

Análise da política de apoio a projetos de recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão

Análisis de la política de apoyo a proyectos de recuperación de empresas por trabajadores organizados en autogestión

Analysis of the policy of support to projects of recovery of companies by organized workers in self-management

Rafael de Almeida Martarello*

martarellorafael@gmail.com

Resumo: A Análise de Política tem se apresentado como campo de estudos que permite a interpretação conjuntural do funcionamento da Administração Pública por meio do encadeamento entre o surgimento, a finalidade e a trajetória de uma política pública. Este artigo objetiva analisar a política pública de apoio a projetos de recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão a luz do ciclo de políticas públicas. Precede-se aqui um estudo descritivo-interpretativo de abordagem qualitativa. Como estratégia metodológica de pesquisa foi utilizada o estudo de caso ex-post facto e a unidade de análise foi uma política pública de economia solidária, além do uso das técnicas de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas. Particularmente, este estudo ao problematizar o conteúdo político resultante daquilo que o Estado se desfez encontrou uma política pública anômala ao ciclo convencional de políticas públicas e uma má prática de governança e do acolhimento de demandas sociais pela secretaria responsável pela política. Desta maneira, o estudo contribuiu para produção de conhecimentos para o fenômeno de Fábricas Recuperadas, assim como no entendimento de um incipiente horizonte de fenômenos possíveis dentro do campo de análise de políticas públicas.

Palavras-chave: políticas públicas, fábricas recuperadas, SENAES

Resumen: El Análisis de Políticas se ha presentado como un campo de estudios que permite una interpretación coyuntural del funcionamiento de la Administración Pública mediante el vínculo entre el surgimiento, el propósito y la trayectoria de una política pública. Este artículo tiene como objetivo analizar la política pública de apoyo a los proyectos de recuperación de empresas por trabajadores organizados en autogestión a la luz del ciclo de las políticas públicas. Este es un estudio descriptivo-interpretativo con enfoque cualitativo. Como estrategia de investigación metodológica se utilizó el estudio de caso ex-post facto y la unidad de análisis fue una política pública de economía solidaria, además del uso de técnicas de investigación bibliográfica, documental y de entrevistas. En particular, este estudio, al problematizar el contenido político resultante de lo que el Estado deshechó, encontró una política pública anómala al ciclo convencional de políticas públicas y una mala práctica

*Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil

de gobernabilidad y aceptación de las demandas sociales por parte de la secretaría responsable por la política. De esta manera, el estudio contribuyó a la producción de conocimiento para el movimiento de Fábricas Recuperadas, así como a la comprensión de un horizonte incipiente de posibles fenómenos dentro del campo del análisis de políticas públicas.

Palabras-claves: políticas públicas, fábricas recuperadas, SENAES

Abstract: The Policy Analysis has been presented as a field of studies that allows the interpretation of the functioning of the Public Administration through the interlacing reaction between genesis, purpose and the trajectory of a public policy. This research aims to analyze the policy of support to projects of recovery of companies by organized workers in self-management based on the policy cycle. Precedes here a descriptive and interpretative study of qualitative approach. It was used as research strategy the ex-post facto study case of a public policy of solidarity economy, besides the use of bibliographic research, documentary analysis and interviews. Particularly, this research, when problematizing the political content that the State undid, found an anomalous public policy regarding the conventional public policies cycle and a bad governance and bad practice of social demand reception for the government agency responsible by this policy. Thus, this research offers a new knowledge for movement of recovered factories, likewise the understanding an incipient horizon of possible phenomena within the knowledge field of policy analysis.

Keywords: public policies, recovered factories, SENAES

Introdução

Os estudos em políticas públicas formam um campo chamado Análise de Política que tem como objeto de estudo “as decisões políticas e os programas de ação dos governos, interrogando-se sobre a gênese dos problemas que tais decisões procuram resolver, sobre as soluções formuladas e as condições da sua implementação” (Araújo & Rodrigues, 2019:11). Ao direcionar a apreciação sobre as propostas materializadas e para as ações institucionalizadas pelo Estado, a Análise de Política adquire a propriedade de debruçar-se sobre “a ação pública do Estado, seus determinantes, suas finalidades, seus processos e suas consequências” (Dalfior, Lima, Contarato, & Andrade, 2019: 2). Para além da notável importância do estudo do objeto e do objetivo deste campo, a Análise de Política é essencial para o entendimento das alterações nos rumos de uma política e das inter-relações organizacionais (Dagnino, Thomas, Costa, & Gomes, 2013).

Este trabalho objetiva analisar a política pública de apoio a projetos de recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão a luz do ciclo de políticas públicas. A política em análise era parte do Programa 2029, chamado de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, do Plano Plurianual 2012-2015. A principal motivação para a escolha desta política pública foi por esta ser direcionada para um tipo específico e peculiar de empreendimento produtivo que recebeu raras ações estatais e estudos no campo de políticas públicas, as chamadas Fábricas Recuperadas por seus Trabalhadores (FRs). Por outro lado, o principal atrativo desta política decorre de sua trajetória aparentemente não convencional dentro do ciclo de política: foi suspensa temporariamente, e logo após a secretaria promotora da política foi extinta.

O fenômeno de fábricas recuperadas por seus trabalhadores se trata de um fenômeno, primeiramente, de resistência à organização do regime de propriedade e da produção-circulação típica do capitalismo¹.

Uma fábrica recuperada é um produto da luta de trabalhadores para autogerir uma empresa capitalista que passou por um processo falimentar ou de inviabilidade econômica (Henriques *et al.*, 2013). Para entender estrategicamente este fenômeno de defesa ao direito ao trabalho, chamo atenção para a distinção entre ocupação e recuperação de fábricas:

O primeiro termo se relaciona ao processo direto de luta, valendo-se do acampamento na busca de alguma reivindicação, as pautas podem fazer frente ao não pagamento de salário, esvaziamento, continuidade da empresa quebrada, entre outros. Por sua vez, a recuperação se caracteriza pelo processo econômico e produtivo, desde a tentativa da continuidade do empreendimento até certa estabilidade conseguida após a reabertura gerida pelos trabalhadores. As fábricas podem estar ocupadas, mas serem recuperadas, isto se deve ao fato de ainda não terem atingido sua reivindicação, embora se tenha logrado a recuperação (Martarello, 2015, p.32).

As FRs são consideradas parte dos empreendimentos de Economia Solidária. Dentro da ES, os trabalhadores se associam de forma cooperativa, praticam a autogestão, priorizam a horizontalidade e a democracia em suas relações e decisões, desta maneira, por meio da ES vislumbra-se a potencialidade de um novo projeto de sociedade (Dibbern & Cristofolletti, 2020). Além disto, este formato de empreendimento não limita a sua atividade no âmbito produtivo, eles assumem também um papel social e plural em defesa de diversos movimentos sociais. A Fábrica Ocupada Flaskô, por exemplo, tem desenvolvido ações que resultaram na criação de um bairro popular, no oferecimento de Educação para Jovens e Adultos, e promovido eventos culturais e comunitários.

Conforme trabalho de Martarello, Dias & Picabea (2016), quando se trata de vínculos de solidariedade, motivação, qualidade de vida no trabalho, aprofundamento democrático e da consciência de classe, estes empreendimentos solidários em variados níveis estão ultrapassando o modelo convencional técnico-produtivo da empresa capitalista tradicional ao alterar a forma de gestão, as rotinas administrativas, os espaços decisórios, as relações entre trabalhadores e as tecnologias utilizadas no processo produtivo. O contexto institucional brasileiro ao que se refere às FRs é caracterizado pela falta de capital de giro por parte das empresas e da necessidade de uma política de Estado destinada às fábricas recuperadas, uma vez que há um vazio legislativo sobre o tema. Ambas diretrizes supracitadas implicam em dificuldades de prosseguimento dos objetivos destes empreendimentos, como também de sua manutenção como negócio. As possíveis ações necessárias que podem ser realizadas por instituições que se propõem a atuar com FRs passam pelo acesso a fontes de financiamento, criação de redes de comercialização, assessoramento técnico-científico e legal, realização de formação, e apoio institucional e de infraestrutura (Martarello, Dias & Picabea, 2016) (Estayno, 2015) (Henriques *et al.*, 2013). Tanto a Central das Cooperativas e Empreendimentos Solidários (Unisol) quanto o Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) e o Grupo de Pesquisa em Empresas Recuperadas por Trabalhadores (GPRT) têm tido a mesma percepção e têm atuado em determinado sentido para promover estas políticas.

¹ Para Dias e Martarello (2016: 209) o modelo convencional de organização da produção é “marcado pela hierarquia vertical, no qual a figura do chefe ou do patrão representa a autoridade à qual os trabalhadores estão subordinados. Há intensa especialização de tarefas, resultando, inclusive, em uma distinção entre quem planeja e decide e quem apenas executa tarefas. Esse padrão, no contexto das fábricas recuperadas, frequentemente dá lugar a uma organização associativa de trabalhadores que buscam manter uma gestão horizontal, incorporando e resignificando funções antigas e criando outras novas. Estas características permitem o desenvolvimento autônomo de cada unidade produtiva, propiciando a criação de múltiplas maneiras de organizar o processo de produção e gestão da fábrica”.

Por sua vez, as políticas públicas direcionadas às Fábricas Recuperadas são caracterizadas por Martarello (2015) como apoios superficiais que desconsideram suas debilidades, seu formato solidário, sua situação institucional-legal, e por fim não são colaborativas para a efetiva consolidação do movimento autogestionário. O que tem sido ofertado para as FRs são auxílios como subsídios/créditos, capacitação técnica-profissional, inclusão em projetos sociais, assessoria técnica e política, e doações e, além disto, formação sistemática, articulação política, isenção de impostos, transporte e apoio a infraestrutura, cessão de espaço (Henriques *et al*, 2013). A própria atuação da Secretaria Nacional de Economia Solidária era vista como tímida, pois a maioria dos atos do Poder Público em apoio às FRs descende da administração municipal e/ou estadual.

Exposta a complexidade dos problemas e os paradoxos jurídicos, econômicos, administrativos, trabalhistas que envolvem o fenômeno, e considerando a tradição paternalista do Estado Latino Americano, as fábricas recuperadas têm demandado ações ao poder público para solucionar dificuldades enfrentadas pelo setor. Para o ente receptor das demandas, este fato gera uma multiplicidade de desafios sistêmicos no que tange às políticas públicas empreendidas. A título de exemplo podem ser citados os desafios na execução de ações sem afetar o protagonismo dos agentes receptores da política, a reparação de direitos em conjunto com a manutenção de empregos ou a oferta de uma solução jurídica.

Desta forma, este trabalho tem como questão norteadora da situação-problema: como se deu o processo de elaboração e desenvolvimento da política pública de apoio a projetos de recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão. Após breve revisão bibliográfica, a seção de análise de política propriamente dita este trabalho se adequou à sequência discursiva dos resultados com as etapas do ciclo de políticas públicas.

1. Das Políticas Públicas ao Ciclo de Políticas Públicas

Uma política pública é o conteúdo material de programas e ações políticas, e deve ser considerada desde a sua fase de entrada na etapa de formulação, até a sua extinção. Outra definição importante diz que as políticas públicas “tratam do conteúdo concreto e simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (Secchi, 2013:1). Ainda, devemos afirmar que dentro do seio governamental as políticas públicas devem ser abordadas como arranjos institucionais complexos e juridicamente reguladas (Bucci, 2009).

Há, contudo, segundo Secchi (2013) dois elementos essenciais para esboçar a definição de políticas públicas: intencionalidade pública na solução, isto é, não ser resolvida por obra do acaso; e ser a resposta a um problema público coletivamente relevante para atores sociais específicos ou para a sociedade em geral. Em outras palavras, a política pública deve ter como missão “causar determinado efeito ou diferença, direta ou indiretamente, na sociedade” (Zeifert, 2019:116).

Para prosseguir com o que se constitui como políticas públicas e quais são os elementos de contíguos delas, é necessário ainda acrescentar três abordagens essenciais para compreender o horizonte de alcance das políticas públicas. A primeira é que o Estado deve ser visto como portador de mecanismos que podem “incentivar a promoção de políticas públicas até o ponto desejável ou ideal, até mesmo se omitir ou agir de forma coercitiva a um dado fenômeno” (Martarello, Dias & Picabea, 2016:23). A segunda concepção é não perder de vista a política pública como fenômeno inerentemente político, no qual ocorrem disputas ideológicas e de alocação de poder entre grupos. Já o terceiro pilar, refere-se à adoção de uma abordagem multicêntrica de políticas públicas. Esta abordagem esboça a perspectiva que políticas públicas podem ser realizadas por outros sujeitos (instituições) que não compõem a estrutura administrativa governamental e que, em alguns casos, podem manter vínculos de interdependência para a realização de uma política pública.

Esta visão multicêntrica de políticas públicas é um produto de particular avanço democrático: a participação de vários tipos de atores sociais na criação e influência na elaboração das políticas públicas e na própria atuação estatal. Ao tratarmos da maneira que governos exercem seu poder na administração e produção de resultados sociais, ambientais e econômicos em contato com atores sociais, estamos tratando de governança pública (Gonçalves, 2005).

Dentro dos aspectos que envolvem governança pública em cenário processualmente democrático há uma relação dialética, estruturante e imprescindível entre esta e a participação social em decisões acerca de políticas públicas (Oliveira & Pisa, 2015; Bliacheriene, Ribeiro, & Funari, 2013; Ronconi, 2011). Esta ação de exercício coletivo do poder político possibilita para atores uma vida política ativa nas rotinas decisórias sobre futuras oportunidades e/ou potenciais problemas sociais. Desta forma podemos ter processos decisórios em diferentes partes de uma política mais autoritários ou mais democráticos e participativos.

Com esta maior complexidade e expansão da vida política, há o surgimento de arenas de decisão política. Estas arenas contêm atores multifacetados e particulares que possuem poder de influência direta e indireta nos resultados das discussões e, dependendo da política pública, estes atores, ainda, conseguem influenciar a elaboração de propostas, sensibilizar a opinião pública e a agenda governamental. Ao tratar assim da influência de atores na formulação e implementação de políticas públicas, delineados por Secchi (2013), há dois importantes atores para construção e discussão da política pública discutida neste texto, os burocratas e as comunidades epistêmicas.

Os burocratas são um corpo detentor de conhecimento técnico para exercer as atividades que lhes estão designadas, ou seja, cabe a eles transformar valores e orientações políticas em atividades concretas. Eles afetam o processo de elaboração das políticas públicas de forma decisiva e discricionária no que tange as escolhas do que entrará na agenda de atenção da administração estatal para tratativas e de como podem ser realizadas as políticas. Por fim, cabe a estas a manutenção do funcionamento da máquina pública.

Outro ator relevante para políticas públicas são as comunidades epistêmicas. Estas devem estar organizadas voluntariamente e atuar de maneira institucionalizada ou informal. As comunidades epistêmicas são “redes de profissionais com reconhecida expertise e competência em um particular domínio e autoridade para reivindicar evidências e conhecimento relevante no âmbito daquele domínio ou assunto/área” (Haas, 1992:3), assim como, estes profissionais compartilham o uso de métodos científicos e paradigmas.

Fundamentado, inicialmente de forma estática os elementos básicos que compõem uma política pública, podemos partir para a operacionalização das políticas públicas e a interação entre estes elementos. Nesta etapa cabe ao analista crítico considerar as condições histórico-estruturais, a conjuntura socioeconômica e política tanto das políticas públicas como do público-alvo da política, o contexto organizacional do Estado e do fluxo de recursos estatais.

Os procedimentos realizados pela entidade executora de políticas públicas foram percebidos como padrões. Um destes padrões explicativos está refletido em um processo, pelo qual se elabora e executa uma política pública, chamado de Ciclo de Políticas Públicas. Esta ferramenta analítica envolve etapas que possuem características específicas como: (I) identificação do problema; (II) formação da agenda decisória; (III) formulação de alternativas; (IV) implementação; (V) avaliação; e (VI) extinção. Desta forma, pode-se falar em fases da vida de uma política, o ciclo trata da existência de uma política pública - sua gênese, vivência e morte.

A primeira etapa do ciclo de políticas públicas é a percepção ou reconhecimento pelos atores de um problema coletivo, adversidades e/ou distúrbios que oferecem algum risco social. Este processo necessita ser examinado a partir de alguma trajetória que operacionalize seu tratamento. De outro lado, a má definição de um problema, produzirá uma má solução (Subirats, 2007). Isto é, uma falha ou

negligência no primeiro processo do ciclo de política pública poderá ocasionar erros nas etapas subsequentes ou comprometer a efetividade da solução.

Na segunda fase do ciclo, ocorre o processo de inserção na agenda governamental do assunto ou do problema a ser superado. A agenda deve ser entendida como um “conjunto de problemas encarados como relevantes pelos atores envolvidos com a política” (Raeder, 2014:130). Nesta etapa o problema passa pela atenção momentânea por parte de pessoas ligadas à estrutura pública competente para a execução da política (Baptista, & Rezende 2011). Em outras palavras é uma fase em que alguma entidade executora de políticas públicas decide atender uma demanda. Esta fase do ciclo é marcada fortemente por pressões e conflitos por partes dos atores em busca de conseguirem obter prioridade na resposta de sua demanda e de outro lado pelo interesse e contato dos definidores da agenda com a demanda.

Oportuno citar dois conceitos importantes do campo de Análise de Política. O primeiro é o de não tomada de decisão de Bachrach e Baratz (1962). Este aponta a coibição política institucional contra determinados temas por meio de uma mobilização contrária com objetivo de impedir que estes temas alcancem holofotes ou se encaminhem rumo à esfera de decisões (agenda decisória). Outro fator que pode alterar a agenda de maneira decisiva são as mudanças de governo.

As mudanças governamentais (governmental turnover), nomeadamente mudanças de ciclo político, remodelações e reconfigurações de governos e parlamentos, mudanças nas hierarquias da administração, sendo a mudança de governo o fator mais propício à ocorrência de alterações na agenda política. Ao contrário do que acontece no fluxo das políticas, em que o consenso é produto de processos de persuasão e difusão, no fluxo da política os consensos são construídos através de intensos processos negociais e pelo estabelecimento de coligações (Araújo, & Rodrigues, 2017:22).

Na fase de construção de alternativas são formuladas projeções de como solucionar ou mitigar o problema. Estas são executadas pelos formuladores de políticas públicas que realizam o recorte a ser enfrentado pelo poder público (objeto), da forma como serão executadas as estratégias (metodologia), da criação de metas, indicadores, instrumentos, e do grau do entendimento social de cooperação e aceitação da política.

Realizada a construção de alternativas para solucionar o problema, a próxima etapa seguindo o ciclo de políticas públicas deve tratar da etapa de implementação da política pública, esta “consiste em fazer uma política sair do papel e funcionar efetivamente” (Rua, 2009: 93). O sucesso desta etapa está dependente de aspectos que vão desde o alinhamento da equipe com os objetivos, valores e necessidade técnica de execução da política até questões normativas (Rua, 2009). Assim, podemos dividir o processo de implementação em duas partes, uma primeira de alicerce, com a seleção das instituições implementadoras, contratação de servidores, provisão de recursos financeiros e a elaboração de projetos, leis e editais. E outra da execução da política propriamente dita, na qual há alteração material tratativa sobre o problema.

Sobre esta quarta etapa do processo de operacionalização de uma política pública “ocorre em um ambiente caracterizado por contínua mutação, mutação esta que é inteiramente *alheia à vontade dos implementadores*” (Arretche, 2001, p.50), acrescentaria que acontece o mesmo nas etapas anteriores, fazendo com que ocorra fenômenos alheios à vontade dos formuladores e dos contemplados com a política. Estas mutações podem ser geradas por uma alteração orçamentária, da importância da secretária encarregada da política pública, entre outros motivos não previstos na criação da política (Arretche, 2001). Ainda sobre este tema, pode ainda ser mencionado que

uma política pode simplesmente não chegar a ser implementada, seja pela reação de interesses contrariados, seja por reação ou omissão dos agentes públicos envolvidos, seja por reação ou omissão

até mesmo dos possíveis beneficiários. Ou, alternativamente, pode ter apenas algumas de suas partes implementadas. Pode ter partes implementadas contraditoriamente à decisão e aos seus objetivos. Pode ter partes implementadas de maneira diversa – embora não contrária – do que foi previsto. Pode ter partes implementadas contraditoriamente entre si. E muitas outras coisas podem ocorrer, gerando resultados absolutamente diferentes daquilo que se pretendia com a decisão (Rua, 2009:104).

A etapa de avaliação e monitoramento da política pública é uma fase que é esboçada desde a etapa de formulação e percorre todo o processo de execução da política. Para o correto andamento desta etapa é necessário existir indicadores e índices previamente estabelecidos que possam aferir impacto, resultados e efeitos entre a política pública planejada e sua materialização.

A literatura sobre o tema, em geral, menciona que o ciclo de políticas públicas é esporadicamente insuficiente para transcrever a complexidade real do processo que tramita uma política pública. Os principais fatores da realidade social e econômica, como também institucional de imprecisão, que não são tão evidentes no ciclo de políticas públicas são: conflito político-partidário; grande espaço temporal entre aprovação formal e início de atividades; problemas com adesão da política; desobediência por parte do implementador ao formulador; instituição de nova prescrição legal; distância na tradução de objetivos do programa e seu desenho; divergência de valores; transferência de serviços e atribuições entre agências; cegueira departamental; limitação de racionalidade; conflito de poder; assimetria de maturidade, profissionalização e grau de influência entre órgãos da administração.

De outro lado, o ciclo de políticas públicas representa um modelo de etapas que compõem a vida de uma política. Se, por exemplo, o período entre tomada de decisão e implementação é longo ou se um órgão tem mais poder de influência sobre uma política, ainda assim, os aspectos elementares deste modelo do ciclo estão presentes. O que se altera são as configurações possíveis dentro de cada etapa em particular. Assim, frente a estes fatores de incerteza, cabe ao analista organizar a configuração resolutiva por meio de fatores reconhecíveis. Desta maneira é possível conseguir dialogar com o contexto e imbricações pela qual a política recebe e oferta influências.

2. Métodos

Nas categorias que compõe o campo de Análise de Política, este estudo se localiza dentro da categoria de estudos sobre o conteúdo da política, nos quais os “analistas procuram descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas particulares” (Ham, & Hill, 1993:24). Nos estudos sobre o conteúdo da política o pesquisador vai responder: por que surgiu, como surgiu e o que ocorreu com a política.

Precede-se aqui um estudo interdisciplinar descritivo-interpretativo com abordagem qualitativa. A estratégia de pesquisa adotada foi o estudo de caso *ex-post facto* de uma política pública específica de Economia Solidária. Como categoria analítica do construto política pública, foram utilizadas as etapas do modelo de análise do ciclo de políticas públicas. Para realização da coleta de dados para o estudo de caso, o trabalho fez uso de triangulação de técnicas para obtenção das informações sobre a política, sendo elas a entrevista, a pesquisa documental, e por fim a pesquisa bibliográfica.

As entrevistas ocorreram entre o último bimestre de 2016 e o primeiro semestre de 2017. Foi utilizado um questionário com questões mistas aplicadas por meio eletrônico. O primeiro questionário contou com a participação de dois componentes do Grupo de Pesquisa em Empresas Recuperadas por Trabalhadores (GPRT) que responderam perguntas ligadas à história do grupo de pesquisa, identificação do problema e entrada na agenda governamental da política pública em questão no artigo e as perspectivas atuais da comunidade epistêmica.

Já o segundo questionário foi dirigido aos formuladores desta política. Este questionário tinha como objetivo obter respostas sobre a intencionalidade da política, coletar detalhes sobre sua concepção,

entender a relação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) após a paralisação da política com movimentos e empreendimentos de Economia Solidária, e esclarecer aspectos diversos do edital. Embora inicialmente os formuladores aceitassem responder o questionário, após o envio do mesmo não houve respostas, mesmos após insistentes contatos, criando um limite metodológico ao estudo.

Deste limite metodológico resulta uma compreensão limitada sobre a razão da escolha de determinados aspectos na política, quais organizações e empresas enviaram propostas e de forma simultânea sua aderência, dúvidas de itens específicos, e a expectativa dos formuladores sobre a política.

Tendo em vista o insucesso na tentativa das entrevistas com os formuladores da política, para o prosseguimento do exame da política o estudo optou por se concentrar na análise documental do edital, uma vez que este era a única alternativa conhecida que passou para a fase de implementação. Para isto foram analisadas recomendações, portarias e resoluções edificantes do edital, assim como notícias que possibilitassem o encadeamento entre contexto, justificativa, objetivos e estratégias da política. Como também, para a análise documental utilizou de documentos jurídicos, documentos governamentais e administrativos estruturantes e/ou relacionados com a política pública.

Por fim, a pesquisa bibliográfica contou com obras que pudessem auxiliar o contexto institucional da secretaria promotora e/ou que ofertassem subsídios para a compreensão de fatos geradores, de atores, o atual ambiente das FRs e a visão dos potenciais receptores da política pública estudada.

3. Contextualização, Antecedentes e Desenvolvimento da Política Pública

As políticas de Economia Solidária caracterizam-se como uma nova ação do Estado na geração de trabalho e renda para pessoas em situação de pobreza. A criação da Secretária Nacional de Economia Solidária pelo Governo Lula em 2003 é considerada como resultado da militância popular por formas não convencionais de organização produtiva e social. A secretaria tinha como competência criar diretrizes, definições e políticas públicas articuladas com a sociedade civil organizada com objetivo de estimular empreendimentos autogestionados e promover a Economia Solidária.

No campo da Economia Solidária, entre 2011 e 2015, foram beneficiadas 260 mil pessoas e apoiados 15 mil empreendimentos econômicos solidários (Brasil, 2016a). O investimento em Economia Solidária pelo Ministério do Trabalho se configura em um tipo alternativo de intervenção sobre emprego e trabalho. A dotação orçamentária total da SENAES de 2004-2018 foi de R\$ 1.159.570.910 (Silva, 2018), o que representa apenas 0,84% da dotação do Ministério do Trabalho no mesmo período, que foi de R\$ 1.377.074.256.720.

A política pública escolhida para este estudo foi a de Apoio a Projetos de Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão, lançado em 2015, que teve como órgão proponente o Ministério do Trabalho e Previdência Social via Secretária Nacional de Economia Solidária. A política tem como objeto a “seleção de projetos para apoio a processos de recuperação de empresas por trabalhadores/as organizados em regime de autogestão” (Brasil, 2015a:2). E como objetivo a manutenção dos postos de trabalho, viabilizar atividades produtivas e o aprimoramento das condições de vida dos trabalhadores/as e seus familiares.

A política em análise era parte do Programa 2029 do Plano Plurianual 2012-2015, nomeado por Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária. O objetivo que trata esta política dentro do programa é de “Fomentar e fortalecer empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação em cadeias de produção, comercialização e consumo por meio do acesso ao conhecimento, crédito e finanças solidárias e da organização do comércio justo e solidário” (Brasil, 2011: 80). Este objetivo chamado de 0983 possuía como meta “Promover a incubação, assessoria técnica e o fomento direto a 1,5 mil empreendimentos econômicos solidários” (Brasil, 2011: 80). Para isto a SENAES lançou a Iniciativa 046T que versa sobre o “Fomento e fortalecimento de

Empreendimentos Econômicos Solidários e suas Redes de Cooperação de produção, comercialização, finanças solidárias e consumo com formação, incubação, assessoramento técnico, desenvolvimento e disseminação de tecnologias sociais e apoio à infraestrutura” (Brasil, 2014: 45).

Ao tratar da primeira parte do ciclo de políticas públicas que versa sobre a identificação do problema por parte de atores sociais é possível depreender que políticas públicas têm sido destinadas direta ou indiretamente para as fábricas recuperadas - ela que é por si mesma uma resposta a um problema social - desde o Programa de Apoio à Consolidação de Empreendimentos Autogestionários (PACEA), até cessão de espaço para atividades por algumas prefeituras.² Apontar ao certo como ou onde se iniciou o reconhecimento dos problemas públicos ligados à Fábricas Recuperadas é um processo impreciso. Não que isto negue a utilidade do ciclo de políticas públicas, mas demonstra melhor aplicabilidade do ciclo em problemas novos, pois se desfigura em problemas públicos que são ou já foram previamente enfrentados.

Ao longo de décadas, a atuação dos atores sociais que defendem a categoria de fábricas recuperadas foi fundamental para a inserção da política na agenda governamental, do mesmo modo, é interessante para uma secretaria especializada em empreendimentos autogestionários dedicar uma política às FRs. Este processo de inserção da agenda institucional é multifacetado, pois um conjunto de demandas antigas não realizadas vão sobrecarregando os órgãos para realizarem alguma medida frente às diversas demandas que são recebidas e as dificuldades que vão se acumulando ao que toca os grupos marginalizados.

No caso da política pública em questão podem ser citados, a título de exemplo três casos envolvendo a Fábrica Ocupada Flaskô: os Projetos de Lei no Senado (PLS 257/12 e o PLS 469/12);³ recebimento de uma visita do secretário da SENAES; e o Grupo Interministerial de Trabalho criado pela Portaria 30, de 24 de outubro de 2014 da Secretaria Geral da Presidência da República.⁴

Na ótica dos entrevistados o desenho que teve como consequência o Edital de Apoio a Projetos de Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão iniciou com a colaboração do Grupo de Pesquisa em Empresas Recuperadas por seus Trabalhadores (GPERT). O GPERT é uma comunidade de pesquisadores ligados a mais de dez universidades brasileiras formada em 2010 com objetivo de realizar o mapeamento das empresas recuperadas brasileiras. Com o lançamento da obra *Empresas Recuperadas por Trabalhadores no Brasil* do GPERT houve o dimensionamento e a identificação qualitativa e quantitativa de diversos problemas que afligem as FRs brasileiras.

Com o Seminário de Empresas Recuperadas por Trabalhadores, realizado entre os dias 11 e 13 de dezembro de 2014, foi possível sinalizar uma convergência por meio de debates e conversas entre o poder público, representado pelo BNDES e a SENAES, e atores sociais presentes, representados pelo GPERT, representantes de vinte e três FRs brasileiras, além de instituições e movimentos de trabalhadores e estudiosos ligados à causa. No seminário foram discutidas as diretrizes e políticas públicas que deveriam ser voltadas às FRs, além do mapeamento realizado pelo GPERT. Como resultado da discussão, houve a produção de um relatório elencando as principais propostas da discussão e políticas públicas a serem tomadas, o qual foi entregue ao poder público. Dentre as principais, podem ser citadas políticas de apoio a formação, assessoria técnica e jurídica às FRs, crédito e financiamento, como também para formação de redes de comercialização.

² Este programa é feito pelo BNDES, do qual tem a incumbência de “atuar em áreas falhas do mercado que o mundo capitalista tem” segundo exposição de Eric Flores Coelho representante do banco em seminário nacional de empresas recuperadas em 2014.

³ PLS 257/12 é direcionada para declarar a desapropriação de interesse social da planta industrial da Fábrica Ocupada. Por sua vez, o PLS 469/12 propõe alterar a Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962 para haver hipótese de desapropriação de bens improdutivos de empresas abandonadas ou falidas.

⁴ DOU de 27/10/2014, nº 207, Seção 1, pág. 1.

De acordo com a comunidade epistêmica em fábricas recuperadas, a SENAES após receber os documentos reivindicatórios sistematizados pelo GPERT - no qual estava apresentado não só os problemas, mas também algumas alternativas -, iniciou a concepção e elaboração da política. A secretaria durante este período, compreendido como de formulação e tomada de decisão da política, não procurou nenhum dos vários atores sociais desta arena política para discutir o andamento da solução.

Se por um lado os pesquisadores do GPERT e os atores atuantes no movimento de fábricas recuperadas acreditavam na posição de que esta política pública surgiu diretamente a partir dos seus esforços empreendidos,⁵ de outro lado, a análise documental nos conduz para uma suposição diferente: a de que antes mesmo do nascimento desta comunidade epistêmica, anteriormente a maioria das ações governamentais em favor das FRs, e previamente à recente articulação dos atores sociais atuantes com fábricas recuperadas, já havia sido elaborado esta política pública.

Ainda em 2010, em pedido do secretário substituto em exercício por meio da Nota Técnica nº 37/2010/SENAES/MTE, foi requisitado à Consultoria Jurídica da Advocacia Geral da União uma análise sobre legalidade da minuta do edital de chamada pública de Apoio a Projetos de Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão que gerou em abril o Parecer/CONJUR/MTE/nº123/2010, cujo objeto da chamada pública da minuta é o mesmo que aparece no edital em análise neste estudo.⁶

Com o apontamento deste documento de análise editalícia é possível afirmar que havia sido esboçada no início de 2010 uma política pública destinada a projetos de apoio a recuperação de empresas por trabalhadores em situação de crise, falência e reestruturação com igual objeto, objetivo e metodologia do chamado Edital de Chamada Pública de Parceria SENAES/MTPS n.º02/2015, em análise neste trabalho. E, após a realização deste procedimento obrigatório de análise de legalidade ao qual todo e qualquer edital tem que ser submetido, não houve nenhum edital da mesma natureza submetido a Consultoria Jurídica da Advocacia Geral da União junto ao Ministério do Trabalho e Emprego.

Após a análise estritamente jurídica, o órgão expediu algumas recomendações e orientações, tais como:

- a) Indicar em consonância com o art. 8º da Portaria Interministerial 127/2008 a existência disponibilidade orçamentária e o empenho da parcela para o exercício financeiro em curso, como também para os exercícios futuros;
- b) Adequar prazos para interposição de recursos, prever limites de diárias segundo o Decreto nº 6.907/2009 que dispõe sobre o assunto, e prever aprovação do Plano de Trabalho antes da celebração do contrato.
- c) por fim, o órgão orienta sobre dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal em ano eleitoral, como também se atentar aos procedimentos necessários caso o convênio do programa ultrapasse a vigência do Plano Plurianual.

⁵ Tese reforçada pelo recente livro *Dialética da autogestão em empresas recuperadas por trabalhadores no Brasil* produzido principalmente pelo GPERT que logo em seu início ao descrever os avanços obtidos por meio da publicação anterior e pelo seminário, faz a seguinte afirmação sobre as propostas sintetizadas naquele evento: “Essas propostas, definidas coletivamente no seminário de 2014, foram a base de um edital lançado pela SENAES-MTE em 2015, para apoiar a elaboração de plano de negócios de ERTs” (Henriques, et al, 2019: 30).

⁶ Este procedimento de análise da legalidade é realizado em cumprimento ao art. 38º da Lei de Licitações que estabelece que “As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração” (Brasil, 1993). Ressalto que tive acesso a minuta do edital, não só o parecer, por meio do pedido de acesso à informação registrado sob o número de protocolo 03005.101189/2022-19.

Sobre a influência das recomendações da assessoria jurídica da Administração, é percebido que o “novo” edital cumpriu as orientações esboçadas ao não apresentar de forma documental, no processo licitatório, justificativas de divergência conforme a redação dada pelo Acórdão 4.984/2011 - 2ª Câmara do Tribunal de Contas da União.

Ao que versa sobre a formulação, o edital é a expressão concreta da Ação 20GG⁷ que tem sua razão de ser na chamada pública de projetos para apoio de processos de recuperação fabril. O edital redigiu algumas metas que se cumpridas como um todo satisfaz o objetivo estipulado, são elas: realizar intercâmbio de empreendimentos entre trabalhadores; criar redes de cooperação e de cadeia produtiva; promover formação integral; proporcionar assessoria técnico e jurídico em diversas atividades e divulgar as experiências.

Dito o que se espera durante o andamento e na conclusão da política, o edital traça a maneira pela qual deve ser realizado: assessoria técnica relacionada com atividades administrativas, jurídicas e econômicas, apoio na articulação de redes de empreendimentos solidários e atividades com outros grupos sociais e promoção em várias instâncias de formação integral e sistemática de trabalhadores (Brasil, 2015a).

Ao que tange o desenvolvimento das ações, a política faz duas previsões, uma de caráter financeiro e outra de caráter operacional. Para esta política é previsto um recurso de vinte milhões de reais, que tem como unidade orçamentária responsável, de acordo com a Lei Orçamentária, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Ao que versa a operacionalização da política pública, o edital determina que as entidades que desenvolverão os projetos para a participação do convênio já executem atividades relacionadas ao objeto e ao sujeito da política - fábricas recuperadas de trabalhadores em autogestão. Os critérios de avaliação para escolha das propostas referem-se a: qualificação da estrutura técnica; experiência institucional; e capacidade operacional e metodológica da proponente. Embora nesta categoria possam se enquadrar instituições como a Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC), consultorias privadas ou o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), o que não satisfaz o fortalecimento dos princípios e valores da Economia Solidária, ainda que possa fornecer auxílio em questões específicas do negócio.

Em consonância com a necessidade atual, os formuladores conscientes primeiramente da dificuldade situacional que enfrentam as FRs, destinaram a política também para empresas que estão iniciando a mobilização para a recuperação se estendendo às redes de articulação entre empresas já recuperadas. De forma estratégica, a maior parte do recurso é destinada para manter as empresas estabelecidas. Em segundo ponto, conhecendo o contexto em que estão inseridas as FRs, o edital determina que a proponente deve apresentar projeto de abrangência regional, estadual ou nacional.

Prosseguindo sobre os critérios determinados no edital, os formuladores definiram que cada entidade executora do projeto poderia enviar somente uma proposta, e todas as empresas recuperadas participarem somente de uma proposta. Desta maneira é possível produzir vários laboratórios sociais, permitindo maior chance de obter boas práticas para serem utilizadas futuramente. Da mesma forma, o edital estabelece as ações específicas que devem ser desenvolvidas para alcançar o objetivo da política, estas se enquadram em eixos metodológicos maiores sendo eles: diagnóstico, planejamento e monitoramento; formação e assessoria; organização de redes de cooperação; pesquisa, sistematização e disseminação.

⁷ Dento do Programa 2029, Objetivo 0983, Iniciativa 046T a Ação 20GG foi chamada de Fomento, Capacitação Ocupacional, Intermediação e Assistência Técnica a Empreendimentos Populares e Solidários e a Trabalhadores.

Com a finalidade de assegurar a eficiência do investimento realizado no apoio aos projetos é pedido para que as propostas contenham considerações sobre descrição minuciosa das atividades a serem executadas, as características das fábricas, a forma de avaliação e monitoramento das ações, as estratégias de parcerias complementares e utilização de abordagens características da Economia Solidária. O investimento será da ordem de 250.000 por empresa e o projeto geral deve comportar no mínimo quatro fábricas recuperadas. Os formuladores também estabeleceram um limite máximo do recurso de R\$ 10.000.000 por projeto. Considerando o número de 134 FRs identificado em 2012 pelo Sistema de Informações em Economia Solidária, esta cifra monetária possibilita o alcance máximo de 60% das Fábricas Recuperadas existentes, mas se considerado o mapeamento de feito pelo GPERT que encontrou 67 empresas é possível todas as empresas recuperadas existentes participarem, e ainda existir uma margem de segurança de 20% para inserção de experiências que surgiram desde o mapeamento formal ou que surjam repentinamente do lançamento da política ao preenchimento do edital.

De outro lado, devido ao limite orçamentário, é possível que duas entidades realizem todos os projetos. Ao que tange a FRs, só existem duas entidades específicas que trabalham com assessoria. Embora deixe prescrito para quais fins se podem utilizar os recursos e para quais não, de forma a garantir o uso para a finalidade estipulada, e pensando em monitorar o cumprimento legal das metas e etapas descritas no projeto do uso do recurso, o desembolso é realizado em três parcelas. Para assegurar a lisura de todo processo no acompanhamento das execuções, fiscalização e prestação de contas o edital se ampara no Decreto 6.170/2007 e na Portaria Interministerial nº 507/2011.

Reconhecendo os limites da previsão de todas as ações que serão desenvolvidas pela instituição conveniente, os indicadores de avaliação e monitoramento serão processados exclusivamente por estas instituições. Para alinhar o que é desejável nesta seção, os formuladores esboçaram no Anexo I do Edital algumas especificações complementares.

Ocorre que como prescrito no item 13.3 do Edital, que diz que a “a qualquer tempo, a presente Chamada Pública poderá ser revogada ou anulada, no todo ou em parte, por motivo de interesse público ou exigência legal sem que isso implique direito a indenização ou reclamação de qualquer natureza” (Brasil, 2015a, p.18), a política, após prorrogar os prazos do processo de seleção da proposta mais vantajosa, foi suspensa para republicação em janeiro de 2016 com alterações formais que adequassem a celebração do convênio ao novo texto dado pela Lei nº 13.204 de Dezembro de 2015,⁸ e com a extinção da SENAES, há pouca probabilidade que a política não esteja extinta em conjunto.⁹

A política pública em análise iniciou a primeira fase da implementação com a chamada pública para seleção de projetos, já detalhada nos parágrafos acima, mas só cumpriu parcialmente esta etapa por não ter terminado a etapa de seleção de instituições implementadoras devido à suspensão temporária para republicação. E não iniciou a segunda parte, que era de funcionamento da política na realidade social.

⁸ O surgimento da lei 13.204/15 modificou uma lei promulgada um ano antes, alterando desta forma, segundo o caput, o “regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público” (Brasil, 2015b). Essa foi uma alteração de pouco efeito sob o edital.

⁹ Suspensão por Nota Informativa de 21/12/2015. Rebaixamento para subsecretaria realizado dia 05/11/2016 pelo governo de resultante do golpe legislativo, e pela Medida Provisória nº 870/19 foi transformada em departamento do Ministério da Cidadania.

4. Para além da descrição do caso

Antes de discutir alguns aspectos da política e as circunstâncias que levaram à suspensão da política precisamos contextualizar a extinção da SENAES. Esta ação está atrelada ao momento político de ruptura jurídica-institucional brasileira e ao desincentivo de políticas de caráter popular e social destinada à população que vive marginalizada ou em estado de vulnerabilidade social. O que implicou na alteração do sistema de implementação.

O primeiro fator que contribui com a explicação da não execução da política em análise é a dinâmica de comportamento da execução orçamentária da SENAES entre 2004 – 2018 (Silva, 2018). Há um hiato crescente entre planejamento e a execução dos programas da SENAES que revela uma queda na capacidade de execução orçamentária da secretaria.¹⁰ A queda na capacidade de execução da SENAES tem claras razões no âmbito institucional, entre as principais se referem ao término do convênio junto à Fundação Banco do Brasil e a necessidade de adaptação as normas de transferência de recursos para programas governamentais, por exemplo, o Decreto nº 6.170/2007 que dispõe sobre regulamentação de convênios, contratos de repasse e termos de execução entre Administração Pública e entidades privadas sem fins lucrativos (Silva, 2018).

Ao debruçar-se sobre os dados de Silva (2018) ao longo do período 2004-2007 o Índice de Execução Orçamentária (IEO) da secretaria era de 81,1%, enquanto que em este valor entre 2008-2011 foi de 41,2%. Já no período de 2012-2015, período de análise deste artigo, o IEO foi de 22,8%. Há uma contradição neste último período, pois a dotação orçamentária para a secretaria na Lei Orçamentária estava mais do que duas vezes maior do que no período anterior.

O autor supracitado, ainda aponta fatores que vão além do âmbito jurídico, havia na unidade gestora da política problemas institucionais relacionado com o pessoal e o aumento de atividades e convênios.

Neste mesmo sentido explicativo, ao voltarmos nossa análise para a Ação 20GG, é observado que ela não teve nenhum valor empenhado no ano de execução da política (Brasil, 2015c). Para o ano seguinte, a Lei Orçamentária já estimava para esta Ação o valor de um milhão de reais, que significa 5% do valor previsto no ano anterior, mesmo sem ter executado a Ação em 2015, este valor no exercício seguinte também não foi empenhado (Brasil, 2016b).

A política em análise apresentou, ainda que inicialmente, comportamento sequencial e lógico com as fases e características do Ciclo de Políticas Públicas descrito pela literatura utilizada, o que reforça a aplicabilidade deste modelo para a análise de política. Embora, tenha existido dada aproximação da SENAES com os atores sociais em determinado momento, encontramos a incompletude e a dissimulação no processo de governança de políticas públicas. No que se entenderia como a fase de identificação de problemas e inserção na agenda, esta proximidade não permaneceu durante a formulação de alternativas e na tomada de decisão. De outro lado, apurou-se que a política pública não é produto dos acordos e discussões políticas na qual participaram os atores sociais, uma vez que a política já havia sido formulada anteriormente.

Até o momento, realizamos análise estrita do Edital de Chamada Pública de Parceria SENAES/MTPS n.º 02/2015, mas vale ressaltar que enquanto esse edital teve problemas no andamento de sua implementação, outro edital lançado simultaneamente e que passou pelos mesmos problemas foi realizado com êxito. A Iniciativa 046T tinha uma segunda ação, a Ação 20YT, que culminou no Edital

¹⁰ Este apontamento foi materializado principalmente pelo Índice de Execução Orçamentária (IEO) da unidade gestora, além de esboçar fatores institucionais e os arranjos operacionais de execução. O IEO mede percentualmente a quantidade do orçamento executado em relação ao orçamento previsto na Lei Orçamentária Anual.

de Chamada Pública de Parceria SENAES/MTPS n.º01/2015, suspenso pela mesma Nota Informativa que o Edital n.º 02/2015. Diferentemente do Edital de Apoio a Projetos de Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão, este foi reaberto,¹¹ teve valor empenhado em 2014 (Brasil, 2015c) e em 2015 (Brasil, 2016b). Mesmo sem a concretização da Ação 20GG foi possível alcançar a meta de promover a incubação, assessoria técnica e o fomento direto para 5 mil empreendimentos econômicos solidários e redes de produção e comercialização (Brasil, 2016b). Desta maneira, embora comprovado a existência de problemas de execução orçamentária, a reabertura do Edital n.º 02/2015 até o presente momento é ignorada e não foi realizada nenhuma consideração dentro das notas avaliativas das ações previstas nos programas do governo.

Na interpretação desta anomalia que pode ocorrer frente ao ‘natural’ andamento de uma política pública, principalmente devido ao complexo drama social brasileiro, o insucesso desta etapa fortalece a tese sobre o impacto de mudanças de governos na remodelação de políticas (Araújo, & Rodrigues, 2017), como também da possibilidade de parcialidade da implementação (Rua, 2009). Isto em junção com o achado de que a política que passa por ajustes e não transita para outra etapa, permanecendo em posição estanca na etapa de implementação, supõe que é possível haver outro caminho após a implementação que não seja avaliação da política ou extinção no ciclo de políticas públicas.

Neste caminho, a política permanece em *stand by*. Para chegar a tal ponto, a política pública precisa ter passado por um processo de atrofiamento a tal ponto que sobrou somente o conceito dela, pois não tem potência de ação ou movimento na realidade pública. Em outras palavras, ela não se efetuou, embora tenha ocorrido.

Como resultado desta singularidade, que denomino de virtualidade de uma política pública, não há resposta às demandas abertamente reconhecidas pelo Estado, permanece e prevalece o problema que aflige uma parcela populacional, além de ocorrer o desperdício de recursos que poderiam ser concentrados em ações que se concretizam. Este comportamento em políticas públicas demonstra engenhosidade para a não solução de um problema ao mesmo tempo em que se mantém uma relação não conflituosa com os atores demandantes, pois não se omite frente a um problema coletivo, não executa nenhuma coibição política institucional contra debates ou se incita uma mobilização contrária, mas ao contrário, apresenta-se uma proposta para resolver um problema público. É preciso ainda reforçar que nesta política não houve omissão ou práticas coercitivas por parte do Estado.

Insta mencionar que quando houve a publicação desta política, os setores ligados às fábricas recuperadas a entenderam como um legítimo atendimento às reivindicações feitas. Estes setores estavam com a expectativa de que seria possível obter recursos para estruturação do processo de recuperação via assessoria e realizar a divulgação da recuperação de fábricas como alternativa ao encerramento de empresas, ao desemprego e ao não recebimento de direitos trabalhistas. Como consequência da suspensão, temos a desarticulação das ações planejadas entre instituições de assessoria e empresas, também houve uma quebra de expectativa e/ou decepção dos atores ao não ter seu empenho reconhecido em seu pleito por políticas públicas. Fato este potencializado pelo item 5.1.1 letra c do Edital que abria esperança para aumentar a quantidade de recursos oferecidos.¹²

¹¹ Para obter mais informação acessar: <http://trabalho.gov.br/licitacoes-e-contratos/licitacoes-do-trabalho/editais-e-licitacoes-do-trabalho/itemlist/category/707-editais-e-licitacoes-do-trabalho-2017>.

¹² Havendo disponibilidade orçamentária, inclusive por acordo de cooperação com outros entes do governo e suas respectivas ações orçamentárias, o total de recursos a ser destinado ao apoio a projetos selecionados na presente Chamada Pública poderá ser ampliado pela SENAES/MTPS (BRASIL, 2015a: 8).

Ainda assim, a cadeia de interações que articularam a política se mantém, a UNISOL ainda age para tentar influenciar a retomada do edital, por sua vez o GPERT se dispôs a atuar sem esse recurso e atualmente realiza atividades em uma fábrica recuperada.

Considerações Finais

Exposto o surgimento, a finalidade e a trajetória desta política é possível afirmar que este trabalho cumpriu o objetivo do campo de Análise de Política em esboçar o contexto das estruturas institucionais (técnico-administrativo) e dos processos de negociação material (político) refletido nas políticas públicas (conteúdo resultante). Ao que tange as fábricas recuperadas, o trabalho produz conhecimentos adicionais acerca deste fenômeno pouco explorado por estudos da área de administração e políticas públicas.

Por meio das políticas públicas é possível observar as contradições aparentes nas decisões e prioridades do governo, no qual atores que mais necessitam de políticas públicas são postos em segundo plano, para assim, se ampliar ações estatais destinadas aos grupos detentores de influência e poder econômico.

Os estudos de Análise de Política colaboram na compreensão do que o Estado faz, mas principalmente pode colaborar para evidenciar que para entender o jogo político, o funcionamento das instituições e o conteúdo das políticas públicas, é fundamental conhecer o que o Estado se desfaz.

A política em análise apresentou, ainda que inicialmente, comportamento sequencial e lógico com as fases e características do Ciclo de Políticas Públicas descrito pela literatura utilizada. Desta maneira, para a análise empreendida, consideram-se relevante para o desenho e continuidade das políticas públicas as atividades e decisões no seio de sistemas políticos e burocrático. A análise não se ateve a somente fornecer elementos sobre a funcionalidade de uma política pública, dos atores sociais participantes, das etapas específicas do ciclo de políticas públicas, e dos requisitos de sua operacionalização, mas transmitiu uma visão global e contextualizada dos elementos que compõem uma política, inclusive uma que não obteve sucesso ou teve comportamento anormal frente ao convencional ciclo de políticas públicas. Dessa forma, encontrou dada heterogeneidade conflituosa entre os objetivos fins de todos os membros da Administração Pública pelo desencontro entre âmbitos governamentais, seja entre formulador e quem toma a decisão, ou quem prevê a política e as barreiras do contexto institucional para formalizá-la.

A luz da política pública analisada, a prática de governança e o acolhimento de demandas sociais pela secretaria esboça um carácter duvidoso, uma vez que a secretaria já mantinha uma política formulada quatro anos antes e nunca informou os atores sociais entrevistados sobre sua existência, além disto, por meio de atos administrativos, seminários, entre outros contatos transpareceu haver protagonismo por parte dos atores sociais na criação da política. Urge-se ainda apontar a demora entre as orientações transmitidas pela Assessoria Jurídica da Administração e o lançamento do Edital de Chamada Pública para Parceria. Desta forma, embora a SENAES seja vista como modelo de arranjo institucional e político de governança pública (Ronconi, 2008), neste caso específico houve o enfraquecimento do real exercício da participação social, e assim do próprio processo democratizante.

Há muitos processos para serem estudados nos arcabouços governamentais, um deles posto a luz neste estudo, são as políticas públicas virtuais. Como sugestão de estudos futuros, julga-se pertinente o uso de outros modelos de análise de políticas sobre este mesmo caso estudo, assim como para outros em que também há incompletude ou perturbação de políticas pública, acredita-se que seria frutífera a realização de estudos que tomem como ponto de partida o Modelo de Múltiplos Fluxos, Modelo de Coalizões de Defesa, e/ou estudos sobre implementação de políticas públicas.

Aos movimentos de empreendimentos autogestionários se faz necessário, no momento, passarem por reestruturações que reinventem suas atividades em um cenário com poucas políticas públicas voltadas para economia solidária. Ao lado da Administração Pública, embora seja papel do Estado capitalista contemporâneo atuar nas falhas da economia, para contribuir com o adequado processo de formulação de políticas públicas para economia solidária é necessário democraticamente incorporar as necessidades, perspectivas e soluções dos atores sociais e agir com de transparência, procurando fortalecer a organização da sociedade civil para o aumento do sucesso da implantação de práticas e políticas alternativas.

Referências

Araújo, L. A., & Rodrigues, M. L. (2019). Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, nº83, 11-35. Recuperado de: <https://journals.openedition.org/spp/2662>

Arretche, M. T. S. (2001). Uma Contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: Barreira, M. C. R. N.; Carvalho, M. do C. B. (Orgs). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais* (pp. 43-56). São Paulo, Brasil: IEE/PUCSP.

Bachrach, P., & Baratz, M. (1962). Two Faces of Power. *American Political Science Review*. v.56, n. 4, 947-952. Recuperado de: <http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readings-sm/bachrach.pdf> .

Baptista, T. W. F., & Rezende, M. (2011). A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. In: Mattos, R. A.; Baptista, T. W. de F. (Orgs). *Caminhos para análise das políticas de saúde* (pp. 221-272). Porto Alegre, Brasil: UNIDA. Recuperado de: <http://historico.redeunida.org.br/editora/biblioteca-digital/serie-interlocucoes-praticas-experiencias-e-pesquisas-em-saude/caminhos-para-analise-das-politicas-de-saude-pdf>.

Bliacheriene, A. C., Ribeiro, R. J. B., & Funari, M. H. (2013, janeiro). Governança pública, eficiência e transparência na administração pública. *Fórum de Contratação e Gestão Pública*, Belo Horizonte, Brasil, 12.

Brasil. (1993). Lei nº 8.666, de 21 de Junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm

Brasil. (2010). Advocacia Geral da União. Parecer CONJUR-MTE Nº 0123, de 23 de abril de 2010. Brasília. Recuperado de: <https://www.agu.gov.br/atos/detalhe/254317>

Brasil. (2011). Plano Plurianual 2012-2015: mais Brasil, mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação. Brasília.

Brasil. (2014). Lei Orçamentária Anual. Volume II – Consolidação dos Programas de Governo. Brasília.

Brasil. (2015a). Secretaria Nacional de Economia Solidária. Edital de Chamada Pública de Parceria SENAES/MTPS n.º 02/2015. Brasília: Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Brasil. (2015b). Lei nº 13.204, de 14 de Dezembro de 2015. Altera a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014, altera as Leis nº 8.429, de 2 de junho de 1992, 9.790, de 23 de março de 1999, 9.249, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.101, de 27 de novembro de 2009, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e revoga a Lei nº 91, de 28 de agosto de 1935. Brasília. Recuperado de: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13204.htm

Brasil. (2015c). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. (2015c). Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2014. Volume II – Programas Temáticos Tomo IV – Programas de Soberania, Território e Gestão. Brasília.

Brasil. (2016a). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2015. Volume I – Dimensão Estratégica. Brasília.

Brasil. (2016b). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. (2016b). Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2015. Volume III – Execução Financeira das Iniciativas. Brasília.

Brasil. (2016c). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (2016c). Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015: ano base 2015. Volume II – Programas Temáticos. Brasília.

Bucci, M. P. D. (2009, outubro). Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. Biblioteca Digital Fórum Administrativo, Belo Horizonte, Brasil, 9. Recuperado de: <http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=63051>

Dagnino, R.; Thomas, H. E.; Costa, G.; Gomes, E. J. J. (2013). Metodologia de análise de políticas públicas. In: Costa, G.; Dagnino, R. (Org.). Gestão Estratégica em Políticas Públicas (pp. 51-113). 2ed. Campinas, Brasil: Alínea.

Dalfior, E. T., Lima, R. C. D., Contarato, P. C., Andrade, M. A. C. (2016). Análise do processo de implementação de políticas de saúde: um estudo de caso baseado no enfoque da política institucional. Saúde em Debate, v. 40, 128-139. Recuperado de: <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v40n111/0103-1104-sdeb-40-111-0128.pdf>

Dibbern, T., & Cristofolletti, E. (2020). Derechos Humanos e Inclusión Productiva. Otra Economía, 13(23), 209-227. Recuperado a partir de <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/14777>.

Estayno, S. (2015). Políticas Publicas orientadas a Empresas Recuperadas. XI Jornadas de Sociologia; Buenos Aires, Argentina.

Ham, C., & Hill, M. (1993). The policy process in the modern capitalist state. Londres: Harvester Wheatsheaf.

Haas, P. M. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. International Organization. Vol. 46, 1-35.

Henriques, F. C., Azevedo, A. B., Araújo, F. S., Nepomuceno, V., Sígolo, V. M., Castro, B. M., Miranda A., Paulucci, M. A., Giroto, M. B., & Rufino, S. (2019). Construindo pautas coletivas de luta e pesquisas com as empresas recuperadas por trabalhadores no Brasil: o percurso do GPert. In: Araújo, F. S.; Nepomuceno, V.; Henriques, F. C.; Sígolo, V. M.; Pompeu, L. P.; Atolini, T. M. (Orgs). *Dialética da autogestão em empresas recuperadas por trabalhadores no Brasil* (pp. 25-43). Rio de Janeiro: Editora Lutas anticapital.

Henriques, F. C., Sígolo, V. M., Rufino, S., Araújo, F. S., Nepomuceno, V., Giroto, M. B., Paulucci, M. A., Rodrigues, T. N., Rocha, M. C., & Faria, M. S. (2013). *Empresas recuperadas por trabalhadores no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Multifoco.

Martarello, R. A. (2015). *Fábricas Recuperadas no Brasil e na Argentina: da recuperação do processo de trabalho à recuperação e criação de máquinas via adequação sócio-técnica*. 2015. (Trabalho de Conclusão de Curso – Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Universidade Estadual de Campinas, Limeira.).

Dias, R., & Martarello, R. (2016). Fábricas e máquinas recuperadas: experiências de adequação sociotécnica no Brasil e na Argentina. *Otra Economía*, 10(19), 208-217. Recuperado a partir de <https://www.revistaotraeconomia.org/index.php/otraeconomia/article/view/otra.2016.1019.07>

Martarello, R. A., Dias, R. B., & Picabea, J. F. (2016). Fábricas Recuperadas na América Latina: estudo comparado entre Brasil e Argentina. *NAU Social*, v. 7, 21-29.

Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista Administração Pública*, v. 49, n. 5, 1263-1290. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122015000501263&lng=en&nrm=iso, DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-7612136179> .

Raeder, S. (2014). Ciclo de Políticas Públicas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. *Perspectivas em Políticas Públicas*, v. 7, 121-146.

Ronconi, L. F. A. (2011). *Governança pública: um desafio à democracia*. Emancipação (UEPG. Impreso), v. 11, 21-34.

Ronconi, L. F. A. (2008). *A Secretaria Nacional de Economia Solidária: uma experiência de Governança Pública*. 2008. (Tese de Doutorado – Doutorado em Sociologia Política -, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis).

Rua, M. G. (2009). *Políticas Públicas*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES UAB.

Silva, S. P. (2018). A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. 7-43.

Secchi, L. (2013). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. – São Paulo: Cengage Learning.

Subirats, J. (2007). Definición del problema: Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. Brasília: ENAP, 199-218.

Zeifert, A P. B., & Sturza, J. (2019). As políticas públicas e a promoção da dignidade: uma abordagem norteada pelas capacidades (capabilities approach) propostas por Martha Nussbaum. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, v. 9, 115-126.

Enviado: 11/08/2021
Aceptado: 14/04/2022

Cómo citar este artículo:

Martarello, R. de A. (2022). Análise da política de apoio a projetos de recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão. *Otra Economía*, 15(27), 65-83