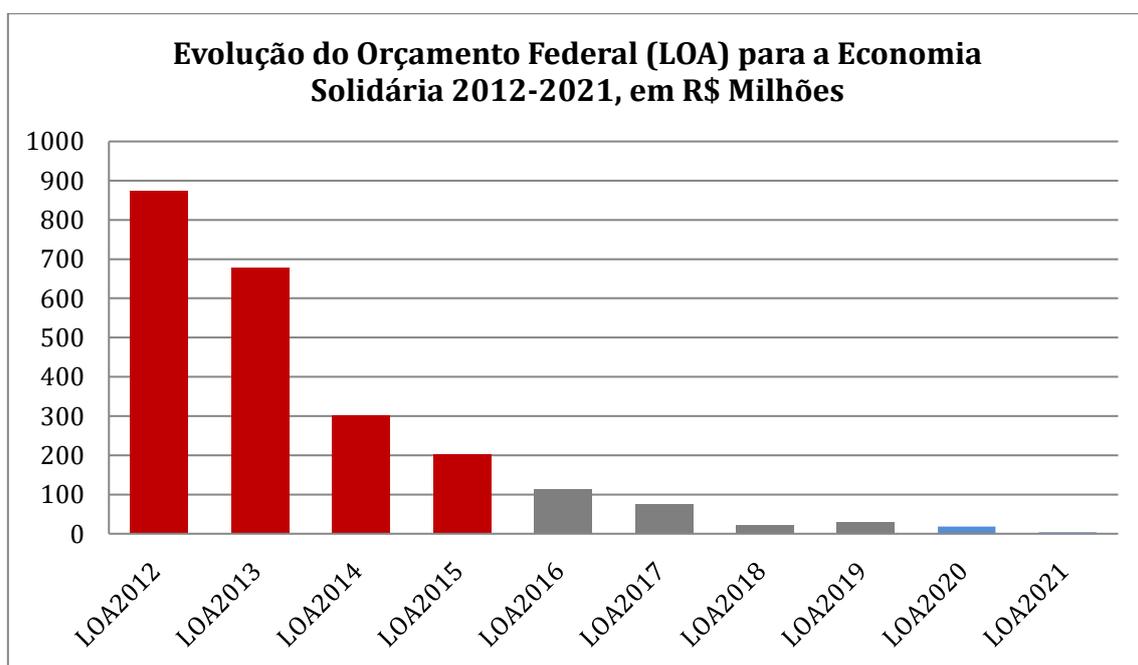
O histórico das políticas públicas voltadas para a ES remonta a meados da década de 1990, quando se assistiu à formação de empreendimentos solidários por trabalhadores à margem do emprego formal, desalentados e desocupados em geral (SINGER & SOUZA, 2000). Inicialmente, foram elaboradas políticas públicas que não constaram como Ações Orçamentárias diretas, mas que de alguma forma visavam estes grupos. Dentre elas o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF - criado em 1996, a ação das Incubadoras Universitárias Tecnológicas de empreendimentos solidários e de cooperativas populares, aproveitando o engajamento e a larga expertise de docentes, discentes e técnicos na pesquisa e extensão universitária junto a experiências coletivas, validando o conceito da hélice tripla, conjugando historicamente Universidade, Estado e Sociedade (MORAIS & BACIC, 2019). Em 2003 foi criada a Secretaria Nacional de ES - SENAES, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, que deflagrou a inserção da ES na agenda governamental de maneira institucionalizada. Para Faria e Sanches (2011), a SENAES representou um arranjo entre diversos ministérios e órgãos públicos para introdução da ES como eixo estruturante transversal de políticas públicas. (SCHIOCHET, 2011). Desde sua criação, a SENAES capitaneou as políticas públicas para a ES em parceria com demais entidades, sendo que a partir de 2012 adentrou na política nacional de erradicação da pobreza extrema, em especial no eixo de inclusão produtiva, reforçando ainda mais a perspectiva da transversalidade. Contudo, desde 2015 observou-se a desidratação das políticas públicas para a ES. A SENAES foi rebaixada a Subsecretaria a partir de junho de 2016, tendo seu alcance bastante limitado por meio do recrudescimento da vontade política para consecução de suas ações. Em 01 de janeiro de 2019 a SENAES foi extinta.

Os dados apresentados, tabelados e visualizados na Figura 1 a seguir, e que serão também comentados na próxima seção, foram coletados das LOAs do Executivo Federal de 2004 a 2021 em seus Programas Temáticos e Ações Orçamentárias. A coleta de dados foi feita por meio da busca nos sítios eletrônicos dos Ministérios e Secretarias que alojavam as unidades orçamentárias. Cada uma das Ações foi analisada, ano a ano, resultando na compilação e tabulação da dotação orçamentária anual para a ES contida em cada LOA, de modo a permitir

a construção de uma série histórica de dados para a análise comparativa quanto à dinâmica dos montantes disponibilizados, as Unidades Orçamentárias das quais afluíram os recursos, demonstrando os esforços financeiros das diferentes instâncias do Executivo Federal para incorporação da ES na agenda governamental. Cada uma das LOAs de 2004 a 2021 serão comentadas na Seção 1 a partir dos seus Programas, Ações Orçamentárias e aportes mais significativos. Os valores monetários apresentados foram convertidos a preços de janeiro de 2021, indexados pelo IPCA-IBGE, indicador mais comumente utilizado para atualização monetária das contas públicas.

Como forma de sintetizar o que será apresentado e comentado ao longo da Seção 1, segue abaixo a análise visual da dinâmica dos aportes orçamentários federais direcionados para Ações da ES nas LOAs entre 2012 e 2021. As diferentes colorações das colunas remetem aos diferentes PPAs vigentes no período. Nota-se a contundente ascensão e queda da presença da ES nas peças orçamentárias ao longo dos 16 anos, permitindo também inferir a sua presença e importância na composição da agenda governamental.

Figura 1. Valores orçamentários para a ES nas LOAs 2012 a 2021



Fonte: LOAs 2012-2021
Elaborado pelo autor

1. A ES Nos PPAS e LOAS 2004-2011

1.1 o PPA 2004-2007: inclusão da es no orçamento

O PPA 2004-2007 inaugura a inclusão da temática da ES diretamente na agenda do Plano Plurianual e marca a relevância da ES dentre as políticas de governo enquanto modelo de produção, geração de trabalho e renda, além de dinamizador da solidariedade no espaço local. No corpo do texto do PPA 2004-2007, a menção à ES está presente em um dos Desafios elencados pelo Governo: ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a formação profissional e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade (BRASIL, 2020a)

No plano institucional, Ministérios, Secretarias, Fundos legais tiveram a incumbência de planejar ações orçamentárias sob a forma de políticas públicas para a ES de forma integrada. O orçamento direcionado para ações de ES na vigência do PPA 2004-2007 foi de R\$ 1.023.786.214,30, sendo 2005 o ano com maior dotação orçamentária. Dentre as ações transversais, cabe destaque a Ação 4728, Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e ES, com aporte do F.A.T no valor de R\$ 378481035,21 entre 2004 e 2007; a Ação 4963, Promoção da inclusão produtiva, com dotação de R\$ 224.303.481,99 entre 2004 e 2007. As ações 4728 e 4963 responderam respectivamente por 37% e 22% do orçamento total para a ES no período.

1.2 O PPA 2008-2011: consolidação da ES no orçamento

O Plano Plurianual 2008-2011 representou uma expansão nos aportes orçamentários voltados para as atividades de ES, com pouca oscilação dos valores anuais. Verificou-se o aumento no número de Programas e Ações, bem como de Unidades Orçamentárias, o que pode ser visualizado nas tabelas 5 a 8 referentes ao quadriênio 2008 a 2011. Esta diversificação representa uma maior capilaridade e especificidade no direcionamento dos valores para determinadas Ações, mostrando uma sofisticação em termos de arquitetura orçamentária. (BRASIL, 2020b)

No que tange aos valores, as LOAs de 2008 a 2011 apresentaram uma dotação de R\$ 1.773.070.808,39 para a ES, uma aumento de 73% em relação ao total das LOAs 2004-2007.

Tal elevação do montante orçamentário aponta para a consolidação de Ações, dando maior relevância para as políticas públicas de ES na agenda governamental, sendo a LOA2009 aquela com maior dotação orçamentária no quadriênio. O maior número de Programas e Ações, acompanhado por maior volume de recursos, possibilitou a alocação de valores em determinadas Ações, marcando de certa forma o período. A Ação 4728 Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e ES teve continuidade, sob gestão do F.A.T, com dotação de R\$ 480.543.850,62 (27% do total); a Ação 4963, Promoção da inclusão produtiva também teve elevação no seu aporte para R\$ 439.378.989,41 no período (24% do total), sendo que a partir de 2009 passou a ser gerida pelo M.D.S..

1.3 O PPA 2012-2015: ascensão e retração orçamentária para a ES

A elaboração do PPA 2012-2015 apresentou alterações estruturais. Conforme Silva (2018a), as mudanças visaram uma redução no número de programas e ações, pois esta descentralização dificultava o processo de controle e de atuação intersetorial. Com esta iniciativa, buscou-se uma imbricação das unidades orçamentárias para uma gestão mais compartilhada das Ações, que passariam a ser complementares. Para se ter uma idéia, o número de programas do PPA 2012-2015 foi reduzido de mais de 400 para apenas 65 (SILVA, 2017). Em consonância com a nova metodologia, as várias Ações direcionadas para a ES foram condensadas em poucas Ações. A temática da ES está referenciada ao longo do corpo do texto do PPA. No rol das Políticas e Temas Especiais, no tópico Desenvolvimento Regional (BRASIL, 2020c).

A LOA de 2012 foi a que teve o maior volume de recursos destinados às Ações de ES em todos os anos da série histórica aqui apresentada, R\$ 871.597.307,14, e o valor total do quadriênio foi de R\$ 2.051.964.329,38, 16% superior ao período 2007-2011.

Algumas Ações foram inseridas a partir da LOA2012 e tiveram um volume orçamentário impactante. Ação 20GG, Fomento, capacitação ocupacional e assistência técnica a empreendimentos populares e solidários e a trabalhadores foi a mais expressiva no período em termos de montante, vinculada ao Programa 2012, tendo como unidade orçamentária o M.D.S.. Na LOA2012 a Ação 20GG teve dotação de R\$ R\$ 401.616.307,20 em 2012, (38% do total);

R\$ 379.886.700,00 em 2013 (56% do total). Contudo, seus valores recuaram para R\$ R\$ 29.220.000,00 em 2014 e R\$ 1.373.000,00 em 2016, deixando de ser uma Ação perene.

A dinâmica da Ação 20GG é emblemática. Se a LOA2012 teve o maior orçamento para a ES, a partir da LOA 2013, os valores orçamentários destinados para a ES passam a cair ininterruptamente.

Tabela 1. Ações para a ES LOA 2012

Programa/ação	Título	Valores	Unidade Orç.
Programa 2012	Agricultura Familiar		
8332	Assistência Técnica especializada para mulheres rurais	R\$ 19.239.699,60	M.D.A
8400	Organização produtiva de trabalhadoras rurais	R\$ 9.826.200,00	M.D.A
Programa 2029	Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária		
20N9	Apoio ao associativismo e cooperativismo - Plano Brasil sem miséria	R\$ 12.694.421,92	M.I.N/ SUDENE
2A84	Manutenção e ampliação do Sistema de informações em economia solidária - SIES	R\$ 1.637.700,00	M.T.E
2A85	Formação de formadores (as), educadores (as), e gestores públicos para atuação em economia solidária	R\$ 6.550.800,00	M.T.E
4641	Publicidade de utilidade pública	R\$ 1.637.700,00	M.T.E
4737	Fomento e assessoramento técnico a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação de economia solidária	R\$ 18.297.203,25	M.T.E
4739	Organização nacional da comercialização dos produtos e serviços de empreendimentos econômicos solidários	R\$ 3.275.400,00	M.T.E
4827	Desenvolvimento e disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais apropriadas à economia solidária	R\$ 818.850,00	M.T.E
4850	Fomento à Incubadoras de empreendimentos econômicos solidários	R\$ 6.550.800,00	M.T.E
4963	Promoção da inclusão produtiva	R\$ 130.844.916,03	M.D.S.C.F
8056	Fomento às finanças solidárias	R\$ 6.878.340,00	M.T.E
8078	Promoção do desenvolvimento local e da economia solidária por meio da atuação de agentes de desenvolvimento solidário	R\$ 5.596.839,75	M.T.E
8138	Implantação de espaços multifuncionais em economia solidária	R\$ 8.761.695,00	M.T.E
8420	Estímulo à institucionalização de políticas públicas de economia solidária	R\$ 1.637.700,00	M.T.E
20JK	Fomento a certificação de processos, produtos e serviços da economia solidária	R\$ 1.637.700,00	M.T.E

20GG	Fomento, capacitação ocupacional e assistência técnica a empreendimentos populares e solidários e a trabalhadores	R\$ 401.616.307,20	M.D.S.C.F
8394	Fomento à estruturação e consolidação de redes sócio-produtivas da agricultura familiar no âmbito dos territórios rurais	R\$ 40.082.707,50	M.D.A
Programa 2067	Resíduos Sólidos		
8274	Apoio para a organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	R\$ 87.264.844,50	TEM/SENAES
		R\$ 102.028.710,00	M.D.S.C.F
Programa 2052	Pesca e aquicultura		
6112	Fomento a atividades pesqueiras e aquícolas sob forma associativa	R\$ 4.241.643,00	M.P.Aq
TOTAL		R\$ 829.359.856,23	

Fonte: LOA2012

Elaborado pelo autor

A LOA2012 é a primeira referente ao PPA 2012-2015, constituindo o início de um novo ciclo do planejamento orçamentário federal e apresentou uma condensação dos Programas e das Ações. Apenas 4 Programas passaram a conter as ações vinculadas à ES: o Programa 2012, Agricultura Familiar, que passou a concentrar as políticas públicas para fortalecimento da produção e agregação de valor nas atividades de agricultura familiar; Programa 2029, Desenvolvimento regional, territorial sustentável e ES, com ações voltadas para o desenvolvimento local com enfoque nos territórios e com ênfase na ES. Os Programas 2067, Resíduos Sólidos e 2052, Pesca e Aquicultura continuaram com Ações voltadas para a ES.

Se por um lado houve alterações na sua formatação com redução de Ações, por outro lado a LOA2012 apresentou a maior dotação orçamentária de recursos destinados para atividades de ES de toda a série histórica aqui analisada. O valor total de R\$ 829.359.856,23 foi quase o dobro do valor destinado na LOA2011, com aumento de 94%. No Programa 2012, Agricultura Familiar foi incluída a Ação 20GG Fomento, capacitação ocupacional e assistência técnica a empreendimentos populares e solidários e a trabalhadores, com aporte de valor de R\$ 401.616.307,20, sendo sua Unidade Orçamentária o M.D.S. A Ação 20GG veio, em certa medida, compensar a supressão da Ação 4728 Qualificação de Trabalhadores Beneficiários de Ações do Sistema Público de Emprego e ES e, além disso, apoiar as atividades de ES ao longo de todos os elos das cadeias produtivas, da matéria-prima ao consumo final. Também houve a supressão das Ações 8356; 4824; 8891; 8394 e 4646.

Na LOA2012 foi incluída a Ação 8394, Fomento à estruturação e consolidação de redes sócio-produtivas da agricultura familiar no âmbito dos territórios rurais, com aporte de R\$

40.082.707,50 e custeada pelo M.D.A. No Programa 2012, pela primeira vez foi contemplada, em consonância com o PPA, uma ação direcionada para mulheres, a Ação 8332, Assistência Técnica especializada para mulheres rurais com orçamento de mais de R\$ 19 milhões.

Foram acrescentadas as ações 20JK, Fomento a certificação de processos, produtos e serviços da ES e a SENAES, a partir da LOA2012, passou também a realizar a gestão do Programa 2067, Resíduos sólidos, com a Ação 8274, Apoio para a organização e desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos, com dotação considerável, totalizando R\$ 189.293.554,50, sendo R\$ 87.264.844,50 geridos pela SENAES e R\$ 102.028.710,00 geridos pelo M.D.S.

Tabela 2. Ações para a ES LOA 2013

Programa/ação	Título	Valores	Unidade Orç.
Programa 2012	Agricultura Familiar		
210W	Apoio à organização econômica e promoção da cidadania a mulheres rurais	R\$ 46.991.636,63	M.D.A
Programa 2029	Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária		
20N9	Apoio ao associativismo e cooperativismo - Plano Brasil sem miséria	R\$ 17.949.840,00	M.I.N/SUDENE
4641	Publicidade de utilidade pública	R\$ 618.960,00	M.T.E/SENAES
20YT	Fomento e Fortalecimento de Empreendimento Econômicos Solidários e suas Redes de Cooperação	R\$ 119.661.718,61	M.T.E/SENAES
20ZL	Fortalecimento da institucionalização da Política Nacional de Economia Solidária	R\$ 27.698.460,00	M.T.E/SENAES
20GG	Fomento, capacitação ocupacional e assistência técnica a empreendimentos populares e solidários e a trabalhadores	R\$ 379.886.700,00	M.D.S.C.F
Programa 2067	Resíduos Sólidos		
8274	Fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	R\$ 84.724.792,20	M.T.E/SENAES
TOTAL		R\$ 677.532.107,43	

Fonte: LOA2013
 Elaborado pelo autor

De acordo com a tabela 2, a LOA2013 apresentou um valor de **R\$ 677.532.107,43** direcionados para políticas públicas voltadas à ES, uma redução de 22% em comparação com a LOA2012, mas ainda assim um valor considerável na série histórica. Ocorreu novamente mudanças de Programas e Ações na LOA2013.

No Programa 2012, Agricultura Familiar, a Ação 8332, Assistência Técnica especializada para mulheres rurais foi substituída pela Ação 210W, Apoio à organização econômica e promoção

da cidadania a mulheres rurais, mudando assim o seu escopo mas mantendo a ênfase nas mulheres rurais. Os valores subiram de R\$ 19.239.699,60 para R\$ 46.991.636,63. Verificou-se ainda a supressão da Ação 8400. No Programa 2029, Desenvolvimento regional, territorial sustentável e ES houve a supressão da Ação 8394, Fomento à estruturação e consolidação de redes sócio-produtivas da agricultura familiar no âmbito dos territórios rurais, custeada pelo M.D.A.. Foi igualmente suprimida a Ação 4963, Inclusão Produtiva, cuja unidade orçamentária era o M.D.S, que aportara valores consideráveis desde a LOA2004. Também foi suprimida a Ação 6122, Fomento a atividades pesqueiras e aquícolas sob forma associativa custeada pelo M.P.A, presente na LOA desde 2004.

Tabela 3. Ações para a ES LOA 2014

Programa/ação	Título	Valores	Unidade Orç.
Programa 2012	Agricultura Familiar		
210W	Apoio à organização econômica e promoção da cidadania a mulheres rurais	R\$ 47.482.500,00	M.D.A
Programa 2029	Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária		
20YT	Fomento e Fortalecimento de Empreendimento Econômicos Solidários e suas Redes de Cooperação	R\$ 82.794.870,00	M.T.E/SENAES
20ZL	Fortalecimento da institucionalização da Política Nacional de Economia Solidária	R\$ 35.064.000,00	M.T.E/SENAES
20GG	Fomento, capacitação ocupacional e assistência técnica a empreendimentos populares e solidários e a trabalhadores	R\$ 29.220.000,00	M.D.S.C.F
20N9	Apoio ao associativismo e cooperativismo - Plano Brasil sem miséria	R\$ 15.194.400,00	M.I.N/SUDENE
Programa 2067	Resíduos Sólidos		
8274	Fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	R\$ 91.677.750,00	M.T.E/SENAES
TOTAL		R\$ 301.433.520,00	

Fonte: LOA2014

Elaborado pelo autor

Para o ano de 2014, os recursos da LOA2014 apresentados na tabela 3 para as atividades da ES decaíram em 56%. Esta queda se verificou na maioria das ações, mas tem lastro essencialmente na redução do aporte de recursos na Ação 20GG, que caiu de R\$ 379.886.700,00 para R\$ 29.220.000,00, comprometendo drasticamente o potencial desta ação junto aos empreendimentos e trabalhadores da ES.

Mesmo com leve aumento na dotação das Ações 20ZL e 8274, houve queda aguda na dotação da Ação 20YT e supressão da Ação 4641. A LOA2014, como dito anteriormente, inicia a tendência de queda generalizada nos valores aportados em políticas públicas para a ES.

Tabela 4. Ações para a ES LOA 2015

Programa/ação	Título	Valores	Unidade Orç.
Programa 2012	Agricultura Familiar		
210W	Apoio à organização econômica e promoção da cidadania a mulheres rurais	R\$ 25.884.290,28	M.D.A
Programa 2029	Desenvolvimento regional, territorial sustentável e economia solidária		
20YT	Fomento e Fortalecimento de Empreendimento Econômicos Solidários e suas Redes de Cooperação	R\$ 85.126.000,00	M.T.E/SENAES
20ZL	Fortalecimento da institucionalização da Política Nacional de Economia Solidária	R\$ 26.773.500,00	M.T.E/SENAES
20N9	Apoio ao associativismo e cooperativismo - Plano Brasil sem miséria	R\$ 2.334.100,00	SUDECO/SUDAM
20GG	Fomento, capacitação ocupacional e assistência técnica a empreendimentos populares e solidários e a trabalhadores	R\$ 1.373.000,00	M.D.S.C.F
Programa 2067	Resíduos Sólidos		
8274	Fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	R\$ 59.382.250,00	M.T.E/SENAES
TOTAL		R\$ 200.873.140,28	

Fonte: LOA2015

Elaborado pelo autor

Os valores orçamentários na LOA2015 expressos na tabela 4 para a ES apresentaram decréscimo de 33% em relação à LOA2014. A Ação 210W, Apoio à organização econômica e promoção da cidadania a mulheres rurais teve redução de mais de R\$ 20 milhões, enfraquecendo uma ação específica para mulheres. A ação 20GG passou de R\$ 29.220.000,00 para R\$ R\$ 1.373.000,00, comprometendo o fomento, capacitação e assistência técnica para empreendimentos solidários. Também a Ação 20N9, Apoio ao associativismo e cooperativismo - Plano Brasil sem miséria, caiu de R\$ 15.194.400,00 para R\$ 2.334.100,00.

As ações 20YT e 20ZL apresentaram leve aumento, mas a Ação 8274, Fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos teve decréscimo de mais de R\$ 30 milhões, retirando apoio às as cooperativas de trabalhadores associados com material reciclável.

Em resumo, as Ações direcionadas para as políticas públicas de ES apresentaram mais uma vez queda em seus valores, sendo que a LOA2015 é a última que compõe o PPA 2011-2015.

1.4 O PPA 2016-2019: retirada da ES da partilha orçamentária

O PPA 2016-2019 foi elaborado em uma conjuntura marcada pelo desaquecimento da economia nacional, no campo da produção interna e no campo da arrecadação (BRASIL, 2020d). Mesmo tendo sido arquitetado na gestão Dilma Rousseff, logo em maio de 2016 houve o impedimento da presidenta eleita, assumindo o vice-presidente e posteriormente, em 2019, tendo início outro governo. Ou seja, o PPA foi elaborado em uma gestão mas executado em outras duas, com perfis políticos bastante diferentes.

Conforme já colocado por Silva (2018b), ao longo do PPA 2016-2019 se verificou o enxugamento orçamentário e o desmonte das políticas públicas para a ES. Em se tratando de dotação, o orçamento total nas LOAs 2016 a 2019 direcionados a Ações para a ES foi de R\$ 238.096.251,52, valor residual em termos comparativos com a série histórica deste estudo, simplesmente 11% do valor referente às LOAs 2012 a 2015. Em termos de Ações, houve também a supressão paulatina da grande maioria, ficando resumidas a apenas duas na LOA 2019.

A SENAES então teve o seu réquiem. Seminal nas proposições de Ações para a ES desde 2003, deixou de ser uma Secretaria em 2016, passando a ser uma Subsecretaria, e em 2019 simplesmente deixou de existir, pois com a extinção do Ministério do Trabalho, suas funções foram remanejadas para um departamento do Ministério da Cidadania.

Tabela 5. Ações para a ES LOA 2016

Programa/ação	Título	Valores	Unidade Orç.
Programa 2012	Fortalecimento e dinamização da Agricultura Familiar		
210W	Apoio à organização econômica e promoção da cidadania a mulheres rurais	R\$ 21.023.093,46	M.D.A
Programa 2071	Promoção do trabalho decente e economia solidária		
215F	Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária	R\$ 66.937.813,60	M.T.E/SENAES
Programa 2082	Qualidade ambiental		
8274	Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Empreendimentos Econômicos Solidários de Catadores Atuentes com Resíduos Sólidos	R\$ 24.315.760,00	M.T.E/SENAES
TOTAL		R\$ 112.276.667,06	

Fonte: LOA2016
Elaborado pelo autor

A LOA2016 apresentou uma queda drástica na destinação de recursos orçamentários para as políticas públicas de ES, com uma redução de 44% em relação aos valores da LOA2015, o que pode ser verificado na tabela 5. No rol da LOA, observou-se as seguintes alterações: o Programa 2019, Desenvolvimento regional, territorial sustentável e ES passou a ser denominado Desenvolvimento regional e territorial, sendo retiradas do programa as ações de ES. Houve a introdução do Programa 2071, Promoção do trabalho decente e ES, com uma única Ação voltada para a Economia Solidária, pois as Ações 20YT e 20ZL foram consolidadas sob uma única Ação, 215F, Fomento e Fortalecimento da ES, deflagrando o desmonte das Ações para a ES. A SENAES passou a gerir apenas duas ações, a Ação 215F supracitada e a Ação 8274.

Tabela 6. Ações para a ES LOA 2017

Programa/ação	Título	Valores	Unidade Orç.
Programa 2012	Fortalecimento e dinamização da Agricultura Familiar		
210W	Apoio à organização econômica e promoção da cidadania a mulheres rurais	R\$ 13.359.337,00	M.D.A
Programa 2071	Promoção do trabalho decente e economia solidária		
215F	Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária	R\$ 49.023.410,80	M.T.E/SENAES
Programa 2082	Qualidade ambiental		
8274	Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Empreendimentos Econômicos Solidários de Catadores Atuentes com Resíduos Sólidos	R\$ 11.599.004,48	M.T.E/SENAES
TOTAL		R\$ 73.981.752,28	

Fonte: LOA2017

Elaborado pelo autor

A LOA2017 mais uma vez apresentou queda nos valores, contidos na tabela 6, com recuo de 34% em relação à LOA2016. Houve queda em todas as Ações voltadas para políticas públicas para a ES. A (des)importância flagrante dada para com a ES teve como episódio central a perda de *status* da SENAES junto M.T.E, passando a ser uma Sub-secretaria. Também o ano de 2016 marcou a saída do Professor Paul I. Singer, intelectual e militante histórico da ES, do cargo de secretário da SENAES.

Tabela 7. Ações para a ES LOA 2018

Programa/ação	Título	Valores	Unidade Orç.
Programa 2071	Promoção do trabalho decente e economia solidária		
215F	Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária	R\$ 19.509.394,06	M.T.E/SENAES
Programa 2082	Qualidade ambiental		

8274	Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Empreendimentos Econômicos Solidários de Catadores Atuentes com Resíduos Sólidos	R\$ 6.929.920,79	M.T.E/SENAES
TOTAL		R\$ 26.439.314,85	

Fonte: LOA2018
 Elaborado pelo autor

A tabela 7 mostra os dados da LOA2018, com um valor de R\$ 26.439.314,85 para políticas públicas voltadas à ES, uma queda de 70% em relação a LOA2017. A LOA2018 contemplou apenas as Ações 215F e 8274, geridas diretamente pelo Ministério do Trabalho, sendo a SENAES já uma Sub-secretaria. Em, 2018 a Ação 210W deixou de conter ações para a ES. Salta aos olhos o valor diminuto destinado na LOA2018, refletindo o abandono de políticas públicas voltadas para trabalhadoras e trabalhadores participantes das diversas modalidades de empreendimentos da ES.

Tabela 8. Ações para a ES LOA 2019

Programa/ação	Título	Valores	Unidade Orç.
Programa 2071	Promoção do trabalho decente e ES		
215F	Fomento e Fortalecimento da ES	R\$ 15.164.252,48	A.D
Programa 2083	Qualidade ambiental		
8274	Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Empreendimentos Econômicos Solidários de Catadores Atuentes com Resíduos Sólidos	R\$ 5.386.485,52	A.D
TOTAL		R\$ 20.555.480,00	

Fonte: LOA2019
 Elaborado pelo autor

A LOA2019 apresentou uma redução de R\$ 6 milhões frente à LOA2018, de acordo com a tabela 8, dando seguimento ao abandono das Ações para as políticas públicas de ES, agora geridos pela Administração Direta, pois em 2019 a SENAES simplesmente deixou de existir.

1.5 O PPA 2020-2023: uma ausência

Na esteira do ocorrido no PPA 2016-2019, especialmente nas LOAs 2018 e 2019, o PPA 2020-2023, em suas LOAs até então promulgadas, de 2020 e 2021, é latente a ausência da ES na peça orçamentária, ou presente de forma residual, no interior do Programa 5027, com uma única Ação Orçamentária em valores tidos como ínfimos.

Tabela 9. Ações para a ES LOA 2020

Programa/ação	Título	Valores	Unidade Orç.
---------------	--------	---------	--------------

Programa 5027	Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social		
215F	Fomento e Fortalecimento da ES	R\$ 17.484.852,00	A.D
TOTAL		R\$ 17.484.852,00	

Fonte: LOA2020
 Elaborado pelo autor

Com início da gestão 2019-2022 no plano do Executivo Federal, a dotação orçamentária direcionada para a Economia Solidária foi ainda mais reduzida, sendo de R\$ 17.484.852,00 em 2020, conforme a Tabela 9 e menor ainda para o ano de 2021, de acordo com a Tabela 10, chegando a ínfimos R\$ 4.385.527,00 para abranger todas as políticas públicas para os empreendimentos de Economia Solidária, um quadro verdadeiramente desolador.

Tabela 10. Ações para a ES LOA 2021

Programa/ação	Título	Valores	Unidade Orç.
Programa 5027	Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social		
215F	Fomento e Fortalecimento da ES	R\$ 4.385.027,00	A.D
TOTAL		R\$ 4.385.027,00	

Fonte: LOA2021
 Elaborado pelo autor

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mais do que confeccionar um inventário das Ações Orçamentárias e dos Programas Temáticos voltados para a ES, tarefa já necessária, buscamos neste artigo resgatar uma memória, uma composição de agenda governamental que incluiu a ES e suas demandas na pauta da partilha do orçamento público, incentivando um peculiar modelo coletivo de produção e de trabalho. O que se constatou ao longo do período de 2004 a 2021, foi a inclusão da ES na agenda governamental por meio de aportes orçamentários, sua consolidação e aumento de valores aportados, aos que se seguiu, a partir de 2015, na redução ano a ano dos aportes até 2021, o que fica evidenciado na Figura 1 e nas tabelas 1 a 8.

O possível e esperado resgate da dinâmica orçamentária para a ES, pode ser viabilizado por outras agendas governamentais, no âmbito do legislativo, via emendas parlamentares, e/ou nas esferas subnacionais, como estaduais e municipais, conforme apontam Silva et al. (2020). Com

base nos dados aqui apresentados, em especial nos últimos anos, não se vislumbra no horizonte próximo uma retomada da participação Federal no espaço da ES.

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

O que se assistiu no período recente no interior de 4 PPAs, melhor observável a partir das Tabelas 1 a 8, nos leva a considerar o recuo do compromisso governamental com a ideia de uma ES, da construção de outra forma de economia e sociabilidade, da resistência dos trabalhadores em não se subsumir à relações de trabalho precarizadas e degradantes, na informalidade ou mesmo na formalidade.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2004–2007: desenvolvimento, produtividade e inclusão social. **Mensagem Presidencial**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias>. Acesso em 10 set 2020a.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2008–2011: desenvolvimento, produtividade e inclusão social. **Mensagem Presidencial**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias>. Acesso em 10 set 2020b.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2012–2015: desenvolvimento, produtividade e inclusão social. **Mensagem Presidencial**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias>. Acesso em 10 set 2020c.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Plano Plurianual 2016–2019: desenvolvimento, produtividade e inclusão social. **Mensagem Presidencial**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias>. Acesso em 10 set 2020d.
- FARIA, M. S.; SANCHEZ, F.. A Economia Solidária no Governo federal: intersectorialidade, transversalidade e cooperação internacional. In: BENINI, E.; FARIA, M. S.; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R.. **Gestão pública e sociedades: fundamentos e políticas de Economia Solidária**. pp.413-425. 2011
- FRANÇA FILHO, G.. **Terceiro setor, economia social, Economia Solidária e economia popular: traçando fronteiras conceituais**. Bahia Análise & Dados. Salvador: pp.9-19, 2002.
- GIACOMONI, J.. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2010.
- LISBOA, A.. **Desordem do trabalho, economia popular e exclusão social**. Algumas considerações. Disponível em: <<http://www.ecosol.org.br/textos>>. Acesso em 10 de novembro de 2006.

SCHIOCHET, V. políticas públicas de Economia Solidária: breve trajetória e desafios. In: BENINI, E.; FARIA, M. S.; NOVAES, H. T.; DAGNINO, R. **Gestão pública e sociedades**: fundamentos e políticas de Economia Solidária. pp.443-452. 2011.

SINGER, P.; SOUZA, A. R.. **A Economia Solidária no Brasil**: A autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo: Editora Contexto, 2000.

SILVA, S. P.. **A economia solidária no PPA 2012-2015**. Mercado de trabalho. Rio de Janeiro. v. 63, pp. 111-127, 2017.

SILVA, S. P.. **A política de Economia Solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018)**: inserção, expansão e crise de paradigma. Texto para discussão/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro : Ipea, 2018a.

SILVA, S. P.. **Crise de paradigma?** A política nacional de economia solidária no PPA 2016-2019. Mercado de Trabalho. Rio de Janeiro. v. 64, p. 163-172, 2018b.

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. Mercado de Trabalho. Rio de Janeiro. v. 70, p. 1-16, 2020.