

Abordagem política e institucional da economia solidária na América Latina e a experiência da Senaes no Brasil (2004-2019)

Enfoque político e institucional de la economía solidaria en América Latina y la experiencia del Senaes en Brasil (2004-2019)

Political and institutional approach to the solidarity economy in Latin America and the Senaes's experience in Brazil (2004-2019)

Caio Luis Chiariello *
caiochiariello@ufgd.edu.br

Sergio Azevedo Fonseca **
sergio.fonseca@unesp.br

Leandro Pereira Morais ***
lpmorais@gmail.com

Resumo: O presente artigo aborda a trajetória da institucionalização da Economia Solidária na América Latina, a partir da mobilização de trabalhadores(as) se organizando de maneira autogestionária a partir dos anos 1990, postulando sua inserção na agenda governamental mediante articulação de políticas públicas que dessem suporte para desenvolvimento de suas atividades, objetivando a geração de trabalho, renda e cidadania. Na América Latina, a institucionalização da Economia Solidária foi acentuada durante governos de viés progressista, sob a forma de uma “outra economia”, “Economia Popular”, “Economia do Trabalho”, buscando reduzir a desigualdade e o desemprego por meio de uma organização da produção e do trabalho distinta das empresas de capital. Aqui, será apresentada a experiência brasileira com a criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária - SENAES, que até 2019 capitaneou de forma transversal as políticas públicas para a Economia Solidária. Sob o prisma da análise da composição orçamentária no período de 2004 a 2017, podemos inferir que a SENAES direcionou aportes de recursos para programas temáticos e ações orçamentárias específicas e estratégicas, buscando contemplar as demandas do movimento de Economia Solidária no Brasil.

Palavras-chave: economia solidária, institucionalização, SENAES

Resumen: El presente artículo analiza la trayectoria de la institucionalización de la Economía Solidaria en América Latina, a partir de la movilización de los trabajadores organizados bajo la autogestión a partir de la década de los 1990, postulando su inserción en la agenda gubernamental a través de la articulación de políticas públicas que apoyen desarrollo de sus actividades, buscando la generación de trabajo, ingresos y ciudadanía. En América Latina, la institucionalización de la Economía Solidaria se acentuó durante gobiernos progresistas, en forma de “otra economía”, “Economía Popular”, “Economía del Trabajo”, buscando reducir la desigualdad y el

* UFGD, Brasil, Dourados/UNESP, Araraquara, Brasil.

** UNESP, Araraquara, Brasil.

***UNESP, Araraquara, Brasil.

desempleo a través de una organización de producción y trabajo diferente de las empresas de capital. Aquí se presentará la experiencia brasileña con la creación, en 2003, de la Secretaría Nacional de Economía Solidaria - SENAES, que hasta 2019 capitaneó de forma transversal las políticas públicas de Economía Solidaria. Mediante el análisis de la composición presupuestaria en el período 2004 a 2017, se puede inferir que el SENAES dirigió aportes de recursos para programas temáticos y acciones específicas y estratégicas, buscando contemplar las demandas del movimiento Economía Solidaria en Brasil.

Palabras clave: economía solidaria, institucionalización, SENAES

Abstract: This paper discusses the path of Solidarity Economy institutionalization in Latin America, based on the mobilization of self-managed workers from the 1990s, for their insertion in the governmental agenda through public policies articulation to give support to their activities, aiming for work generation, income and citizenship. In Latin America, the Solidarity Economy institutionalization was deeped during progressive governments, by “another economy”, “Popular Economy”, “Labor Economy”, seeking to reduce inequality and unemployment through production and labor organization different from capital ones. Here, the Brazilian experience with the creation, in 2003, of the National Secretary for Solidarity Economy - SENAES, which until 2019 directed the public policies for Solidarity Economy, will be presented. Under budgetary composition analysis from 2004 to 2017, we can infer that SENAES directed resources for specific and strategic thematic programs and budgetary actions, seeking to contemplate Solidarity Economy movement demands in Brazil.

Keywords: solidarity economy, institutionalization, SENAES

Introdução

O movimento da Economia Solidária – ora tratada como ES – na América Latina tem sido demarcado, a partir dos anos 1990, por marchas e contramarchas, em suas dimensões econômica, da base técnica, social, tipológica, institucional e política.

No plano econômico, a (des)inserção da ES, vista aí como a identificação do seu papel e relevância no contexto mais geral das economias dos países da região, deve merecer tratamento sob as óticas micro e macroeconômica. Em termos microeconômicos, despontam, sobretudo, como apontam Morais e Bacic (2020), as históricas e crônicas fragilidades dos empreendimentos da ES no que diz respeito à estrutura de capital, à capacidade de financiamento, à apuração de custos e formação de preços, ao acesso a mercados e à capacidade de negociação a jusante e a montante em suas cadeias de suprimentos. Em termos macroeconômicos, evidencia-se o caráter marginal do conjunto dos empreendimentos da ES, na geração de valor, na composição do mercado de trabalho e do produto agregado das economias e no plano fiscal.

No que corresponde à base técnica, evidenciam-se as seguintes características intrínsecas aos empreendimentos da ES: distanciamento, quando não incompatibilidade, com relação às tecnologias convencionais – com impactos diretos sobre produtividade e custos; fragilidades, limitações técnicas e baixa reaplicabilidade das tecnologias sociais.

Na dimensão social é onde se situam as principais virtudes, históricas e perenes da ES no contexto latino-americano. Tais virtudes se manifestam naqueles que representam os principais pilares constitutivos dos empreendimentos da ES, quais sejam: a geração de trabalho e renda; a equidade social interna aos empreendimentos; a solidariedade orgânica; as relações de trabalho participativas e democráticas; o caráter emancipador do trabalho, dentre outros. Estes pilares dão vigor para que os empreendimentos da ES se organizem sob outra lógica que não a das relações de exploração da força do trabalho, heterogestão, mercantilização e reprodução ampliada do capital. Novos parâmetros que não apenas os econômicos são priorizados, na busca de uma racionalidade em que

os conceitos e valores associados à noção de eficiência diferem: no caso do capital, requer-se a combinação eficiente de ativos, força de trabalho, insumos e produtos que gerem a máxima taxa esperada de lucro. No caso do trabalho, requer-se eficiência social e reprodução das melhores condições possíveis, tanto materiais quanto simbólicas da vida em sociedade (Coraggio, 2003: 95).

Ademais das virtudes supramencionadas, estruturais e inerentes à própria ES, um recorrente componente conjuntural evidencia o seu relevante papel social: no contexto dos países latino-americanos, os períodos de refluxo das atividades econômicas, com a conseqüente contração dos mercados de trabalho, têm, como contrafluxo, a geração de oportunidades de trabalho no âmbito dos empreendimentos da ES. A origem desses empreendimentos remonta à premissa comunal que demarcou a constituição de cooperativas de consumo, crédito e agrícolas, atuantes desde o século XIX na América Latina (Caruana, 2013). Também recuperam em certa medida a dimensão laboral, vinculando-se a sindicatos e entidades representativas, onde compartilham as mesmas tensões e parte das ideologias do movimento trabalhista. Durante o Século XX, contudo, essas experiências foram tendo seus princípios solidários paulatinamente esfacelados, sucumbindo à dinâmica da concorrência das organizações congêneres heterogeridas. Cabe ressaltar que essa trajetória de distanciamento dos princípios solidários e adesão aos princípios competitivos foi em larga escala apoiado, fomentando e financiado pelo aparato estatal (Singer, 2000; Laville, 2004).

No que toca à dimensão tipológica, emergem os variados formatos orgânicos, próprios dos empreendimentos da economia solidária, compreendendo cooperativas, associações, clubes de troca, empresas autogestionárias, redes de cooperação, coletivos de trabalhadoras e trabalhadores, entre outros. Embora adquirindo essas diferentes facetas formais, esses empreendimentos possuem entre si características comuns, dentre as quais, como lembram Culti, Koyama e Trindade (2010), a gestão participativa dos processos de trabalho, os interesses e objetivos partilhados, a união de esforços e capacidades, a propriedade coletiva dos bens, a divisão dos resultados de forma equitativa, a melhoria das condições de vida dos participantes, o comprometimento com a preservação do meio ambiente natural, o engajamento e a busca da emancipação comunitária, o compromisso com a qualidade de produtos e serviços e com o bem estar de consumidores e usuários.

O componente institucional, objeto central de abordagem neste artigo, corresponde ao conjunto de arranjos, normativos e organizacionais, articulados e mantidos pelas esferas públicas e privadas, oferecendo suporte e apoio aos empreendimentos da ES. Abrangem aparatos legislativos, de escala nacional e subnacionais, estruturas acadêmicas, como incubadoras e núcleos de pesquisa e extensão, organizações de terceiro setor, tais como Institutos, Fundações, Associações, Grupos, Serviços e outros, e instâncias estatais e governamentais, de quaisquer esferas de governo.

Finalmente, a dimensão política compreende o jogo de interesses e de forças presentes no interior do aparelho do Estado, determinando as orientações e diretrizes de governo, o que se pretende fazer e o que se descarta, claramente expressando preferências e prioridades, escolhas que representam matizes ideológicas e representações de grupos de poder capazes de moldarem as políticas públicas em âmbito governamental (Capella, 2007). Nessa arena a ES tem se apresentado como um campo pendular, ora reconhecido em sua relevância como objeto de política pública, ora tratado como marginal, ou simplesmente relegado ao desconhecimento. Esse caráter pendular, por sua vez, acaba por revelar outro componente de fragilidade da ES no contexto latino-americano, onde têm se sucedido e alternado governos ora sensíveis aos princípios da ES, ora adversos.

São precisamente essas alternâncias no campo político, com seus conseqüentes espraiamentos no aparato institucional, que motivaram a condução da pesquisa que resultou na elaboração deste artigo. O recorte temporal da análise, que vai de 2004 a 2019, se justifica pelo período abrangente, de 2003 a 2016, a presença no poder de governos de caráter progressista em alguns países da América do Sul, em especial o Brasil, com a criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária, que foi

extinta em 2019, época já demarcada pela ascensão, de 2016 a 2018, de um governo conservador, e de um governo ultraconservador a partir de 2019. Focada no histórico da SENAES, a pesquisa buscou responder à seguinte questão condutora: quais as características marcantes da atuação da SENAES no Brasil, sob a ótica dos recursos orçamentários recebidos pela Secretaria?

Tendo como eixo condutor essa questão de pesquisa, o objetivo do artigo pode ser expresso como sendo o de relatar a trajetória da SENAES, buscando identificar, de um lado, eventuais proximidades institucionais com instâncias similares em países latino-americanos e, de outro, o perfil de sua atuação ao longo do decênio e meio em que esteve atuante.

Para buscar a resposta à questão formulada e o alcance do objetivo expresso, o artigo foi elaborado em conformidade com a seguinte composição estrutural: a primeira seção, esta introdutória que ora se encerra; a segunda, contendo uma revisão da literatura que aborda aspectos do movimento da ES em países latino-americanos, notadamente aqueles relacionados às políticas públicas para a ES e aos seus derivados arcabouços institucionais públicos; a terceira, apresentando o relato, em caráter histórico, reflexivo e crítico, da trajetória da SENAES no Brasil; finalmente a última, dedicada às conclusões e considerações finais.

1. Abordagens da Economia Solidária na América Latina e do papel do Estado em sua institucionalização

Inicialmente, é válido destacar que, de forma geral, o termo ‘Economia Solidária’ não é uniformemente utilizado na América Latina. Também não são encontrados consensos em torno do papel da ES. Autores como Singer (1998; 2000) e Eid *et al.*, (2015) percebem a ES como um movimento de resistência de frações de trabalhadores historicamente apartados do mundo do trabalho, que buscam direcionar sua força de trabalho a espaços configurados por relações de produção autogeridas. Já outros autores, como Wellen (2012) e Antunes (2004), entendem que a ES pode se configurar apenas enquanto experimentos efêmeros e fugazes, que aparecem e crescem em momentos de crise e tendem a desaparecer em seguida, em função de dificuldades de sobrevivência no cenário capitalista, quando não vinculados a mecanismos reformistas de atenuação das crises cíclicas inerentes ao capitalismo. A ES apresenta plasticidade conceitual, etimológica e mesmo ontológica, mutante conforme o debate e a aplicação em determinada comunidade, região, país, consubstanciada por processos históricos específicos. Pode-se encontrar denominações como Economia Social, Sócio-economia Solidária, Economia Solidária, Empreendimentos Econômicos Solidários, Empreendimentos autogestionários, Empresas Recuperadas, Cooperativas Populares e demais denominações, que são singulares, mas que expressam formas de organização da produção e do trabalho ancoradas na cooperação, autonomia e autogestão (Morais, 2009).

Na construção do campo conceitual da ES na América Latina, têm espaço de destaque as contribuições de influentes autores. O argentino José Luis Coraggio (Coraggio, 2000; 2003; 2014) concebe três tipos de economia: empresarial, pública e popular. A partir dessa classificação, ele propõe que a economia “popular” se desenvolva até atingir uma “economia do trabalho”, em contradição com o capital e portadora de responsabilidades coletivas. Como forma de construir a economia do trabalho a partir da economia popular, o autor propugna a tese dos valores da solidariedade e da reciprocidade de baixo para cima, a partir de iniciativas locais, embora reconhecendo a necessidade da inserção nas escalas macro e micro, com participação na esfera política e nas decisões econômicas, ligadas ao mercado e à competitividade. Na contraposição entre modos de produção, Coraggio (2000) não enxerga a perspectiva de transformação radical do modo capitalista, embora reconheça, pelo caráter redistributivo inerente à ES, a possibilidade, mesmo que remota, de se posicionar como uma “outra economia”, alternativa à economia capitalista hegemônica.

O papel redistributivo refere-se à possibilidade de satisfazer parte das necessidades materiais das populações locais, inclusive com capacidade de competição e de geração de ocupações e ingressos monetários necessários à sustentação e ampliação de suas “bases de interdependência”. Para tanto, é mister a ação sócio-política, baseada em programas audaciosos e responsáveis capazes de transformarem a economia dos setores populares num sistema integrado de economia do trabalho (Coraggio, 2003).

O chileno Luis Razeto (Razeto, 1997) defende a ideia de uma “economia da solidariedade” como um projeto civilizatório. Mais que apresentar uma análise científica, o autor apresenta um projeto de sociedade. Em sua visão, frente à crise da civilização moderna, a economia da solidariedade significaria “a busca por uma nova estrutura de sociedade que seja capaz de constituir uma nova relação estrutural entre economia, política e cultura, em que a solidariedade seja o elemento ético fundador e preponderante” (Razeto, 1997: 35).

Ao pensar as formas de sobrevivência mediante a crise e a falta de oportunidades de trabalho e de renda, Razeto elaborou uma tipologia com base em formas de atuação individuais, familiares e associativas. Nas formas individuais e familiares, considera como meios de superação da pobreza soluções assistenciais, como instituições de caridade ou iniciativas individuais informais, como comércio ambulante e serviços domésticos, microempreendimentos de caráter familiar, com até três sócios, como pequenos comércios e serviços de costura e também atividades ilícitas e/ou criminosas, como prostituição, tráfico e roubo. No que tange às formas associativas, o autor cunhou o termo “organizações econômicas populares”, para designar atividades e iniciativas que tenderiam a uma consciência de solidariedade, orientadas às necessidades integrais, econômicas e não econômicas, dos membros dos grupos. Essas organizações, ademais de solucionarem os problemas de reprodução da vida, deveriam incorporar dimensões políticas, de modo a vincular a economia da solidariedade às formas coletivas de luta por transformações sociais, por direitos humanos e por questões ecológicas, propondo um “desenvolvimento alternativo”.

O peruano Anibal Quijano (Quijano, 1998) também possui importantes contribuições para se pensar a ES na América Latina. Esse autor foi um dos responsáveis por tratar, nos anos 1960, a questão da “marginalidade” dentro das ciências sociais. Em suas análises e estudos, dois conceitos são fundamentais e apresentados como: o de “reciprocidade”, com o estabelecimento de relações econômicas fora do mercado e entre sujeitos socialmente iguais e o de “comunidade”, entendido como “modo de organização e gestão coletiva onde todos os membros, individualmente, se consideram socialmente iguais”. Reconhecendo as especificidades do mercado de trabalho latino-americano e sua heterogeneidade, Quijano mostra que, diante da incapacidade do modo capitalista absorver grande parte da força de trabalho, formas não-salariais tendem a se reproduzir, ainda que em articulação com o “grande capital”. O autor reconhece a existência de um setor relativamente amplo da economia que não funciona nos moldes do capitalismo “tradicional”, configurando formas familiares de controle e gestão dos meios de produção. Salienta, contudo, que, no contexto do “capitalismo dos pobres”, pela necessidade de sobrevivência, tais organizações acabam por se orientar pela lógica do lucro e da exploração do trabalho.

No Brasil, Paul Singer (Singer, 1997; 1998; 2002; 2004) defende um cooperativismo autêntico como forma de combate ao desemprego e à precarização do trabalho e preconiza a ideia de que a ES é uma forma de geração de renda a partir de espaços alternativos de mercado. O autor contempla um projeto em construção, não só como meio de “ganhar a vida” com reintegração à divisão do trabalho, mas como uma perspectiva transformadora. Em sua visão, a ES “não é uma receita que se aplica, dá certo e o sujeito já pode esquecer”, mas uma “luta contínua” contra a “propensão à degeneração”. Outro aspecto fundamental reside na questão da autogestão dos empreendimentos, que devem se basear na igualdade e na democracia interna. Para Singer (1997, 10), é possível organizar a produção sem ser necessariamente pelo molde do grande capital. Para tal, ele defende as cooperativas de produção e de

consumo e outras formas de organização econômica que contemplam a ES, onde a “ideia básica é, mediante a solidariedade entre produtores autônomos de todos os tamanhos e tipos, assegurar a cada um mercado para seus produtos e uma variedade de economias externas, de financiamento à orientação técnica, legal e contábil”. Em Singer (1998; 2002) também se encontram elementos de recuperação dos princípios da solidariedade, do socialismo e da organização dos trabalhadores em busca da superação das condições de exploração e alienação inerentes ao modo de produção capitalista.

O denominador comum entre as concepções teóricas supracitadas, segundo Vieira (2005), reside no tratamento da ES como conceito carregado de “elementos utópicos”. Em sua análise, as teorias construídas são estruturadas como propostas alternativas de organização socioeconômica, com começo, meio e fim. Elas possuem, portanto, uma crítica ao capitalismo, uma teoria da transição e uma utopia. Já no campo da práxis, em sua visão, a principal diferença consiste na pretensão de superar o capitalismo, presente nos militantes, que contrasta com a pretensão de estender as benesses do capitalismo aos excluídos, presente nos cooperados. Segundo o autor:

De qualquer forma, dependendo do diálogo que se forma entre militantes e cooperados, percebe-se a emergência de pontos em comum para a formação da agenda. Se por um lado, os cooperados, ao longo do tempo, adquirem a percepção de que somente com transformações profundas no capitalismo será possível estender seus benefícios a todos, por outro lado, os militantes aceitam que o objetivo dos cooperados não é fundar um novo sistema econômico, com outros valores não capitalistas, mas ser incluído no capitalismo e poder usufruir das liberdades de consumo e empreendedorismo de que o sistema dispõe (Vieira, 2005: 371).

A partir das percepções dos autores supracitados, e avançando na construção, seja de uma economia popular, de uma economia do trabalho, da economia da solidariedade, ou do cooperativismo, pautados por componentes utópicos para coexistência ou ainda para a superação das relações hegemônicas capitalistas, se faz presente a necessidade dos empreendimentos solidários, de seus trabalhadores, dos estudiosos da ES, de simpatizantes e demais atores, buscarem a expansão das experiências coletivas. Urge atuar junto aos movimentos sociais, dos quais muitas vezes as experiências coletivas são egressas, lutando simultaneamente por políticas públicas que sinalizem para além do simples assistencialismo e atendimento a necessidades pontuais, buscando alternativas para que, ao lado da geração de trabalho, renda e dignidade para seus integrantes, os empreendimentos solidários possam gerar externalidades positivas para seu entorno, alinhando suas atividades com os interesses da sociedade (Eid *et al.*, 2015). Devem ser valorizados e estimulados os espaços de atuação das cooperativas de resíduos sólidos urbanos, dos coletivos populares de produção de alimentos da agricultura familiar, das cooperativas de crédito que aumentam a capilaridade monetária, das fábricas em estado falimentar recuperadas por seus trabalhadores, somente para exemplificar algumas modalidades de empreendimentos solidários, evidenciando a pertinência de uma agenda pública concisa na construção de um rol de políticas públicas direcionadas para o fomento e perenidade desses empreendimentos. Para Dagnino (2018), as políticas públicas podem incidir diretamente nos empreendimentos solidários.

A análise do papel do Estado na promoção de políticas públicas direcionadas para os empreendimentos da ES, em suas dimensões quantitativas e qualitativas, permite questionar em que medida se verifica um esforço para a transformação da realidade desses empreendimentos e de seus trabalhadores. O suporte do Estado, com suas políticas públicas, teria por objetivo contribuir para o desenvolvimento das atividades produtivas, da comercialização, da geração de trabalho e renda e sua consolidação, afinal “não se trata de compreender a ES como campo contingencial e compensatório

de enfrentamento a momentos de aguçamento das crises do capital, pois ela representa um projeto que coloca em questão o modelo de desenvolvimento hegemônico e aponta para a necessidade de construção de um novo projeto societal” (Faria & Sanches, 2011: 421). Para tanto, se fez necessária a inclusão da ES na agenda pública como instrumento de apoio aos empreendimentos, especialmente por serem acometidos de fragilidades operacionais como barreiras de capital, baixa dotação técnica, lacunas de qualificação em gestão e óbices para acesso e permanência nos mercados tradicionais.

Essas fragilidades requerem que se crie e ou se fortaleça o ecossistema empreendedor solidário–comunitário para a ES, tarefa complexa e marcada por numerosos desafios. Tais desafios decorrem do reconhecimento desse conceito como algo sistêmico, dinâmico, participativo e democrático, em que as políticas públicas se colocam como instrumentos a serem priorizados, de preferência em cooperação entre os *policymakers* e a população envolvida, em sentido *bottom up*, transversalizadas e institucionalizadas (Morais, 2013; Morais & Bacic, 2020).

As primeiras décadas do século XXI vêm sendo pródigas na propagação de esforços, por governos latino-americanos com orientação progressista, direcionados à valorização das experiências em ES. Coraggio (2014) destaca a maior inclusão da ES na agenda pública, em virtude da atuação dos movimentos sociais e de segmentos populacionais simpáticos às causas populares, que passaram a demandar posições institucionais de apoio à ES e seus participantes. Para o autor, os governos com viés progressista acabaram reconhecendo a relevância de adotarem diretrizes como: a) orientação para questões sociais; b) acelerar a aplicação de novos programas e políticas de caráter popular, inclusive de ES; c) formalizar a institucionalização da ES mediante marcos legais, reconhecendo suas particularidades, definindo as responsabilidades do Estado para com suas demandas e modificando os marcos constitucionais.

De acordo com Caruana (2016), nos países da América Latina a institucionalização da ES ocorreu de forma singular: no Equador e Bolívia com a promoção de uma economia plural em nível constitucional; em Honduras, Colômbia e México, mediante leis de abrangência nacional; na Argentina, Uruguai, Brasil e Venezuela, mediante promulgação de leis que normatizam a ES por meio da regulamentação de seus empreendimentos e organizações, de forma associativa e sob autogestão. Mas, de forma geral, na grande parte dos países da região

los programas públicos incorporaron a la Economía Solidaria y Social – ESYS en su diseño con el principal objetivo de combatir el desempleo, la pobreza y la exclusión social. Estos programas otorgaron diferentes papeles y funciones a la ESYS, pero salvo excepciones, se caracterizaron por la falta de integralidad en su diseño y la escasa participación de la ESYS. En algunos casos, estos programas restringieron la ESYS a una forma de organización receptora de recursos públicos, y en otros la consideraron como un sector heterogéneo con capacidades para la redistribución de recursos sociales. Aun cuando las condiciones de la ESYS en los distintos países de la región son muy heterogéneas tanto por la multiplicidad de organizaciones identificadas con la ESYS como por las visiones divergentes que poseen los Estados sobre su alcance (Caruana, 2016: 359).

Na esteira desta desarticulação, nos países da América Latina nem os Estados partilham de uma visão integral da ES, nem as entidades ou empreendimentos solidários se reconhecem como parte de um conjunto consolidado de experiências. A relevância da ES se faz presente quando vinculada à absorção de parte do excedente de mão de obra ocasionada pelas crises do emprego formal ou quando ligada a movimentos sociais, comprometidos com a temática da superação do modo de produção capitalista e instauração de uma outra economia possível. Para tanto, o papel do Estado e de suas políticas públicas para abrir a perspectiva de uma outra economia se mostra decisiva e fundamental, principalmente incorporando em sua agenda a institucionalização e formação de instâncias de Estado para aportar políticas públicas específicas.

Tal reconhecimento, em países latino-americanos, se expressa nos seguintes exemplos, compilados por Coraggio (2014): pela integração do Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) dentro do Ministério de Desarrollo Social em 2000 na Argentina; pela criação de uma Secretaria Nacional de Economía Solidária – SENAES no Ministério do Trabalho e Emprego no Brasil em 2003; pela criação de instituições para promoção dos empreendimentos solidários e leis específicas para a ES no Uruguai; pela inclusão na Constituição do Equador, em 2008, da ES como um sistema econômico; pela presença da ES na Constituição venezuelana, amparada por instituições de Estado e pela *Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal* de 2008; pela inserção da ES na Constituição boliviana de 2009, fazendo referência à proteção estatal das atividades coletivas dos povos indígenas.

Caruana (2016) e Chavez (2012), por sua vez, observam que políticas públicas elaboradas para a ES na América latina apresentam desafios para serem eficazes, pois apresentam vulnerabilidade institucional com relação às conjunturas econômicas e políticas, além de representarem visões divergentes sobre o papel da própria ES, seja como um setor capaz de atenuar os desequilíbrios do sistema econômico quanto à geração de trabalho e renda, seja como um elemento de transformação social, político e econômico.

Daí a relevância de que a institucionalização seja abrangente em sua dimensão social, sem deixar de abarcar a dimensão de ressignificação do arco jurídico ou político-administrativo peculiar da ES. Como aponta Guerra (2012), podem ser incorporadas práticas enraizadas na sociedade e em suas culturas tradicionais, assim como práticas ligadas à produção e à comercialização de bens e serviços, devendo as instituições assumirem papel de protagonistas nesse processo. Trata-se de papel que vem enfrentando, na América Latina, desafios oriundos de: a) da perda de força das instituições diante de mudanças nas prioridades do governo e dos partidos no poder; b) do fato de que a consolidação das instituições deriva da mobilização dos grupos coletivos articulados para interlocução constante com os governos de ocasião.

Desse modo, corre-se o risco das políticas para a ES acabarem por se constituir enquanto políticas de governo e não de Estado, em uma arquitetura institucional que se realiza ao sabor das orientações governamentais de ocasião no poder. Embora ao longo do processo de institucionalização da ES na América Latina tenham sido incluídos movimentos sociais históricos e emergido outros ligados às experiências solidárias, não se garantiu perduração e efetividade das instituições de forma concreta (Coraggio, 2014).

Mesmo que desde o início do século XXI a ES venha adquirindo maior visibilidade na América Latina, em geral a sua institucionalização pelo Estado tem sido débil, com pouca transversalidade na elaboração de políticas públicas, que por sua vez se mostram fragmentárias, atendendo isoladamente a atividades como consumo, crédito, capacitação, aplicadas em cooperativas, associações, organizações mútuas locais, dentre outras, mas raramente de forma articulada e perene (Chaves & Demoustier, 2013). O desenho normativo e institucional para a ES seria feito para complementar ações de política social e reconhecer práticas coletivas já desempenhadas pelos trabalhadores de forma coletiva, provendo assim a formalização de suas atividades e de seus modos de organização, bem como uma maior proteção dos seus trabalhadores.

Sobre a institucionalização da ES na América Latina, Coraggio (2014), ao examinar as políticas públicas e marcos legais ao longo da primeira década dos anos 2000, chama a atenção para o fato de que as instâncias de ESOL constituídas nos países da região possuem uma bipolaridade de gênese: i) podem ser respostas a demandas sociais de “abajo hacia arriba”, criando raízes e respaldo popular e ii) podem resultar de reformas e arranjos governamentais, pela vontade política dos governos idealizadores, criando fragilidades diante de mudanças em orientações governamentais. Já para Hintze (2013), as políticas de promoção da ES na região foram importantes e orientadas para darem

sustentabilidade a suas organizações, a partir do financiamento, assistência técnica e capacitação para a produção, gestão e comercialização.

No caso específico do Brasil, mesmo havendo ao longo da década de 1990 políticas públicas pontuais indiretamente voltadas para empreendimentos solidários, em especial no meio rural, é com a criação da SENAES em 2003, vinculada ao Ministério do Trabalho e Emprego, que se avançou na institucionalização de um rol de demandas represadas pelos diversos movimentos sociais, urbanos e rurais, por políticas públicas de fomento à geração de trabalho e renda, possibilitando implementação, desenvolvimento e continuidade de atividades no campo da ES. Na sequência, serão apresentadas as principais ações da SENAES, sua perspectiva de atuação transversal na formatação de políticas públicas com outras esferas do Executivo Federal, a dinâmica dos aportes orçamentários de 2003 a 2017, os Programas e Ações da Secretaria, permitindo uma análise de seu desempenho ao longo de 15 anos. Na sequência a esse período teve início o seu desmonte a partir de 2017 e extinção em 2019, sinalizando para a retirada da ES da agenda pública no período mais recente, corroborando com a percepção de fragilidade da institucionalização da ES.

2. A SENAES e a institucionalização da Economia Solidária no Brasil

A pesquisa, cujos resultados são adiante expostos e discutidos, seguiu uma trajetória essencialmente qualitativa (embora lançando mão de grande número de dados quantitativos), notadamente pela abordagem aprofundada sobre o objeto tratado, no caso a SENAES. Delineada como estudo de caso único, combina o duplo propósito descritivo e exploratório, tanto pelo resgate do histórico da Secretaria quanto pela impossibilidade de extrapolação dos resultados, tendo os dados sido coletados por meio da pesquisa documental.

A SENAES foi criada pelo Decreto nº 4.764, de 24 de junho de 2003, como reconhecimento, pelo Estado Brasileiro, de um processo de transformação social provocado pela ampla crise do trabalho que vinha assolando o país desde os anos de 1980. É tida como defesa contra a exclusão social e como mecanismo de inserção socioeconômica (Singer, 2004), além de uma alternativa ao modo capitalista de organizar as relações sociais dos seres humanos entre si, e desses com a natureza (Mance, 2006).

A SENAES representou um arranjo entre diversos ministérios e órgãos públicos para introdução da ES como eixo estruturante transversal de políticas públicas. Com a criação da Secretaria a ES deixa de ser vista como ação política meramente contingencial ou compensatória, passando a se inserir na agenda de governo enquanto instrumento para o alcance de outro modelo societal (Faria & Sanches, 2011).

Em lugar de centralizar programas e recursos internamente, a SENAES teve suas ações distribuídas entre outros ministérios e unidades da federação, configurando seu caráter transversal e multidisciplinar, não restrito à geração de trabalho e renda (Schiochet, 2011). Dentre as múltiplas ações transversais, Faria e Sanches (2011) enumeram parcerias nas áreas da saúde, educação, qualificação laboral, ciência e tecnologia, cultura, pesca, desenvolvimento social, segurança alimentar, mineração, habitação, meio ambiente, Agenda 21, igualdade racial e de gênero, finanças solidárias, dentre outras detalhadas no texto dos autores. No âmbito institucional, a SENAES orquestrou Ações realizadas conjuntamente com os seguintes entes institucionais em âmbito federal, que aportaram seus recursos orçamentários para políticas públicas voltadas para a Economia Solidária: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - M.D.S; Fundo de Amparo ao Trabalhador - F.A.T; Ministério do Desenvolvimento Agrário - M.D.A; Fundo Nacional de Assistência Social - F.N.A.S; Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA; Ministério do Trabalho e Emprego - M.T.E; Ministério da Integração Nacional - M.I.N; Ministério da Pesca e Aquicultura - M.P.A; Ministério do Trabalho - M.T; Fundo Nacional de Cultura - F.N.A.C; Ministério de Minas e Energia - M.M.E. A SENAES também estabeleceu parcerias estratégicas com várias instituições para promover ações voltadas para

os empreendimentos de economia solidária, dentre estas instituições, podemos destacar: Ministério da Justiça; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; Banco do Nordeste; Banco do Brasil; Caixa Econômica Federal; Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. (Faria & Sanches, 2011; Brasil, 2019)

No plano externo, a SENAES articulou ações e parcerias internacionais, participando de eventos e espaços de cooperação na Argentina, Uruguai, Paraguai, Equador, Bolívia, Venezuela, México, Cuba, Áustria, Bélgica, Espanha, França, Portugal, Timor Leste, Alemanha, Senegal, Moçambique, Angola, entre outros. A aproximação internacional mais intensa se deu com países sul-americanos nos espaços institucionais do Mercosul, onde passou a compor, a partir de 2007, a Reunião Especializada de Cooperativas do Mercosul - RECM, que subsidia o processo decisório do Grupo Mercado Comum - GMC, órgão executivo máximo do Mercosul. Com a presença na RECM, a SENAES visava estabelecer 4 eixos: Integração político-cultural da ES; mapeamento e construção da ES em toda a região; Integração socioeconômica solidária; Integração de políticas públicas (Faria & Sanches, 2011).

Outra ação estratégica da SENAES foi a realização do mapeamento dos empreendimentos para a elaboração de um Atlas da Economia Solidária no Brasil. O mapeamento partiu da necessidade de um diagnóstico situacional dos empreendimentos com características solidárias, como parte do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. O primeiro mapeamento foi realizado em 2005, registrando, em sua primeira etapa, cerca de 18 mil empreendimentos em todo o país. Em 2007 houve uma complementação, alcançando quase 22 mil empreendimentos. O segundo mapeamento foi realizado entre 2010 e 2013, abrangendo também órgãos de apoio e fomento e as políticas públicas, totalizando quase 20 mil empreendimentos. O mapeamento deu origem ao Sistema de Informações em Economia Solidária - SIES, concebido para identificar e caracterizar a ES, fortalecer sua integração em redes de produção, comercialização e consumo, promover o comércio justo, subsidiar a formulação de políticas públicas, apoiar a realização de pesquisas e dar visibilidade pública à ES (Silva *et al.*, 2018).

Desde 2012 a atuação da SENAES passou a ser contemplada no Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, integrando o Plano Brasil Sem Miséria de erradicação da pobreza extrema, em especial no eixo de inclusão produtiva, reforçando ainda mais a perspectiva da transversalidade.

Em termos do aporte orçamentário, o ano de 2014 foi aquele em que, em termos históricos, a Secretaria se beneficiou do maior aporte de recursos. A partir de 2015 observa-se o declínio da participação da SENAES na composição da agenda política. Vale notar, contudo, que esse movimento descendente da destinação de recursos à Secretaria acompanha, com uma defasagem de dois anos, a curva já descendente do aporte total de recursos à ES, que teve seu auge em 2012, ano em que a desidratação das políticas públicas para a ES passou a acompanhar a crise social, política que perdura até 2020.

Seguindo essa trajetória, a SENAES foi rebaixada a Subsecretaria a partir de junho de 2016, tendo seu alcance sido limitado pelo arrefecimento da vontade política para consecução de suas ações (Silva, 2018). Em 01 de janeiro de 2019 a SENAES foi extinta, assim como o MTE e a temática da ES foi alojada residualmente no Ministério da Cidadania, na Secretaria de Inclusão Social e Produtiva Urbana. Também nos demais órgãos federais verificou-se a retirada da ES da pauta orçamentária.

A dinâmica da alocação de recursos públicos federais para a ES, em especial para a SENAES desde sua fundação, bem com sua evolução e aplicação, de 2004 a 2017, será relatada a seguir. A importância do relato reside na percepção da vontade política para com as ações da SENAES, expressa em termos do suporte e fomento aos empreendimentos de ES. A base documental utilizada para a pesquisa consistiu no levantamento escrutinado das Leis Orçamentárias Anuais – LOAs, de 2004 a 2017, em seus Programas Temáticos.

2.1 Dotações orçamentárias para a ES e a SENAES

Os recursos orçamentários aportados na SENAES de 2004 a 2017, alcançaram o montante de R\$ 1,43 bilhões (equivalentes a US\$ 391 milhões, à paridade cambial de janeiro de 2019), correspondendo a 31% do total de R\$ 4,57 bilhões (US\$ 1,25 bilhão) destinados pelo Orçamento Federal à ES entre 2004 e 2019. A base de indexação foi o IPCA-IBGE, indicador mais comumente utilizado para atualização monetária das contas públicas.

As múltiplas ações realizadas a cada ano, detalhadas nas tabelas que seguem, apontam o raio de atuação da SENAES e sua articulação transversal. Para uma melhor compreensão do significado dos dados apresentados, vale mencionar importante estudo de Silva (2018), que revisa o papel das políticas públicas a cargo da SENAES, abordando a trajetória da Secretaria e sua atuação no decorrer da alternância dos Planos Plurianuais - PPAs. A **Tabela 1** apresenta valores consolidados ano a ano nas LOAs de 2004 a 2019 e a participação percentual da SENAES nos recursos totais das LOAs até 2017.

Tabela 1: Valores orçamentários à ES e à SENAES 2004-2019

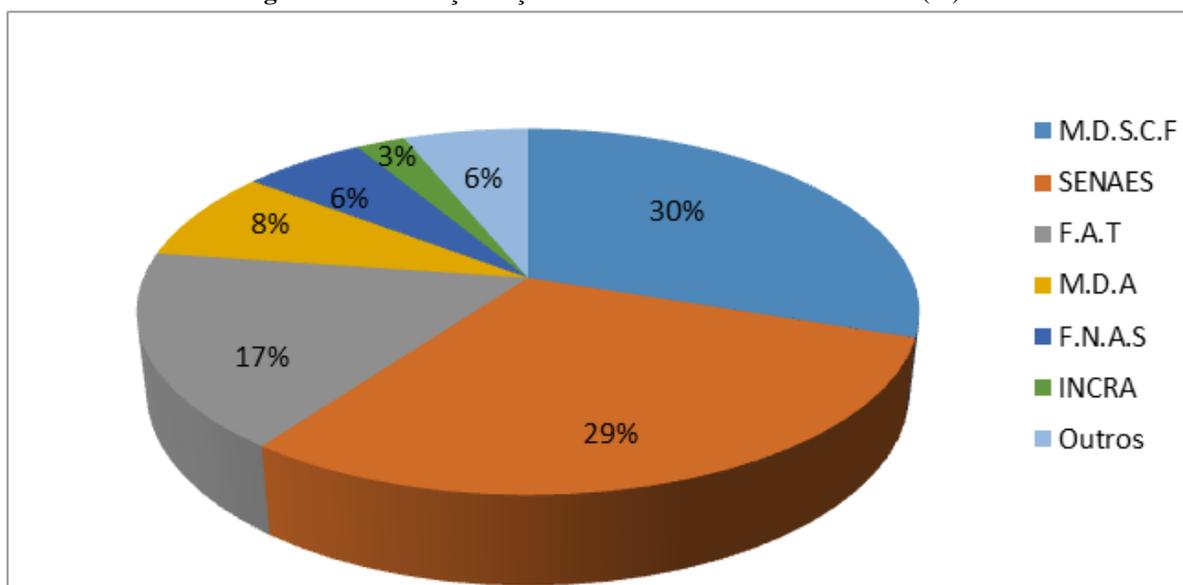
LOAs	VALORES SENAES	VALORES TOTAIS ECOSOL	% SENAES
LOA2004	R\$ 66.808.501,11	R\$ 199.632.872,00	33,5%
LOA2005	R\$ 28.199.113,20	R\$ 287.883.275,00	9,8%
LOA2006	R\$ 25.975.533,72	R\$ 184.249.530,62	14,0%
LOA2007	R\$ 64.836.181,98	R\$ 267.537.730,00	24,2%
LOA2008	R\$ 91.829.883,60	R\$ 381.979.220,08	24,0%
LOA2009	R\$ 61.350.017,89	R\$ 358.749.255,00	17,1%
LOA2010	R\$ 76.831.492,11	R\$ 376.531.219,00	20,4%
LOA2011	R\$ 105.007.667,97	R\$ 408.358.681,71	25,7%
LOA2012	R\$ 58.087.512,00	R\$ 799.630.557,00	7,2%
LOA2013	R\$ 213.605.185,03	R\$ 621.924.909,78	34,4%
LOA2014	R\$ 192.340.562,00	R\$ 276.695.752,00	69,5%
LOA2015	R\$ 157.222.425,00	R\$ 184.384.864,00	85,3%
LOA2016	R\$ 83.765.572,80	R\$ 103.063.572,00	81,3%
LOA2017	R\$ 55.646.723,55	R\$ 67.909.569,00	81,9%
LOA2018	R\$ -	R\$ 20.550.738,00	
LOA2019	R\$ -	R\$ 26.913.049,00	
TOTAL	R\$ 1.281.506.372,96	R\$ 4.565.994.794,19	

Fonte: LOAs 2004-2019. Elaborado pelos autores

Os dados da tabela revelam alguns fenômenos que merecem ser destacados: o primeiro, a relativa estabilidade dos valores aportados à SENAES entre 2004 e 2010 que, salvo os anos de 2005 e 2006, oscilaram entre R\$ 60 milhões e R\$ 90 milhões; o segundo, a grande concentração dos aportes à Secretaria no quinquênio de 2011 a 2015, correspondendo a mais de 52% do montante total dos 14 anos da série; o terceiro, o já aludido drástico corte a partir de 2016, tornando-se nulo a partir de 2018; o quarto, o vertiginoso aumento da participação da SENAES no montante total de recursos destinados à ES entre os anos de 2014 e 2017, sobretudo em virtude da progressiva redução dos aportes totais à ES no período.

No que diz respeito à distribuição dos recursos da União às diferentes unidades orçamentárias que atuaram no campo da ES no período de 2004 a 2019, a **figura 1** contempla a visualização desse partilhamento.

Figura 1: Distribuição orçamentária dos recursos da ECOSOL (%)



Fonte: LOAs 2004-2019. Elaborado pelos autores

Como se observa, as Unidades com maiores dotações de recursos no período de 2004 a 2019 foram o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDSCF, a SENAES e o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, que responderam, juntos, por quase 80% dos valores totais. Dada a centralidade da SENAES no contexto deste artigo, a seção que segue detalha a distribuição dos recursos da Secretaria às ações e atividades apoiadas pela mesma.

2.2 Composição de recursos da SENAES para programas temáticos e ações

As atividades da SENAES foram realizadas, historicamente, por meio de um conjunto de ações, cada qual contemplada com um certo montante de recursos orçamentários, atribuídos e distribuídos pela própria Secretaria, no contexto de seis programas temáticos constantes das LOAs. Entre 2004 e 2011 predominaram as ações integrantes do Programa 1133 – Economia Solidária em Desenvolvimento. Em 2010, ao lado do Programa 1133, foram atribuídos recursos ao Programa 8007 – Resíduos Sólidos Urbanos. De 2012 a 2015 as LOAs contemplaram recursos para outros dois programas, em substituição ao 1133: o Programa 2029 – Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária e o Programa 2067 – Resíduos Sólidos. Já nos dois últimos anos da série, 2016 e 2017, outros dois programas substituíram os anteriores, respectivamente o Programa 2071 – Promoção do Trabalho Decente e o Programa 2082 – Qualidade Ambiental.

No tocante às ações contidas nesse conjunto de programas, que dão expressão às atividades beneficiadas pelos recursos orçamentários distribuídos pela SENAES, o **quadro 1** apresenta a relação completa.

Quadro 1: Ações contempladas pelos programas temáticos da SENAES

Número	Código	Ações	R\$ mi.
I		Apoio à constituição e consolidação de políticas públicas de economia solidária	8,69
II		Estímulo à institucionalização de políticas públicas de economia solidária	10,26
III		Fortalecimento da institucionalização da Política Nacional de Economia Solidária	82,19
IV		Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária	106,45
V		Fomento e Fortalecimento de Empreendimentos Econômicos Solidários e suas Redes de Cooperação	263,98
VI		Sistema nacional de informações em economia solidária	2,24
VII		Cadastro de empreendimentos e entidades de apoio para manutenção do SIES	13,74
VIII		Manutenção e ampliação do Sistema de informações em economia solidária – SIES	1,50
IX		Gestão e administração do programa	11,51
X		Publicidade de utilidade pública	7,60
XI		Funcionamento do CNAES	1,76
XII		Fomento de trabalho e renda em atividades de economia solidária	123,19
XIII		Ações emergenciais de geração de trabalho e renda	4,59
XXV		Implantação de centros públicos de economia solidária	30,25
XXVI		Implantação de espaços multifuncionais em economia solidária	8,04
XV		Formação de formadores (as), educadores (as), e gestores públicos para atuação em economia solidária	56,46
XIV		Capacitação de agentes de desenvolvimento solidário	5,20
XXVIII		Promoção do desenvolvimento local e da economia solidária por meio da atuação de agentes de desenvolvimento solidário	84,76
XVI		Fomento à assistência técnica a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação de economia solidária	91,40
XVII		Fomento a Incubadoras de empreendimentos econômicos solidários	22,83
XVIII		Fomento à rede de produção e comercialização de bens e serviços produzidos pela Economia Solidária	4,37
XIX		Organização nacional da comercialização dos produtos e serviços de empreendimentos econômicos solidários	27,49
XX		Promoção do consumo ético e comércio justo	4,19
XXI		Fomento às finanças solidárias com base em bancos comunitários e fundos solidários	14,14
XXII		Assistência Técnica para geração de finanças solidárias	1,45
XXIII		Fomento às finanças solidárias	6,31
XXIV		Desenvolvimento e disseminação de conhecimentos e tecnologias sociais apropriadas à economia solidária	3,68
XXIX		Fomento à certificação de processos, produtos e serviços da economia solidária	1,50
XXX		Recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão	32,31
XXXI		Fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	216,43
XXXII		Fomento para a Organização e o Desenvolvimento de Empreendimentos Econômicos Solidários de Catadores Atuantes com Resíduos Sólidos	32,97
Total			1.281,51

Fonte: LOAs 2004-2019. Elaborado pelos autores

A ordem de aposição das ações no quadro buscou seguir uma lógica que, de um lado, agrupa ações distribuídas entre diferentes LOAs, porém com objetos e propósitos similares e, de outro, obedece uma sequência verticalizada, do geral ao particular. Em outras palavras, ações que seguem de uma abrangência estruturante e de largo espectro, a ações temáticas.

Nessa lógica, as três primeiras ações, previstas nas LOAs de 2004 a 2014, fazem menção ao propósito da institucionalização da economia solidária enquanto política pública, logo, de caráter estruturante. Nos primeiros anos da série, até 2012, as denominações das ações expressavam a ideia de constituir e consolidar políticas públicas (no plural) de economia solidária, ao passo que entre 2013 e 2015 já se afirma o propósito de “fortalecer a institucionalização” da Política Nacional de Economia Solidária. No que diz respeito ao montante de recursos destinado a esse fim, correspondeu a 7,9% do total alocado à SENAES ao longo de toda a série histórica, com uma maior concentração na última das três ações, sinalizando o explícito reconhecimento de uma orientação para o “fortalecimento” da suposta Política Nacional de Economia Solidária. Orientação essa que, contudo, deixa de existir nos dois últimos anos da série (2016 e 2017).

As duas ações subsequentes do quadro, de números IV e V, expressam aquilo que poderia ser reconhecido como a atividade fim de caráter mais geral da SENAES, qual seja a de apoiar e fortalecer a economia solidária no país, sobretudo por meio dos empreendimentos que a compõem e das redes que a articulam. São propósitos constantes das LOAs de 2013 a 2017, que contemplam quantitativos de ações substantivamente menores do que nos anos anteriores (de duas a quatro contra de oito a 14 nos nove anos anteriores). É possível inferir, desses dados, que essas duas ações (representando 28,9% do montante total orçamentário da SENAES no período da série), com as denominações particulares que lhes são próprias, agreguem os objetos e objetivos particulares, temáticos, de grande parte das demais 30 ações contidas no quadro.

Na sequência, as ações de VI a VIII retomam o caráter estruturante, por fazerem referência a um objeto – sistema nacional de informações em economia solidária – imprescindível como subsidiário às atividades do conjunto dos agentes que operam no campo da economia solidária no país. São ações presentes nas LOAs de 2004 a 2012, agregando um montante equivalente a 1,4% do total.

As ações de IX a XI podem ser qualificadas como estruturais funcionais, de suporte ao funcionamento da SENAES, não expressando atividades fim da Secretaria. São ações que comparecem nas LOAs de 2004 a 2012, com destacada maior frequência para as duas primeiras. No conjunto, perfizeram cerca de 1,6% do montante total alocado à SENAES no período.

As ações subsequentes do quadro são passíveis de enquadramento como temáticas, apoiando atividades nas seguintes áreas:

1. Geração de trabalho e renda (XII e XIII) – presença nas LOAs de 2004 a 2007, recebendo 10,0% do total de recursos;
2. Criação de infraestruturas físicas (espaços e centros) para a economia solidária – recursos inscritos nas LOAs de 2008 a 2012, em montante equivalente a 3,0% do total;
3. Formação de pessoal para o apoio à economia solidária – ações constantes das LOAs de 2004 a 2012, perfazendo 4,8% do total;
4. Promoção do desenvolvimento local, por meio da economia solidária – uma única ação, constante das LOAs de 2008 a 2012 e abrangendo recursos da ordem de 6,6%;
5. Assistência técnica – presente nas LOAs de 2008 a 2012, com recursos equivalentes a 7,1% do total;
6. Apoio a incubadoras – também presente nas LOAs de 2008 a 2012, recebendo um montante de 1,8%, possivelmente aportados ao Proninc;

7. Comercialização e comércio justo – três ações contidas nas LOAs de 2004 a 2012, abrangendo recursos correspondentes a 2,8%;
8. Finanças solidárias – também apoiadas por LOAs de 2004 a 2012, com recursos equivalentes a 1,7% do total;
9. Tecnologias sociais – recursos consignados nas LOAs de 2008 a 2012, em montante de 0,3%;
10. Certificação – uma ação, apenas na LOA de 2012, em montante de 0,1%;
11. Recuperação de empresas autogestionárias – com recursos nas LOAs de 2005 a 2010, equivalentes a 2,5%;
12. Apoio a empreendimentos populares atuantes com resíduos sólidos – recursos da ordem de 18,8%, contidos nas LOAs de 2013 a 2017.

É pertinente destacar, ademais dessa distribuição dos recursos entre as ações apoiadas, e respectivos objetivos temáticos, as composições quantitativas, em termos dos números de ações apoiadas, das LOAs da série histórica. Nesse particular, constatou-se a configuração de três perfis de LOAs: nos quatro primeiros anos da série, entre 2004 e 2007, o apoio a oito ações em média, a cada ano, com nítido destaque para a ação de apoio à geração de trabalho e renda; nos cinco anos subsequentes, de 2008 a 2012, um substancial aumento na dispersão dos recursos, contemplando o apoio a uma média de 12 ações por LOA, com ligeira priorização à ação de apoio ao desenvolvimento local; nos últimos anos, de 2013 a 2017, observou-se uma drástica redução do número de ações apoiadas, entre duas e quatro, com clara concentração dos recursos nas frentes de apoio ao fortalecimento da economia solidária e à organização de empreendimentos atuantes com resíduos sólidos. Esse último período de cinco anos, no entanto, deve ser subdividido em dois momentos, o primeiro, de 2013 a 2015, marcado pelos maiores aportes quantitativos de recursos à SENAES, em toda a série, o segundo, de 2016 a 2017, já expressando, em direção contrária, o movimento pela desconstrução da Secretaria, que se materializa em 2018 com a descontinuidade da dotação de recursos.

Com vistas à identificação de eventuais diretrizes da SENAES durante a série histórica, é pertinente apresentar (no **quadro 2**) os dados das ações passíveis de serem consideradas prioritárias, no contexto de cada um dos quatro períodos de LOAs relacionados no parágrafo precedente.

Quadro 2: Ações prioritárias

LOAs	Ações	Participações relativas	
		Sobre período	Sobre total
2004-2007	Fomento de trabalho e renda em atividades de economia solidária	68,8%	10%
2008-2012	Promoção do desenvolvimento local e da economia solidária por meio da atuação de agentes de desenvolvimento solidário	21,6%	6,6%
	Fomento à assistência técnica a empreendimentos econômicos solidários e redes de cooperação de economia solidária	23,2%	7,1%
	Formação de formadores (as), educadores (as), e gestores públicos para atuação em economia solidária	14,4%	4,4%
2013-2015	Fomento e fortalecimento de empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação	46,9%	20,6%
	Fomento para a organização e o desenvolvimento de cooperativas atuantes com resíduos sólidos	38,4%	16,9%
2016-2017	Fomento e Fortalecimento da Economia Solidária	76,4%	8,3%

Fonte: LOAs 2004-2017. Elaborado pelos autores

A leitura dos dados do quadro conduz a algumas constatações merecedoras de destaque: a) a primeira, a mais evidente de todas, a de que um reduzido número de ações, cerca de 22% do total, abarcou 74% do total de recursos repassados à Secretaria ao longo da série histórica; b) a segunda, já com foco em cada um dos períodos, é reveladora que, entre 2004 e 2007, conquanto o número médio de ações fosse de sete a cada ano, houve uma clara priorização da destinação de recursos para ações e iniciativas de geração de trabalho e renda por meio de empreendimentos da economia solidária; c) a terceira, focada no período de 2018 a 2012, aponta, de um lado, a maior dispersão de recursos entre o conjunto das ações beneficiadas (média de 12 anuais) e, de outro, uma aparente priorização a ações de formação e capacitação, de agentes atuantes no campo da economia solidária e dos próprios empreendimentos; d) a quarta, extraída do triênio de 2013 a 2015 (que reuniu 44% dos recursos totais repassados à SENAES ao longo de toda a série histórica), revela o reconhecimento da relevância adquirida no país pelos empreendimentos populares atuantes com resíduos sólidos, que ganharam destaque no triênio diante das demais temáticas, todas reunidas sob o único rótulo de “fomento e fortalecimento” da economia solidária, rótulo esse que perdurou e adquiriu preponderância nos dois últimos anos de existência da SENAES, renunciando o seu ocaso.

Conclusões

A primeira conclusão, de caráter mais geral, que se pode extrair da pesquisa realizada, é a de que a trajetória SENAES, em sua quase uma década e meia de existência, apresentou um caráter inconstante, errático até, dificultando o reconhecimento de seu papel como instância institucional capaz de imprimir o perfil de uma suposta política nacional de economia solidária. Comprovam essa inferência as quatro orientações de aporte de recursos que marcaram os quatro recortes periódicos da série histórica, orientações que estiveram longe de dialogar entre si e de apresentar sentido de continuidade e/ou de aprimoramento.

São resultados, no entanto, que, longe de menosprezar a importância e o papel desempenhado pela Secretaria, revelam que a mesma teve atuação de destaque em três frentes: a) como impulsora do movimento e do macro ecossistema da economia solidária no país, sobretudo dando visibilidade ao campo da ES; b) no apoio às diversas vertentes temáticas que compõem o campo, oferecendo condições para que os empreendimentos que o constituem viessem a se fortalecer, notadamente em suas dimensões econômicas e sociais; c) oferecendo rumos e caminhos para uma agenda de política pública para a economia solidária no país.

Outra constatação relevante extraída da pesquisa, evidenciada pelos dados contidos na tabela 1, é a de que, conquanto merecedora de papel de destaque, a SENAES esteve longe de monopolizar a gestão dos recursos repassados ao campo da ES no país ao longo do decênio e meio abordado pela pesquisa. Sob essa ótica de análise, três períodos são dignos de nota: a) o primeiro, entre 2004 e 2013, quando a Secretaria recebeu recursos entre 10% e 1/3 do montante total destinado em apoio à ES no país, possivelmente denotando priorizações a outras ações fora do controle da Secretaria; b) o segundo, entre 2014 e 2017, quando a SENAES aparentemente tenha se tornado a principal instância operadora da ES em âmbito nacional, movimentando recursos em montantes superiores a 70% do total; c) o terceiro período, marcado tanto pelo desaparecimento da SENAES quanto pela queda vertiginosa dos recursos orçamentários destinados à ES, num claro indicativo de sua retirada da agenda nacional de políticas públicas. Esses são dados que, no entanto, merecem aprofundamento em pesquisas futuras, sobretudo com vistas à identificação das instâncias e ações destinatárias dos recursos contidos na segunda coluna da tabela 1 (Valores Totais Ecosol).

Resgatando as dimensões demarcatórias da ES, elencadas na seção introdutória deste artigo, e confrontando-as com os resultados analíticos da pesquisa, é possível inferir que a atuação da SENAES tenha perpassado por praticamente todas elas. Não foram outras as constatações reveladas pelas áreas temáticas abrangidas pelas ações inseridas nas LOAs ao longo da série histórica, que contemplaram recursos capazes de dinamizarem a ES e seus empreendimentos em seus aspectos sociais, econômicos, ambientais e técnicos. Ademais, as dimensões institucional e política estão implicitamente compreendidas, à medida da própria inserção da SENAES como instância governamental.

No que diz respeito ao eventual diálogo da SENAES com instituições congêneres em âmbito latino-americano, a pesquisa não ofereceu elementos que pudessem evidenciar tais conexões. Fica, no entanto, registrada a experiência, com seus méritos e vicissitudes, passível de ser espelhada por outros países.

Para finalizar, há que se registrar a ressalva de que os dados trabalhados ao longo da pesquisa são apenas indicativos de ações apoiadas, impróprios pois para apurar ou avaliar a efetividade das mesmas ou, em outras palavras, o alcance e realização dos objetivos almejados pelos investimentos realizados. Essa ressalva sugere, por sua vez, lacuna a ser preenchida por pesquisa futura.

Referências

Antunes, R.; Alves, G. (2004). *As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital*. Campinas: Educação e Sociedade.

Brasil (2019). *Ministério do Trabalho. Secretaria Nacional de Economia Solidária. Avanços e desafios para as políticas públicas de economia solidária. Governo federal 2003/2010. 8 anos de economia solidária no governo federal*. Acesso em 10 set 2019. Disponível em: <http://acesso.mte.gov.br/>

Capella, A. C. N. (2007). Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In Hochman, G. *Políticas públicas no Brasil* (pp. 87-121). Rio de Janeiro: Fiocruz.

Caruana, M. E. C. (2013). *La Economía Social y Solidaria en las políticas públicas nacionales y su incidencia en el territorio: alcance y perspectivas*. (Tese Doutorado em Ciências Econômicas). Universidade de Buenos Aires, Buenos Aires.

Caruana, M. E. C. (2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Nueva Época*, n227, 349-378.

Chaves, R.; Demoustier, D. (2013). Conclusions, Evolutions, Divergences and Convergences of Public Policies. In Chaves, R.; Chaves, R.; Demoustier, D. *The Emergence of the Social Economy in Public Policy: An International Analysis* (pp. 335-346). CIRIEC. Bruxelas.

Coraggio, J. L. (2000). Da economia dos setores populares à economia do trabalho. In Kraychete, G.; Lara, F.; Costa, B. *Economia dos setores populares: entre a realidade e a utopia* (pp.91-141). Petrópolis: Vozes.

Coraggio, J. L. (2003). Economia do trabalho. In Cattani, A. D. (Org.). *A outra economia* (pp.33-52). Porto Alegre: Verraz Editores.

Coraggio, J. L. (2014). *La presencia de la Economía Social y Solidaria y su institucionalización en América Latina*. Documento Ocasional 7, Potencialidades y Límites de la Economía Social y Solidaria, UNRISD. Disponível em : <http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/search/7A2E9D246F8B55B2C1257CF900428C90?OpenDocument>

Culti, M. N.; Koyama M. A. H.; Trindade, M. (2010). *Economia Solidária no Brasil: Tipologia dos empreendimentos econômicos solidários*. São Paulo: Todos os bichos.

Eid, F; Addor, F; Chiariello, C.L.; Laricchia, C; Kawakami, A. (2015). Políticas de agroindustrialização em assentamentos da reforma agrária: uma análise do diálogo entre a prática das cooperativas do MST e as políticas governamentais. *Revista Tecnologia e Sociedade*, v. 11, 1-22.

Faria, M. S.; Sanchez, F. J. B. (2011). A economia solidária no Governo Federal: intersectorialidade, transversalidade e cooperação internacional. In Benini, E. A.; Faria, M. S.; Novaes, H. T.; Dagnino, R. *Gestão pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária* (pp.413-425). Outras Expressões: São Paulo.

Hintze, S. (2013). Políticas públicas para Otra Economía. En Maidana, R. y Constanzo V. (eds.) *Hacia otra economía* (pp.31-39). Los Polvorines, Universidad Nacional de Sarmiento.

Guerra, P. (2012). *Las legislaciones sobre economía social y solidaria: casos latinoamericanos y europeos*. Documento de Trabajo nº 4, Facultad de Derecho. Universidad de la República: Montevideo.

Laville, J. L. (2004). *El marco conceptual de la Economía Solidaria*. In: Laville, J.L. *Economía Social y Solidaria: Una visión europea*. Buenos Aires: Altamira.

Mance, E. (2006). *Políticas públicas para o desenvolvimento econômico solidário do Brasil*. SENAES. Disponível em <www.mte.gov.br/ecosolidaria/prog-txdiscussao>.

Morais, L. (2013). As políticas públicas de economia solidária (ESOL): avanços e limites para a inserção sociolaboral dos grupos-problema. (Tese Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Universidade Estadual de Campinas. Campinas.

Morais, L. P. (2009). Economía social (es) y economía solidaria (ESOL) en Brasil: consideraciones conceptuales y prácticas en prol de la construcción de alternativas socio económicas al desarrollo territorial. *Ánfora*, 16. (26), 39-50.

Morais, L. P.; Bacic, M. J. (2020). Social and Solidarity Economy and the need for its entrepreneurial ecosystem: current challenges in Brazil. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nº 98, 5-30.

Quijano, A. (1998). *Economía popular y sus caminos en América Latina*. Lima: Mosca Azul Editores.

Razeto, L. (1997). *Los Caminos de la Economía de Solidaridad*. Buenos Aires: LUMEN-HVMANITAS.

Schiochet, V. (2011). Políticas públicas de economía solidária: breve trajetória e desafios. In Benini, E. A.; Faria, M. S.; Novaes, H. T.; Dagnino, R.. *Gestão pública e sociedades: fundamentos e políticas de economia solidária* (pp.443-452). Outras Expressões: São Paulo.

Silva, S. P.. (2018). *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 – IPEA (pp. 1-48). Rio de Janeiro: Ipea.

Singer, P. (2007). Economia solidária: geração de renda e alternativa ao liberalismo. *Revista Proposta*, n° 2, v.26. n.72, 6-7.

Singer, P. I. (1998). *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. Petrópolis: Editora Vozes.

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

Singer, P. I. (2004). A Economia Solidária no Governo Federal. *Textos de Discussão IPEA-Boletim Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*. n°24, 3-5

Singer, P. I.; Souza, A. R. (2000). *A Economia Solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Editora Contexto.

Vieira, F. M. (2005). Coerência e aderência da economia solidária: um estudo de caso dos coletivos de produção do MST em Mato Grosso do Sul. (Tese Doutorado em Economia). Universidade de São Paulo, São Paulo.

Wellen, H. (2012). *Para a crítica da economia solidária*. São Paulo: Outras Expressões.

Bibliografia Complementar

Hintze, S. (2010). *La política es un arma cargada de futuro*. Buenos Aires: CLACSO.

Godoy, T, M. P. (2008) Políticas públicas para economia solidária no Brasil: a autogestão na reprodução das relações sociais de produção, *e-cadernos CES* [Online], Recuperado de: <https://journals.openedition.org/eces/1256>.

Azevedo, F.; Alió, F.; Ángel, M; Pereira da Silva, R. (2021). Espacialidade da economia solidária no Brasil. *Biblio 3w: revista bibliográfica de geografía y ciencias sociales*. Recuperado de: <https://www.raco.cat/index.php/Biblio3w/article/view/304130>

Cardozo, L. G. (2020). Políticas de promoción de la Economía Social y Solidaria en la comunidad mocoví Com-Caia de Recreo (Santa Fe, Argentina). La construcción de circuitos cortos de comercialización en el período 2012-2017. *Punto Sur*, (3), 51-77. DOI: <https://doi.org/10.34096/ps.n3.9698>

Enviado: 30/12/2020
Aceptado: 25/03/2021

Cómo citar este artículo:

Chiariello, C. L., Azevedo Fonseca, S. y Pereira Morais, L. (2021). Abordagem política e institucional da economia solidária na América Latina e a experiência da Senaes no Brasil (2004-2019). *Otra Economía*, 14(25), 76-95