

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Instituto de Filosofia, Sociologia e Política
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política



Dissertação de Mestrado

**PROCESSO DE FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA
SOLIDÁRIA NOS GOVERNOS DILMA ROUSSEFF (2011-2016):**
uma análise a partir da percepção dos *policy-makers*

Carla Rosane da Silva Mota

Pelotas, 2017

Carla Rosane da Silva Mota

**PROCESSO DE FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ECONOMIA
SOLIDÁRIA NOS GOVERNOS DILMA ROUSSEFF (2011-2016):**

uma análise a partir da percepção dos *policy-makers*

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Processos Políticos – atores e instituições.

Orientadora: Dra. Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha

Pelotas, 2017

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

M917p Mota, Carla Rosane da Silva

Processo de formulação das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma Rousseff (2011-2016): uma análise a partir da percepção dos policy-makers / Carla Rosane da Silva Mota; Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha, orientadora. — Pelotas, 2017.

120 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2017.

1. Políticas públicas. 2. Economia solidária. 3. Formulação de políticas. 4. Policy-makers. I. Cunha, Patrícia Rodrigues Chaves da, orient. II. Título.

CDD : 320

Carla Rosane da Silva Mota

Processo de formulação das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma Rousseff (2011-2016): uma análise a partir da percepção dos *policy-makers*

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção de grau de Mestre em Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas.

Data da defesa: 13 de novembro de 2017

Banca examinadora:

Profa. Dra. Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha (Orientadora)
Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Antônio Carlos Martins da Cruz
Doutor em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas

Prof. Dr. Pedro Alcides Robertt Niz
Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**Dedico este trabalho a todas e todos que
constroem, diariamente, uma outra economia:
a Economia Solidária.**

Agradecimentos

Os agradecimentos aqui registrados estão direcionados a todas e todos com quem, em algum momento, pude compartilhar minha trajetória, seja pessoal, acadêmica ou como militante e educadora. É imprescindível destacar, antes da tentativa de citar tantas pessoas importantes, que estes agradecimentos assumem, também, contornos de desabafo. Sim, porque a jornada na pós-graduação é bastante solitária e só se tornou possível, porque estas pessoas permitiram que eu mantivesse minha saúde mental, através do apoio único por cada um despendido.

Assim, primeiramente, manifesto o mais profundo agradecimento à minha família, sem a qual eu não teria tido emocional e psicológico suficientes para enfrentar esta jornada. Em especial, agradeço à minha mãe Silvia Margaret, ao meu pai João Carlos, aos meus irmãos Jarbas e Rodrigo, à minha cunhada Cátia, ao meu sobrinho Eduardo e à minha gêmea Simone. Juntamente com as pessoas mais importantes da minha vida, agradeço também às amigas Édna e Flaiane.

Um agradecimento sincero e afetuoso à minha Orientadora Professora Patrícia, cuja paciência e compreensão não são possíveis de medir. Agradeço também aos colegas de mestrado, pelo suporte mútuo empregado durante os últimos dois anos e meio.

Agradeço ao Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Extensão em Tecnologias Sociais e Economia Solidária (TECSOL), no qual fui bolsista de extensão durante grande parte da minha graduação em Ciências Sociais e onde pude ter os primeiros contatos com o tema estudado nesta dissertação.

Agradeço ao Desafio Pré-Universitário Popular e a todas e todos que dele fazem parte, seja como educadores/as, colaboradores/as ou como educandos/as, por me permitirem recuperar as energias, sempre que as havia esgotado. A sala de aula é, definitivamente, o meu lugar.

Agradeço à Escola Família Agrícola da Região Sul (EFASUL) que, desde a sua constituição, em março de 2016, possibilitou-me um reencantamento com a educação, mais especificamente, do campo. E que, recentemente, viabilizou a escrita desta dissertação, mediante a colaboração dos demais monitores/as que nela atuam.

A tarefa que a Secretaria [SENAES] tem pela frente não é de construir uma economia solidária à parte, mas integrá-la ao esforço pelo desenvolvimento local, pelo resgate econômico e humano dos que vivem em regiões empobrecidas e pela inserção na vida econômica e no convívio cidadão de todos os brasileiros marginalizados. Neste esforço participa o governo inteiro, cada ministério, secretaria, departamento, autarquia etc. agindo em seu próprio âmbito, mas necessariamente em colaboração com os demais, pois trata-se de seres humanos, com múltiplos predicados e necessidades, que nos cabe apoiar para que se tornem os protagonistas de sua própria libertação. A economia solidária é um projeto duma nova sociedade, mais livre, democrática e igualitária. A sua construção não segue um plano preconcebido, mas se faz na luta diuturna de mulheres e homens por uma vida digna. A economia solidária tem valores, traduzidos em princípios, para cuja aplicação não dispomos ainda de roteiros seguros ou receitas comprovadas. Ela exige esforços inovadores, pois a economia solidária, revivida após longa dormência, ainda precisa de muitas tentativas e erros para encontrar a organização economicamente eficiente e socialmente igualitária, adequada às condições do século XXI. Teremos de atuar em muitas frentes: no apoio aos pequenos agricultores assentados pela reforma agrária e aos minifundiários tradicionais; na defesa das cooperativas operárias de produção que possam suceder empreendimentos capitalistas em crise pré-falimentar; no combate às falsas cooperativas de trabalho que espoliam seus trabalhadores e no apoio às verdadeiras, em geral constituídas pelos mais pobres, para emergir da informalidade, e graças à ajuda mútua, encontrar um lugar ao sol. [...]

Trecho do discurso de posse do Prof. Paul Singer, Secretário Nacional da Economia Solidária (2003-2016), realizado no dia 26 de junho de 2003, em Brasília/DF.

Resumo

MOTA, Carla Rosane da Silva Mota. **Processo de formulação das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma Rousseff (2011-2016):** uma análise a partir da percepção dos *policy-makers*. 2017. 120f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2017.

O presente estudo buscou analisar o processo de formulação das políticas públicas de economia solidária nos governos de Dilma Rousseff (2011-2016), a partir da percepção dos *policy-makers* envolvidos diretamente com o tema, de modo a compreender como se estabeleceram as prioridades para estas políticas e qual a dinâmica de tomada de decisão política, ou seja, quem detinha o poder de decidir sobre essas políticas públicas e como essa decisão era tomada. A metodologia adotada é qualitativa e as técnicas utilizadas para a coleta dos dados foram: pesquisa documental, observação e entrevistas com roteiro semiestruturado. Em linhas gerais, a hipótese traçada na pesquisa é de que a formulação das políticas públicas de economia solidária, durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016), ocorreu de forma coletiva e participativa, envolvendo atores que compõem organizações da sociedade civil, ainda que estas organizações não tivessem o poder de decisão, elas contribuíram com a formulação dessas políticas na medida em que indicavam prioridades e diretrizes. Além disso, acredita-se que o processo decisório foi conduzido por um grupo de atores políticos e gestores da SENAES, a partir de dinâmicas de organização e formas de tomadas de decisões que se aproximam dos princípios da horizontalidade. As hipóteses foram confirmadas ao longo do estudo, demonstrando que as políticas públicas de economia solidária, formuladas durante os governos Dilma, no âmbito do governo federal, caracterizam-se enquanto políticas públicas do tipo *bottom-up* (de baixo para cima).

Palavras-chave: políticas públicas; economia solidária; formulação de políticas; *policy-makers*

Abstract

MOTA, Carla Rosane da Silva Mota. **Processo de formulação das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma Rousseff (2011-2016):** uma análise a partir da percepção dos *policy-makers*. 2017. 120f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2017.

The present study sought to analyze the process of formulation the public policies of solidarity economy in the governments of Dilma Rousseff (2011-2016), from the perception of the policy-makers directly involved with the theme, in order to understand how the priorities were established for these policies and what the dynamics of political decision making, that is, who had the power to decide on these public policies and how that decision was made. The methodology used was qualitative and the techniques used to collect the data were: documentary research, observation and interviews with semi-structured script. In general, the hypothesis drawn in the research is that the formulation of public policies of solidarity economy, during the governments of Dilma Rousseff (2011-2016), took place in a collective and participative way, involving actors that make up civil society organizations, even if these organizations did not have decision-making power, they contributed to the formulation of these policies in that they indicated priorities and guidelines. In addition, it is believed that the decision-making process was conducted by a group of political actors and managers from SENAES, based on organizational dynamics and decision-making approaches that approximate the principles of horizontality. The hypotheses were confirmed throughout the study, demonstrating that public policies of solidarity economy, formulated during the Dilma governments, within the federal government, are characterized as bottom-up public policies.

Palavras-chave: public policies; solidarity economy; formulation of policies; policy-makers

Lista de Figuras

Figura 1	Organograma Institucional da SENAES.....	66
Figura 2	Atores da Economia Solidária no Brasil.....	91

Lista de Tabelas

Tabela 1	Evolução do Orçamento da SENAES em comparação com o MTE 2004-2010.....	59
----------	--	----

Lista de Quadros

Quadro 1	Descrição das Categorias de Análise.....	22
Quadro 2	Principais ações desenvolvidas pela SENAES: 2004-2007.....	53
Quadro 3	Eixos e Ações do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento PPA 2008-2011.....	56
Quadro 4	Principais ações desenvolvidas pela SENAES: 2008-2010.....	57
Quadro 5	Principais Encontros da Economia Solidária.....	84
Quadro 6	Instrumentos das Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil.....	87

Lista de Abreviaturas e Siglas

ADS	Agência de Desenvolvimento Solidário
ANCOSOL	Associação Nacional de Cooperativas de Crédito e Economia Solidária
ANTEAG	Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão
CADSOL	Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CFES	Centros de Formação em Economia Solidária
CNES	Conselho Nacional de Economia Solidária
CONAES	Conferência Nacional de Economia Solidária
CONCRAB	Confederação Nacional de Cooperativas da Reforma Agrária
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DED	Departamento de Estudos e Divulgação
DFES	Departamento de Fomento à Economia Solidária
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
EAF	Entidade de Apoio e Fomento à Economia Solidária
EES	Empreendimentos Econômicos Solidários
ES	Economia Solidária
FBES	Fórum Brasileiro de Economia Solidária
FETRAF	Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ITCPs	Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
TEM	Ministério do Trabalho e Emprego
MTPS	Ministério do Trabalho e Previdência Social
OCB	Organização das Cooperativas do Brasil
ONESC	Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo
PL	Projeto de Lei

PLANSEQ	Plano Setorial de Qualificação em Economia Solidária
Ecosol	
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPA	Plano Plurianual
PPDLES	Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária
PRONACOOP	Programa Nacional de Associativismo e Cooperativismo Social Social
PRONINC	Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
Rede de ITCP's	Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares
SCJS	Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário
SENAES	Secretaria Nacional de Economia Solidária
SIES	Sistema de Informações em Economia Solidária
UNICAFES	União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária
UNISOL	União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social do Brasil
UNITRABALHO	Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho

Sumário

1 Introdução.....	16
1.1 O estudo.....	16
1.2 Metodologia.....	19
1.3 Justificativa.....	23
1.4 A estrutura do texto.....	26
2 Das Políticas Públicas.....	28
2.1 Introdução.....	28
2.2 Surgimento do campo das políticas públicas.....	28
2.3 Conceito de política pública.....	30
2.4 Conceito de análise de política pública.....	31
2.5 Modelos de análise de política pública.....	32
2.5.1 Ciclo da Política Pública.....	34
2.5.1.1 Processo de formulação de uma política pública.....	36
3 Da Economia Solidária.....	45
3.1 Introdução.....	45
3.2 Surgimento da economia solidária.....	45
3.3 Conceito e configurações.....	47
3.4 Primeiras iniciativas governamentais para a economia solidária no Brasil.....	49
3.5 Políticas públicas de economia solidária nos governos Lula.....	52

4 A construção das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma (2011-2016).....	61
4.1 Introdução.....	61
4.2 Contexto político brasileiro.....	62
4.3 Estrutura administrativa e funcionamento da SENAES.....	64
4.4 Ações de políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma.....	74
4.4.1 1º Plano Nacional de Economia Solidária (2015-2019).....	83
4.5 Principais atores da economia solidária na interlocução com o Estado.....	90
4.6 Processo de formulação: percepção dos <i>policy-makers</i>.....	95
4.7 Contribuições, limites e resistências das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma: avaliação dos <i>policy-makers</i>	103
5 Considerações Finais.....	107
Referências.....	112
Apêndices.....	117

1 Introdução

1.1 O estudo

A presente dissertação de mestrado tem como objeto de estudo as políticas públicas de economia solidária no Brasil. O recorte de pesquisa adotado, para fins de análise, diz respeito aos mandatos da Presidenta Dilma Rousseff, ou seja, compreende o período de governo entre os anos de 2011, quando assumiu o cargo, e 2016, quando foi afastada por meio de um processo de *impeachment*.

É importante, antes de qualquer outro apontamento, compreender, ainda que de forma bastante inicial, o que esta pesquisadora entende por economia solidária. O conceito de economia solidária será melhor desenvolvido no marco teórico-conceitual deste trabalho, no entanto, para que seja possível entender o contexto que permeia o objeto de pesquisa aqui apresentado, é necessário elucidar uma compreensão básica sobre o tema. Neste sentido, pode-se dizer que economia solidária se constitui enquanto uma forma diferente de produzir, vender, comprar e trocar, a qual implica em relações sociais distintas das estabelecidas pelo sistema econômico hegemônico. Estas relações estão cunhadas em princípios como: a autogestão, a cooperação, a solidariedade, a propriedade coletiva dos meios de produção, a repartição dos ganhos econômicos e o respeito ao ser humano e ao meio ambiente.

No Brasil, as políticas públicas voltadas a fomentar e apoiar a criação de empreendimentos econômicos solidários (EES), com as características descritas acima, têm assumido contornos que, dependendo das diretrizes gerais que o governo federal estabelece, se aproximam, em alguns momentos, da perspectiva de geração de trabalho e renda, configurando-se como políticas de combate ao desemprego e, em outros momentos, se aproximam da perspectiva de desenvolvimento local e territorial. No campo da economia solidária, não há um consenso em torno desta concepção, é possível identificar em diferentes discursos empregados por organizações da economia solidária, pesquisadores e gestores públicos vinculados ao tema, a defesa de ambas as perspectivas e, ainda, da articulação destas noções para a efetiva promoção das políticas públicas de economia solidária. De todo modo, independente da concepção adotada, é

verificável, no âmbito do governo federal, a emergência de ações cujo objetivo é dar suporte à criação e à consolidação de EES. E é justamente sobre essas ações que se assenta o objeto de estudo desta pesquisa.

Esse tipo de política pública, voltada a atender as demandas das organizações de economia solidária, pode ser caracterizada como uma política relativamente nova, uma vez que seu surgimento remonta à década de 1990, não só no Brasil, mas na América Latina em geral, contexto em que emergiam respostas às consequências decorrentes da adoção de políticas neoliberais. Além disso, trata-se de políticas que traçam objetivos de médio e longo prazo, não apresentando resultados imediatos. Podemos ter uma ideia do tamanho desta política pública, a partir do montante de recursos mobilizados, por exemplo, entre 2007 e 2015, que somou um total de 541 milhões de reais, investidos pela Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) em 339 projetos, os quais alcançaram 2,5 mil municípios brasileiros das 27 unidades federativas. Estes recursos beneficiaram 275 mil pessoas, através de 10,8 mil Empreendimentos Econômicos Solidários (EES)¹.

Assim, tendo em vista que a temática ingressou, recentemente, na agenda do governo federal, cabe compreender como se deu a formulação dessas políticas. O processo de formulação se refere ao momento de criação de soluções, de alternativas, de elaboração de propostas de ações para uma determinada área. A importância de analisar esse processo, com relação às políticas públicas de economia solidária, reside, justamente, na possibilidade de compreensão sobre quem e como se formulam essas ações.

Desta forma, com base na brevíssima introdução realizada acima e, considerando o segundo estágio do Ciclo da Política Pública, conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013), o problema desta pesquisa pode ser traduzido a partir da seguinte elaboração: como se deu o processo de formulação das políticas públicas de economia solidária do governo federal, durante os mandatos da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016)?

A hipótese principal (1) que foi elaborada por esta pesquisa é de que a formulação das políticas públicas de economia solidária, durante os governos de Dilma Rousseff (2011-2016), ocorreu de forma coletiva e participativa, envolvendo

¹ Os dados foram extraídos de uma matéria publicada no Portal Brasil, com informações do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/09/economia-solidaria-beneficia-275-mil-pessoas-no-pais>> Acesso em: 29.09.2017.

não só os atores que compõem a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), como também os atores que compõem organizações da sociedade civil, tais como o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), ainda que estas organizações não tivessem o poder de decisão, elas contribuíram com a formulação dessas políticas na medida em que indicavam prioridades e diretrizes, através, por exemplo, das Conferências Nacionais de Economia Solidária (CONAES) e do Plano Nacional de Economia Solidária.

Sobre o processo decisório que envolve a formulação, (hipótese 2) acredita-se que, ainda que não tenha contado com a participação efetiva das organizações de interlocução com o Estado, o mesmo não estava concentrado em apenas uma pessoa, ou seja, o Secretário Nacional da Economia Solidária, por outro lado, acredita-se que este processo tenha sido conduzido por um grupo de atores políticos e gestores da SENAES, a partir de dinâmicas de organização e formas de tomadas de decisões que se aproximam dos princípios da horizontalidade.

A partir dos contornos estabelecidos pela hipótese principal e pela hipótese 2, acredita-se (hipótese 3) que as políticas públicas de economia solidária, formuladas durante os governos Dilma, no âmbito do governo federal, caracterizam-se enquanto políticas públicas do tipo *bottom-up* (de baixo para cima).

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar o processo de formulação das políticas públicas de economia solidária nos governos de Dilma Rousseff (2011-2016), a partir da percepção dos *policy-makers* envolvidos diretamente com o tema, de modo a compreender como se estabeleceram as prioridades para estas políticas e qual a dinâmica de tomada de decisão política, ou seja, quem detinha o poder de decidir sobre essas políticas públicas e como essa decisão era tomada.

Como objetivos específicos, esta pesquisa buscou dar conta dos seguintes elementos:

1. Identificar as ações governamentais de apoio e fomento à economia solidária que antecederam os governos de Dilma Rousseff;
2. Identificar a estrutura administrativa da SENAES e explicar a relação entre os departamentos que a constituem, ou seja, o Departamento de Estudos e Divulgação (DED) e o Departamento de Fomento à Economia Solidária (DFES), de modo a compreender a dinâmica de funcionamento interno da SENAES e levantar pistas sobre o processo decisório;

3. Identificar os principais atores envolvidos com o processo de formulação das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma Rousseff e compreender o papel desempenhado por esses atores, a partir da percepção dos gestores públicos da SENAES;
4. Analisar quais os instrumentos utilizados na formulação e promoção das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma Rousseff; e
5. Investigar sobre as formas de monitoramento e avaliação das políticas públicas de economia solidária.

1.2 Metodologia

Compreendendo que o processo de formulação das políticas públicas de economia solidária precisa ser analisado em profundidade, a metodologia adotada nesta pesquisa é qualitativa. As técnicas utilizadas para a coleta dos dados foram: pesquisa documental, observação e entrevistas com roteiro semiestruturado, conforme descrição a seguir. A coleta dos dados foi realizada, majoritariamente, entre os dias 19 e 30 de abril de 2016, ocasião em que a pesquisadora esteve em Brasília, Distrito Federal.

A pesquisa documental foi realizada a partir de três formas: via *internet*, através do sítio eletrônico da SENAES, o qual possibilitou a junção de algumas informações relativas aos programas e ações de economia solidária; pessoalmente, durante o período em que a pesquisadora esteve em Brasília; e através de e-mail, em contato com uma funcionária da secretaria. Os documentos reunidos foram: Plano Plurianual do Governo Federal 2012-2015; Plano Plurianual do Governo Federal 2016-2019; Agenda Temática e Transversal da Economia Solidária 2016-2019; 1º Plano Nacional de Economia Solidária 2015-2019; Decretos; Leis; Portarias.

Cabe apontar aqui algumas dificuldades encontradas com esta técnica de pesquisa. Inicialmente, com relação à pesquisa no sítio da SENAES, é possível identificar lacunas significativas nas informações postadas, fato que pode ser decorrente da não atualização frequente dessas informações. Para além disso, o período de coleta de dados, início do ano de 2016, coincidiu com o período de migração da plataforma da SENAES, isto porque, com a fusão da pasta do Trabalho e Emprego com a pasta da Previdência Social, que gerou o Ministério do Trabalho e

Previdência Social (MTPS), uma nova plataforma foi criada e o site da SENAES, assim como de outros setores, passou um processo de migração de plataforma. Esse processo foi lento e o acesso às informações foi dificultado durante esse período.

Sobre os documentos que, a princípio, seriam coletados diretamente na SENAES, a grande maioria deles ficou para ser enviada por e-mail, posteriormente, tais como: organograma da secretaria, evolução orçamentária, quadro de funcionários, listagem de convênios, atas de reuniões, entre outros. Isto se deu, especialmente, em decorrência do momento político que a secretaria estava vivenciando, às vésperas do processo de *impeachment* da Presidenta Dilma e, com a secretaria na mira da reestruturação ministerial, os servidores públicos estavam bastante ocupados com as tarefas da SENAES, na tentativa de fechar convênios e garantir a execução de, pelo menos, parte dos recursos da secretaria. Situação esta que envolveu intensamente todos os servidores, não tendo sido possível que um deles acompanhasse a pesquisadora na busca pela documentação. Infelizmente, poucos dos documentos solicitados foram, de fato, enviados posteriormente.

A técnica de observação foi empregada na tentativa de captar a dinâmica de funcionamento da SENAES. Desta forma, a pesquisadora acompanhou a XX Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), realizada nos dias 28 e 29 de abril de 2016, com o objetivo de levantar pistas sobre o processo de tomada de decisão que envolve a formulação, identificando o papel do conselho nesse processo, bem como compreender a relação existente entre a SENAES e o CNES. Para além desta reunião específica, a intenção da pesquisadora era poder acompanhar, ainda que de forma singela, a rotina da secretaria, o que também não foi possível, pelos mesmos motivos já citados.

As entrevistas com roteiro semiestruturado (Apêndice A) foram realizadas com atores considerados como *policy-makers* centrais no processo de formulação das políticas públicas de economia solidária, os *policy-makers* da SENAES, uma escolha teórica e metodológica desta pesquisa, que toma por base grande parte da literatura de análise de políticas públicas, a qual destaca o papel desses atores como centrais. É importante destacar que o roteiro passou por algumas alterações, realizadas ao longo da entrevista e de acordo com o direcionamento de cada conversa. Os dados foram registrados por meio de gravador de voz digital e,

posteriormente, foram feitas as transcrições das entrevistas com o auxílio do aplicativo *Transcribe*².

Inicialmente, a pesquisa previa a realização de quatro entrevistas, com gestores públicos dirigentes da SENAES. Durante o período em que a pesquisadora esteve em Brasília foi possível realizar três das quatro entrevistas. A quarta entrevista foi inviabilizada, em virtude do gestor não estar em Brasília. Cabe a ressalva de que todas as entrevistas foram agendadas com antecedência, além disso, os dias e horários das entrevistas haviam sido confirmados na véspera da viagem. Durante o texto, irei me referir aos gestores entrevistados como: *policy-maker 1*; *policy-maker 2*; e *policy-maker 3*, garantindo assim a privacidade dos entrevistados.

Para o tratamento do material levantado pelas entrevistas foi utilizado o procedimento de pesquisa conhecido como “Análise de Conteúdo”, de modo a extrair dos discursos dos *policy-makers* as conclusões necessárias à pesquisa. De acordo com Franco (2007, p. 12):

O ponto de partida da Análise de Conteúdo é a mensagem, seja ela verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada.

As mensagens expressam as representações sociais na qualidade de elaborações mentais construídas socialmente, a partir da dinâmica que se estabelece entre a atividade psíquica do sujeito e o objeto do conhecimento. Relação que se dá na prática social e histórica da humanidade e que se generaliza via linguagem.

Além disso, é importante destacar que a emissão das mensagens está diretamente relacionada ao contexto histórico, social, cultural e econômico em que os sujeitos produtores das mensagens estão submetidos (FRANCO, 2007, p. 13).

Acredita-se, que a análise de conteúdo é o procedimento mais adequado para o estudo proposto, uma vez que possibilita uma compreensão em profundidade das mensagens expressas através da oralidade verbal, considerando, ainda, o contexto em que os entrevistados estão inseridos.

Dito isto, é necessário definir a “Unidade de Análise” que será adotada. Franco (2007) divide as unidades de análise em: unidades de registro, “menor parte

² *Transcribe* é uma plataforma *online* que auxilia na transcrição de áudio. Os sete primeiros dias de uso são gratuitos, após esse período a gerenciadora da plataforma cobra uma licença de uso. Disponível em: <https://transcribe.wreally.com/app>

do conteúdo, cuja ocorrência é registrada de acordo com as categorias levantadas” (p. 43); e unidades de contexto, “podem ser consideradas como ‘pano de fundo’ que imprime significado” (p.49). As unidades de registro se subdividem em: a palavra; o tema; o personagem; e o item. É importante aqui aprofundarmos a unidade de registro “tema”, uma vez que ela será adotada para a sistematização do material.

De acordo com Franco (2007), as unidades temáticas são consideradas como as mais úteis em termos de análise de conteúdo, uma vez que se constituem em asserções sobre determinado assunto, podendo ser “uma simples sentença (sujeito e predicado), um conjunto delas ou um parágrafo” (p. 44-45). Com base nessas informações e, tendo em vista o roteiro de entrevista empregado nesta pesquisa, a construção de unidades temáticas é indispensável à codificação das mensagens expressas pelos informantes.

Com a unidade de análise definida, faz-se necessário construir as categorias de análise. Ainda de acordo com Franco (2007): “A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto” (p. 63-72). As categorias foram elaboradas a partir dos objetivos da pesquisa e do direcionamento geral do roteiro de entrevistas. Desta forma, as categorias utilizadas são: (A) Funcionamento da SENAES; (B) Ações de políticas públicas de economia solidária; (C) Processo de formulação; (D) Atores envolvidos com a formulação; e (E) Avaliação dos *policy-makers*. A descrição das categorias de análise se encontra no quadro abaixo:

Quadro 1 – Descrição das Categorias de Análise

Categorias de Análise		Descrição
A	Funcionamento da SENAES	Esta categoria engloba as questões relativas ao funcionamento interno da SENAES, sua estrutura administrativa e a relação entre os departamentos.
B	Ações de políticas públicas de economia solidária	Esta categoria contempla a identificação das ações criadas durante os governos Dilma Rousseff e as mudanças e continuidades com relação ao período anterior.
C	Processo de formulação	Esta categoria corresponde ao processo de formulação propriamente dito, ou seja, como foram criadas as

		políticas públicas de economia solidária dentro dos governos Dilma Rousseff, de onde vieram as demandas (<i>inputs</i>) por essas ações e como foram produzidas as respostas ou resultados (<i>outputs</i>), a interação com a sociedade civil e processos de monitoramento e avaliação.
D	Atores envolvidos com a formulação	Esta categoria diz respeito à identificação dos principais atores da economia solidária envolvidos com o processo de formulação.
E	Avaliação dos <i>policy-makers</i>	Esta categoria agrupa as percepções sobre as contribuições e os limites das políticas públicas de economia solidária, as resistências que a SENAES enfrentou e sua interação com o restante do Ministério.

Fonte: Elaboração própria (2017).

A partir das categorias descritas no quadro acima, foram sistematizadas as mensagens expressas nas entrevistas com os *policy-makers*, através de unidades temáticas.

1.3 Justificativa

O campo da economia solidária tem sido amplamente estudado pelos acadêmicos das universidades públicas e privadas brasileiras, especialmente após o ano de 2003, com a institucionalização da SENAES e a criação do FBES. Isto foi constatado por Bertucci (2010, p. 137), em estudo realizado junto ao Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). No entanto, conforme aponta o estudo de Bertucci (2010) e a pesquisa exploratória realizada por esta pesquisadora, os estudos sobre a economia solidária situados na área da Ciência Política são poucos. O número é ainda mais reduzido quando consideramos a subárea específica das Políticas Públicas.

Além disso, os trabalhos acadêmicos encontrados sobre a temática se referem, majoritariamente, aos âmbitos estadual ou municipal, enfocando uma política pública ou ação específica. Alguns exemplos são: Alcântara (2013); Oliva, Reis e Meira (2009); e Rosa (2013). Com relação ao âmbito do governo federal,

sobre a temática das políticas públicas de economia solidária, é possível identificar alguns trabalhos acadêmicos, em termos de artigos e resumos expandidos, tais como: Silva (2011; 2017); Bertucci (2010); França Filho (2006); Staevie (2009); Singer (2009); entre outros. No entanto, os trabalhos citados se concentram na discussão acerca dos avanços e desafios das políticas públicas de economia solidária, bem como no processo de institucionalização e reconhecimento da SENAES.

Em termos de Dissertações de Mestrado e Teses de Doutorado, os trabalhos que versam sobre a temática, no âmbito do governo federal, são bem poucos e, além disso, não fazem parte de Programas de Pós-Graduação em Ciência Política, mas de outras áreas, como da Sociologia, da Administração e da Extensão Rural. Neste sentido pode-se citar três autores: Costa (2008); Cunha (2012) e Nagem (2011).

Com base nos apontamentos realizados acima e, a partir das elaborações de Ciribelli (2000, p. 16-17), para a qual um estudo acadêmico precisa estar alicerçado sobre três critérios, o de relevância científica e social, o de originalidade e o de viabilidade, acredita-se que a presente pesquisa apresenta características suficientes para o enquadramento nesses critérios.

Primeiramente, mostra-se relevante cientificamente, na medida em que visa contribuir para o desenvolvimento de conhecimentos sobre as políticas públicas de economia solidária no âmbito do governo federal, a partir dos instrumentais teóricos e metodológicos da área da Ciência Política. Além disso, destaca-se o caráter de relevância social, na medida em que este estudo pretende contribuir para a ampliação, compreensão e visibilidade das ações governamentais voltadas a atender as demandas da economia solidária, possibilitando aos mais diversos atores (trabalhadores da economia solidária, pesquisadores e gestores públicos) a apropriação do conhecimento produzido por esta pesquisa.

À característica de originalidade, associa a ideia de que este estudo se trata de uma análise do processo de formulação das políticas públicas de economia solidária, no âmbito do governo federal e, mais especificamente, dos governos de Dilma Rousseff (2011-2016). Como apontado anteriormente, o processo de formulação de uma política pública diz respeito ao segundo estágio do modelo do Ciclo da Política Pública (HOWLETT; RAMESH & PERL, 2013). Com relação ao primeiro estágio, o de montagem de agenda, se relacionado ao governo federal, é

possível citar a Dissertação de Mestrado em Administração de Marcelo Costa (2008), e o trabalho de Silva e Nagem (2011), realizado através do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Neste sentido, procura-se avançar no debate sobre as políticas públicas de economia solidária, a partir do modelo do Ciclo da Política Pública, com o olhar direcionado ao segundo estágio.

O recorte dos governos Dilma Rousseff se deu, especialmente, por já existirem algumas sistematizações relativas ao período 2003-2010, tais como a Tese de Doutorado em Sociologia de Gabriela Cunha (2012), a qual realiza um levantamento e uma análise das políticas públicas de economia solidária nos governos Lula e seus antecedentes; a Dissertação de Mestrado em Extensão Rural de Nagem (2011), que faz um estudo centrado no “Programa Economia Solidária em Desenvolvimento”, adotado pelo governo federal a partir dos Planos Plurianuais de 2004-2007 e 2008-2011; e o relatório elaborado pela própria SENAES (BRASIL, 2012), intitulado “Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidária no Governo Federal 2003-2010”.

Com relação ao último critério, o da viabilidade da pesquisa, destaca-se que a mesma tornou-se possível pela existência de uma estrutura governamental específica para o tratamento desta temática, a SENAES, que articula e coordena as políticas públicas para este setor. É preciso destacar que, na ocasião da pesquisa de campo, feita para o levantamento de dados, a SENAES mantinha sua estrutura como Secretaria. No entanto, com a última reestruturação do governo, ocorrida após a efetivação do *impeachment* da Presidenta Dilma, e com as decorrentes modificações na organização do Ministério do Trabalho e Previdência Social (MTPS), realizadas a partir do Decreto n. 8.894 de 03 de novembro de 2016, com o qual o MTPS passou a se chamar apenas Ministério do Trabalho, a SENAES foi rebaixada ao *status* de Subsecretaria.

Por fim, gostaria de realizar um último apontamento. É necessário reconhecer, desde logo, que este trabalho apresenta a percepção dos *policy-makers* acerca do processo de formulação das políticas públicas de economia solidária, incluindo aspectos como a tomada de decisões e a relação com as organizações da sociedade civil. É de suma importância pontuar esse aspecto, de modo a evidenciar o viés que a pesquisa carrega. Muito embora os atores entrevistados apresentem um histórico de relação com a economia solidária e uma trajetória que antecede as suas participações enquanto gestores, na ocasião da pesquisa ocupavam cargos de

gestão e, portanto, concentravam poder de decisão e representavam os interesses do poder público.

Diante disso, faz-se necessário um aprofundamento do estudo iniciado por esta pesquisadora, no sentido de confrontar os resultados encontrados a partir das entrevistas realizadas junto aos representantes da burocracia do Estado, com a percepção de outros segmentos da economia solidária, especialmente aqueles que representam os empreendimentos econômicos solidários, através do FBES, do CNES e de tantas outras articulações que vivenciam, na prática, as iniciativas de cunho coletivo e solidário. Para além destes, é importante também compreender a percepção das Entidades de Apoio e Fomento à Economia Solidária (EAFs), entre as quais se encontram as Incubadoras Universitárias. As EAFs têm, historicamente, trabalhado para dar suporte e visibilidade aos EES, tendo um acúmulo significativo de experiências e conhecimentos em torno dessa temática.

1.4A estrutura do texto

O texto está organizado a partir de 5 capítulos. O primeiro deles é, justamente, a introdução deste trabalho, onde se procurou apresentar os elementos necessários à compreensão da temática que orienta o estudo, bem como os contornos e escolhas realizadas para a definição do desenho da pesquisa: objeto, problema, hipótese e objetivos. Além disso, buscou-se elucidar a metodologia adotada, as técnicas para a coleta dos dados e a perspectiva de análise empregada, bem como, deu-se especial atenção à justificativa deste estudo, na tentativa de demonstrar sua importância acadêmica e social.

No segundo capítulo, procurou-se estabelecer o marco teórico e conceitual desta pesquisa. Nesse sentido, primeiramente, apresenta-se o campo das políticas públicas, seu surgimento no âmbito da Ciência Política, o conceito de “política pública” e de “análise de política pública” e alguns modelos de análise que compõem a área. Logo, dá-se enfoque ao modelo do Ciclo da Política Pública e, mais especificamente, ao segundo estágio do ciclo, o que se refere à formulação das ações. Na medida em que esses elementos são apresentados, existe uma tentativa de evidenciar aqueles que constituem as bases para a posterior análise.

No terceiro capítulo, apresenta-se o campo da economia solidária, o contexto do seu surgimento e uma conceituação do tema, assim como, buscou-se resgatar as

primeiras iniciativas de ações governamentais de fomento à economia solidária no Brasil e as políticas públicas no âmbito do governo federal que antecederam aos mandatos de Dilma Rousseff (2011-2016).

No quarto capítulo, a discussão reside na construção das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma Rousseff, enfoque específico desta pesquisa, a partir da tentativa de conciliar elementos descritivos com a análise, propriamente dita. Trata-se, portanto, do capítulo de análise desta dissertação. Assim, inicialmente, é realizada uma contextualização do cenário político brasileiro do momento em que a pesquisa estava sendo realizada. Logo, as seções que seguem buscam abordar os diferentes assuntos a partir do direcionamento das categorias de análise elencadas acima, de modo que se faz uma descrição da estrutura administrativa e do funcionamento da SENAES, das ações empreendidas durante os governos Dilma, destacando as continuidades e mudanças com relação aos governos Lula, bem como uma breve análise do 1º Plano Nacional de Economia Solidária, de modo a compreender quais os instrumentos que compõem as políticas de economia solidária. Além disso, busca-se compreender como funciona o processo de formulação das políticas em estudo, a partir da percepção dos *policy-makers* e realizar uma identificação dos principais atores envolvidos com esse processo. Ao final, são traçadas algumas contribuições, limites e resistências das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma.

No quarto e último capítulo, são traçadas as considerações finais deste trabalho, retomando os principais resultados encontrados durante a análise, na tentativa de confirmar ou refutar as hipóteses elaboradas e evidenciando o cumprimento dos objetivos propostos. Além disso, busca-se apontar possibilidades de aprofundamento e continuidade dos estudos aqui apresentados.

2 Das Políticas Públicas

2.1 Introdução

Os dois principais conceitos que dão base para esta dissertação são: Políticas Públicas e Economia Solidária. Este capítulo busca estabelecer, portanto, o marco teórico e conceitual da pesquisa, abordando as teorias das políticas públicas, a partir de uma revisão bibliográfica realizada sobre o tema.

Para melhor desenvolver o conteúdo deste capítulo, inicialmente, apresenta-se o campo das políticas públicas e seu surgimento no âmbito da Ciência Política, bem como o que se compreende por “política pública” e por “análise de política pública”, explorando alguns modelos teóricos e metodológicos que compõem esta área.

Por fim, dá-se enfoque ao modelo do Ciclo da Política Pública e, mais especificamente, ao segundo estágio do ciclo, o que se refere à formulação das ações. Na medida em que esses elementos são apresentados, busca-se evidenciar aqueles que constituem as bases para a análise posteriormente desenvolvida.

2.2 Surgimento do campo das políticas públicas

De acordo com Celina Souza (2006, p. 21-22), política pública enquanto uma área do conhecimento e enquanto uma disciplina acadêmica surge nos Estados Unidos da América, a partir de um enfoque da Ciência Política direcionado para a análise das ações do governo. Nesse sentido, a tradição norte-americana rompe com a tradição europeia, a qual teve seu princípio com a discussão do papel do Estado, a área de política pública na Europa surge como um desdobramento dessas discussões, a partir da análise das instituições do Estado e, mais especificamente, do governo.

A Ciência Política norte-americana apresenta três caminhos distintos: o primeiro, impulsionado por Madison, é o dos estudos sobre as instituições; o segundo, seguindo a tradição de Paine e Tocqueville, encontra-se na discussão em torno do “bom governo”; e o terceiro é propriamente o estudo das políticas públicas, ou seja, o estudo do “como” e do “por que” os governos optam por determinadas ações e não outras (SOUZA, 2006, p. 22).

Os autores Howlett, Hamesh e Perl (2013, p. 21-22) colocam que o surgimento da área das políticas públicas remonta a duas perspectivas, extremidades de estudos diferenciados (corroborando com Celina Souza). Uma delas apontava para as dimensões normativas dos governos, com reporte na filosofia política e que contribuiu para a compreensão da natureza da sociedade, do papel do Estado e dos direitos e deveres dos cidadãos e governos. Na outra extremidade, encontravam-se os estudos que se preocupavam com as instituições políticas formais, como por exemplo, o legislativo, o judiciário e a burocracia, constituindo-se basicamente em análises procedimentais.

Os estudos contemporâneos focam na ação efetiva dos governos. Lasswell e outros autores pretendiam com esta abordagem integrar os estudos de teoria política e de prática política. Lasswell propôs três características que viriam a diferenciar esta abordagem das anteriores: a primeira delas é a “multidisciplinaridade”, agregando à Ciência Política os conhecimentos de outras áreas (como Sociologia, Economia e Direito); a segunda característica é que esta abordagem deveria ser “voltada para a solução de problemas” do mundo real; a terceira e última característica é ser “explicitamente normativa”, o que significa reconhecer uma dimensão subjetiva, ou seja, reconhecer a relação entre os objetivos e os meios, os valores e as técnicas, de modo que os analistas políticos apresentem as soluções que consideram melhores em termos de relevância (HOWLETT, HAMESH & PERL, 2013, p. 22-23).

Os pais fundadores da área das políticas públicas, de acordo com Souza (2006, p.23-24), foram: Laswell (1936), que introduziu na década de 1930 a expressão “*policy analysis*”, com a finalidade de conciliar o conhecimento científico com a produção efetiva dos governos, como citado no parágrafo anterior; Simon (1957), que introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy-makers*), uma vez que estes enfrentam problemas como informações incompletas, falta de tempo para as tomadas de decisão, etc; Lindblom (1959; 1979), que propôs a incorporação de fatores como as relações de poder, o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse, na análise das políticas públicas; e Easton (1965), que definiu a política pública como um sistema, uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.

2.3 Conceito de política pública

Muitos autores abordam a questão conceitual de política pública, não havendo, portanto, um único conceito ou entendimento. Howlett, Hamesh e Perl (2013), por exemplo, utilizam dois autores para conceituar o que são políticas públicas. Primeiramente, segundo Thomas Dye, política pública é “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer” (DYE, 1972 apud HOWLETT; RAMESH & PERL, 2013, p. 6). Para os autores esta definição é bastante simplificada, embora seja provavelmente a mais conhecida. O segundo autor utilizado é William Jenkins, que fornece uma definição um pouco mais complexa, na medida em que compreende política pública como:

[...] um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (JENKINS, 1978 apud *Ibidem* p. 8).

Neste sentido, a política pública se constitui em um processo dinâmico, composto por uma série de decisões no interior do aparato político-administrativo. As definições apresentadas pelos autores indicam algumas obrigações metodológicas ao estudar políticas públicas. Primeiramente, este estudo não deve se limitar aos registros oficiais, tais como leis, atos e regulamentações, embora estes representem uma fonte significativa de informação. Para além de registros oficiais, é necessário observar os atores da gestão pública e a sociedade civil envolvida no processo de tomada de decisão e a capacidade dos mesmos de influenciar e agir (HOWLETT; RAMESH & PERL, 2013, p.9).

Um conceito mais recente, que corrobora em certa medida com o conceito de Jenkins, mas que nos traz novos elementos é o de Marta Rodrigues (2013, p. 13), para a autora, política pública é:

[...] o processo pelo qual os diversos grupos que compõem a sociedade – cujos interesses, valores e objetivos são divergentes – tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto dessa sociedade. Quando decisões coletivas são tomadas, elas se convertem em algo a ser compartilhado, isto é, uma política comum.

O conceito de política pública elaborado por Marta Rodrigues (2013) será utilizado como base neste trabalho. A escolha por este conceito se dá em virtude da autora reconhecer que o processo da política pública é um processo coletivo, que envolve diferentes atores (com ideias e objetivos diferentes), contemplando, de forma mais adequada, o objeto em estudo. É importante, ademais, distinguir os conceitos de política pública e de análise de política pública.

2.4 Conceito de análise de política pública

Assim como o conceito de política pública, o conceito de análise de política pública tem diversas definições. Algumas delas foram sistematizadas em uma publicação do Grupo de Análise de Políticas de Inovação da Universidade Estadual de Campinas (GAPI/UNICAMP, 2002), começando pelo conceito elaborado por Bardach (1998, apud *Ibidem*), para o qual análise de política pública pode ser compreendida como um conjunto de conhecimentos proporcionados por diferentes disciplinas das Ciências Humanas, com os quais se procura resolver ou analisar problemas concretos em política pública. Outro conceito é o de Wildavsky (1979, apud *Ibidem*), o qual compreende que a análise de política pública tem por finalidade interpretar as causas e consequências da ação do governo, a partir de contribuições de diferentes disciplinas. Para Dye (1976, apud *Ibidem*), fazer “Análise de Política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isso faz”. Por fim, corroborando com o conceito de Dye, temos o conceito de Ham e Hill (1993, apud *Ibidem*), o qual destaca que o diferencial da análise de política pública, para com o que se produz em ciência política, é justamente a preocupação com o que o governo faz.

Celina Souza (2006, p. 26) atualiza o conceito de análise de política pública, nos dizendo que é “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. A compreensão de Celina Souza sobre a análise de política pública será utilizada por este trabalho.

2.5 Modelos de análise de política pública

Com relação aos métodos utilizados pelos analistas em políticas públicas, volto a citar Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 10-11), os quais diferenciam dois grandes grupos de analistas: de um lado, estão aqueles que seguem metodologias-padrão em Ciências Sociais, buscando uma análise mais objetiva das metas e dos resultados/efeitos (*outcomes*) de uma política, inserindo-se em uma perspectiva “positivista”. Do outro lado, estão aqueles que procuram técnicas interpretativas, visando uma análise mais subjetiva do processo, dentro de uma perspectiva “pospositivista”.

A perspectiva positivista está relacionada à abordagem de “análise política” (*policy analysis*), a qual tende a focalizar a avaliação formal, a análise dos impactos políticos (*policy impacts*), através da utilização, especialmente, de técnicas quantitativas, como por exemplo, a análise de custo/benefício. Já a perspectiva pospositivista está relacionada à abordagem de “estudos políticos” (*policy studies*), a qual contempla outros aspectos, como as causas (“determinantes da política pública”), pressuposições, processos que culminaram na adoção de determinada política e o conteúdo dessa política (Ibidem, p. 10-11). Podemos dizer que esta pesquisa dialoga estreitamente com a concepção pospositivista de análise de política pública.

No que concerne aos modelos de análise utilizados para o estudo das políticas públicas, destaca-se aqui três abordagens: a *Policy Networks*; a *Policy Arena*; e *Policy Cycle* (Ciclo da Política Pública). De acordo com Hecló (1978 apud FREY, 2000, p. 5-6), compreende-se como *Policy Networks* uma série de interações entre diferentes instituições e grupos, tanto os que compõem a estrutura de governo (executivo, legislativo) como da sociedade civil, no processo de criação e implementação de uma política pública. Neste modelo, dá-se centralidade à rede de atores que se formam no entorno da política.

A *Policy Arena* é uma abordagem originalmente criada por Theodor Lowi (1972 apud FREY, 2000, p.6-7), que destaca os processos de conflito e de consenso dentro das mais diversas áreas de política pública. Lowi cria uma tipologia de política pública, na qual cada tipo encontrará uma forma diferente de apoio ou de rejeição, de conflito ou de consenso. Além disso, as disputas em torno das decisões passam por arenas diferenciadas de poder. Os tipos de políticas públicas, segundo Lowi,

são: políticas distributivas; políticas redistributivas; políticas regulatórias e políticas constitutivas. Cabe ressaltar que o modelo de Lowi não é estanque, podendo existir políticas públicas com características de mais de um dos tipos citados anteriormente (FREY, 2000, p. 6).

As políticas distributivas são financiadas pelo conjunto da sociedade, mas os benefícios são distribuídos conforme necessidade de certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo, gerando impactos mais individuais do que universais (SOUZA, 2006, p. 28). De modo geral, este tipo de política beneficia uma grande quantidade de destinatários, no entanto, em uma escala pequena (FREY, 2000, p. 224). Além disso, as decisões tomadas nesta arena não consideram que os recursos destinados para a sua implementação são limitados (RODRIGUES, 2013, p. 44-45). O grau de conflito no processo que envolve as políticas distributivas é baixo (FREY, 2000, p. 223; RODRIGUES, 2013, p. 44-45).

As políticas redistributivas são políticas cujo objetivo é “o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre as camadas sociais e grupos da sociedade” (Windhoff-Héritier, 1987, p. 49 apud FREY, 2000, p. 224), visando diminuir as desigualdades sociais. Este tipo de política é mais abrangente do que a distributiva, atingindo um maior número de pessoas, impondo perdas concretas e de curto prazo para alguns grupos e ganhos incertos e futuros para outros (SOUZA, 2006, p. 28). De modo geral, constituem-se enquanto programas de bem-estar social, como o sistema previdenciário e o seguro desemprego. No caso brasileiro, por exemplo, podemos citar os programas Bolsa Família e Renda Mínima (RODRIGUES, 2013, p. 46). O processo político que envolve as políticas redistributivas é altamente conflituoso (RODRIGUES, 2013, p. 46; FREY, 2000, p. 224).

As políticas regulatórias estabelecem padrões de comportamentos, regulação e controle de certas atividades, através do uso de ordens, proibições, decretos, portarias e outras ferramentas. Exemplos de questões que envolvem esse tipo de política são as regulamentações dos setores econômicos e serviços de telecomunicações (RODRIGUES, 2013, p. 45). Este tipo de política pública é mais visível ao público em geral, além de envolverem a burocracia, os partidos políticos e os grupos de interesse (SOUZA, 2006, p. 28). Com relação ao grau de conflito, segundo Frey (2000, p.224), “os processos de conflito, consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas”.

As políticas constitutivas, ou estruturadoras, são aquelas que estabelecem as “regras do jogo”, determinando “a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias” (FREY, 2000, p. 224). De modo geral, este tipo de política pública lida com procedimentos (SOUZA, 2006, p. 28). São exemplos: as regras do sistema político-eleitoral, a distribuição de competências entre as esferas do poder e as regras de participação da sociedade civil nas decisões públicas.

Os modelos de *Policy Networks* e de *Policy Arena* nos ajudam a compreender os processos que envolvem as políticas públicas, no entanto, para fins de aprofundamento analítico desta proposta de pesquisa, será dada maior atenção ao modelo de *Policy Cycle*, Ciclo da Política Pública, descrito a seguir, a partir da obra de Howlett, Ramesh e Perl (2013).

2.5.1 Ciclo da Política Pública

Para Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 15-16), o esquema do Ciclo da Política Pública é um modelo de análise bastante conhecido e que permite visualizar a política pública como um processo, que contém uma série de estágios inter-relacionados (mas isoláveis para fins de análise) e que permite compreender os diferentes papéis desempenhados pelos atores, instituições e ideias que correspondem a uma política.

Segundo os autores (2013, p. 13-14), foi Harold Lasswell (1956) o precursor deste modelo, o primeiro a propor uma série de estágios. O ciclo desenvolvido por Lasswell foi aprimorado por Gary Brewer (1974) e outros autores. Não cabe aqui detalhar os estágios correspondentes aos modelos de Lasswell e Brewer, mas sim, o modelo aprimorado por Howlett, Ramesh e Perl e que, por sua vez, será adotado por esta pesquisa para fins de análise do objeto proposto.

Deste modo, o modelo de Ciclo da Política Pública conta os seguintes estágios: (1) montagem de agenda, momento em que o governo reconhece um problema; (2) formulação da política, quando propostas de solução ao problema são formuladas; (3) tomada de decisão, diz respeito ao posicionamento do governo quanto à ação ou não ação e escolha de uma solução; (4) implementação da política, trata-se da efetivação da solução; e (5) avaliação da política, momento em

que os atores envolvidos (estatais e societários) monitoram os resultados da política. (HOWLETT; RAMESH & PEL, 2013, p. 14-15).

De acordo com este modelo, a atuação dos diversos atores estatais e societários difere de estágio para estágio, sendo o primeiro e o último os momentos em que há uma participação mais ampla, o segundo e o quarto requerem conhecimentos específicos, reduzindo o escopo de atores envolvidos e o terceiro é o momento em que apenas os tomadores de decisões (*policy-makers*) do governo participam (*Ibidem*, p. 16).

Howlett, Ramesh e Perl apontam, ainda, vantagens e desvantagens do esquema do Ciclo da Política Pública. Destaca-se como principal vantagem a possibilidade de desagregação de um processo complexo, o qual permite análises isoladas de cada etapa/estágio, bem como análises inter-relacionadas (*Ibidem*, p. 16-17). Além disso, o modelo permite analisar a política pública não apenas com relação aos órgãos governamentais, mas também lançando um olhar para outros atores, instituições e ideias envolvidas, seja no âmbito local/micro como no âmbito mais macro, nacional e até internacional (FOWLER & SIEGEL, 2002; BOGASON, 2000; BILLINGS & HERMANN, 1998 apud *Ibidem*, p. 16).

Como desvantagens, há o risco do modelo ser mal interpretado pelos gestores públicos (*policy-makers*), de modo que os mesmos passem a atuar de forma linear, sistemática, fechada com relação aos estágios (JENKINS-SMITH & SABATIER, 1993; HOWARD, 2005 apud *Ibidem*, p. 16). Além disso, o modelo não apresenta uma noção de causalidade, deixando aspectos importantes como quem e o que conduz uma política de um estágio a outro de fora da análise (SEBATIER, 1992 apud *Ibidem*, p. 17).

É importante pontuar, ainda, que os diferentes estágios do Ciclo da Política Pública, quando transpostos para interpretar a realidade empírica, apresentam muitos pontos de convergência e, na maioria das vezes, os limites entre um estágio e outro não são identificados com facilidade. Na prática, os estágios não se apresentam de forma tão nítida, clara e objetiva, mas se fundem e, até mesmo, se confundem. Esta observação não diminui a importância do modelo de análise, o qual possibilita um estudo de caráter processual, mas tão somente pontua alguns limites sobre o mesmo.

Um dos autores que nos ajuda a compreender as limitações deste modelo é Frey (2000), para o qual o Ciclo da Política Pública é um tipo puro, um modelo

teórico idealizador do processo político e, enquanto tipo puro, dificilmente será identificado na prática, tal como foi elaborado. De acordo com Frey (2000, p. 9):

Segundo a concepção do modelo de *policy cycle*, o processo de resolução de um problema político consiste de uma sequência de passos. Mas, na prática, os atores político administrativos dificilmente se atêm a essa sequência. Isso vale especialmente para programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é alimentada por reações mútuas dos atores envolvidos.

Além desse aspecto, Frey (2000) destaca que os processos de aprendizagem política e administrativa acontecem durante todas as etapas do ciclo. Desta forma o processo de avaliação e acompanhamento não deve se limitar ao último momento, mas estar presente, justamente, em todas as fases do procedimento, de modo que possa conduzir adaptações permanentes nas ações e, ainda, possibilitar a reformulação constante da política pública.

No entanto, ainda que haja alguns desencontros entre o modelo teórico do Ciclo da Política Pública e o processo político real, o autor aponta que isto não inviabiliza o uso do modelo, que, ao contrário, se constitui enquanto um importante instrumento de análise, destacando que, ao atribuímos funções específicas às diferentes etapas do processo político-administrativo, “obtemos mediante a comparação dos processos reais com o tipo puro pontos de referência que nos fornecem pistas às possíveis causas dos déficits do processo de resolução de problema” (FREY, 2000, p. 9).

2.5.1.1 Processo de formulação de uma política pública

A partir das observações feitas anteriormente, com relação ao modelo do Ciclo da Política Pública, suas possibilidades e limitações, destaca-se aqui o segundo estágio do ciclo, o momento da formulação, uma vez que o presente estudo está nele situado, como explicitado no desenho de pesquisa apresentado na introdução. Em termos gerais, este estágio se refere ao processo de criação de soluções para os problemas anteriormente identificados como públicos (HOWLETT, RAMESH & PERL, 2013, p. 123).

Um estudo publicado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2013b), no qual

são discutidos os processos de monitoramento e avaliação dos programas sociais no Brasil e na América Latina, essa etapa do processo político-administrativo, a formulação da política, é caracterizada como sendo o momento em que os problemas, as propostas e as demandas, explicitados durante a elaboração da agenda governamental, são transformadas em leis, programas e propostas de ações. É justamente nesse momento, que os elementos operacionais da política, tais como: as diretrizes estratégicas, as propostas de leis, os decretos normativos, e os programas e projetos são explicitados (BRASIL, 2013b, p. 18).

Além disso, o procedimento de formulação desses instrumentos se daria a partir do emprego de “técnicas gerais de planejamento de projetos; conhecimentos setoriais específicos; análise de viabilidade política, de custo-benefício ou custo-efetividade das soluções; revisão crítica de experiências anteriores e boas práticas identificadas” (Ibidem, p.18-19). Procedimento este que é conduzido pelos “técnicos do setor público, com maior ou menor participação de consultores externos, seguindo orientações emanadas de gestores públicos no topo da hierarquia” (Ibidem, p. 19).

Ainda, de acordo com essa publicação (BRASIL, 2013b, p. 6):

Na elaboração dos diagnósticos para formulação de programas, os indicadores são imprescindíveis para qualificar os públicos-alvo, localizá-los e retratá-los de modo tão amplo e detalhado quanto possível. É preciso adequar as intervenções às características e necessidades dos demandantes dos programas. De modo geral, na elaboração de diagnósticos socioeconômicos propositivos para programas públicos empregam-se indicadores de várias áreas temáticas analíticas ou de atuação governamental.

O trecho citado acima destaca a importância da elaboração de diagnósticos socioeconômicos, que possam dar respaldo para a formulação dos programas e projetos governamentais. Isto porque, esses diagnósticos, possibilitam o conhecimento da realidade e das características do público-alvo, bem como a identificação das suas necessidades e demandas emergentes.

De acordo com Jones (1984 apud HOWLETT, RAMESH & PERL, 2013 p. 123-124), a formulação de políticas tem as seguintes características gerais: (1) a formulação não necessariamente é feita por apenas um grupo ou um conjunto de atores, podendo haver diferentes grupos produzindo propostas concomitantemente, sejam elas concorrentes ou complementares; (2) a formulação pode prosseguir

ainda que não haja a definição clara do problema; (3) a formulação não se restringe a determinados tipos de instituições, como aos órgãos burocráticos, embora nestes ocorram com maior frequência; (4) a formulação e a reformulação podem ocorrer em longos períodos de tempo; (5) pode haver apelação por parte de quem perder no processo de formulação; e (6) em todo o processo de formulação alguém irá ganhar e alguém irá perder, esse processo não é imparcial ou neutro.

O estágio de formulação pode ser subdividido em fases, como as formuladas por Harold Thomas (2001 apud *Ibidem*, p. 124-125). Para este autor há 4 fases, a saber: *apreciação*, momento em que se identificam os dados e evidências; *diálogo*, momento em que diferentes atores políticos com diferentes perspectivas sobre os problemas e as soluções irão conversar e debater; *formulação*, neste momento as propostas serão propriamente elaboradas; e *consolidação*, quando os atores políticos irão providenciar *feedbacks* formais sobre as opções levantadas anteriormente.

Com relação ao conteúdo geral da formulação, inclui-se a identificação das limitações técnicas e políticas, bem como as restrições da capacidade administrativa e financeira para a efetiva ação do Estado, reconhecendo o que é viável ou inviável. Nesse sentido, há de se considerar aspectos como o dinheiro, a informação, o pessoal, etc. A existência de grupos organizados e vinculados ao Estado também pode restringir as opções a serem adotadas, uma vez que limitam o horizonte político ou o conjunto de escolhas aceitáveis no processo político. Por esse motivo, a formulação de política, ou seja, a busca por uma solução, tende a ser polêmica e sujeita a pressões conflitantes, dada a gama de perspectivas e abordagens diferenciadas, dificultando que esse processo seja tomado de forma racional, sistemática ou maximizadora (*Idem*, p. 125-127).

Neste estágio do ciclo, além de pensar “o que fazer” com relação aos problemas levantados no primeiro estágio, é necessário pensar também em “como fazer”, ou seja, pensar nos instrumentos (ou ferramentas políticas) necessários para a implementação da política. Alguns autores se dedicaram a identificar esses instrumentos e a classificá-los em categorias. Como por exemplo, os pesquisadores da literatura de “*design da política*”, que surgiu nas décadas de 1980 e 1990, os quais procuraram agrupar os diferentes instrumentos e ferramentas da ação governamental, conforme suas semelhanças em algumas poucas categorias, Christopher Hood (1986 apud *Ibidem*, p. 127-130) desenvolveu o modelo

denominado de “modelo NATO”, onde se tem 4 categorias gerais que contemplam a variedade de ferramentas usadas pelo governo de acordo com seus principais recursos, as categorias são: “*nodalidade*”, que reúne os instrumentos de informação; “*autoridade*”, que reúne os instrumentos legais; “*tesouro*”, que reúne os instrumentos relacionados ao dinheiro; e “*organização*”, que reúne os instrumentos relacionados às organizações formais que estão à disposição dos governos.

Com relação à *nodalidade*, ou seja, aos instrumentos baseados na informação que estão à disposição dos governos, temos: (1) campanhas públicas de informação, que são as informações divulgadas pelos governos sobre as atividades da sociedade, através de relatórios ou estudos; (2) exortação, ou persuasão, que envolve um pouco mais que a divulgação de informações, incluindo estratégias de convencimento, destinando-se a influenciar as preferências dos membros da sociedade; (3) *benchmarking* e indicadores de desempenho, que consiste na coleta de informações que vêm a orientar o processo; e (4) comissões e inquéritos, que são órgãos temporários voltados também para a coleta de informações, algumas vezes são utilizados como estratégia de adiamento da tomada de decisão (*Ibidem*, p. 131-132).

Com relação aos instrumentos baseados na *autoridade*, ou seja, no poder legal de que dispõe os governos, temos: (1) regulação de comando e controle, ou seja, regras, padrões, licenças, proibições, leis e ordens executivas tomadas por parte do governo; (2) regulação delegada ou autorregulação, também se tratam de formas de regulação, no entanto delegadas aos atores não governamentais, essas delegações podem ser explícitas e diretas, como por exemplo, uma ordem de advogados; e (3) comitês consultivos, que podem ser formalizados e mais ou menos permanentes ou mais informais e temporários, esses comitês são formados pelo governo a fim de aconselhá-lo sobre determinados assuntos (*Ibidem*, p. 133-136).

Com relação aos instrumentos baseados no *tesouro*, ou seja, aqueles relacionados aos recursos financeiros, temos: (1) subsídios, que se constituem em verbas (dispêndios feitos em apoio a algum fim como os fundos para as escolas, universidades e órgãos de transporte público), incentivos fiscais (que são a remissão de impostos em alguma forma, como adiantamentos, deduções, créditos, isenções ou taxas preferenciais) e os empréstimos (que são concedidos pelo governo a uma taxa abaixo da taxa de juros do mercado); (2) desincentivos financeiros, que se constituem em impostos (pagamento compulsório, previsto legalmente, que tem

como finalidade principal levantar receitas para o governo e pode ser usado para induzir ou desestimular certos comportamentos) e taxas de uso (que é a imposição de um preço a determinados comportamentos, um exemplo são as taxas de emissão de poluentes); e (3) financiamento de advocacia, grupos de interesse e *think tanks*, ou seja, o governo financia grupos específicos para que estes advoguem sobre determinadas causas (*Ibidem*, p. 137-141).

Por último, com relação aos instrumentos baseados na *organização*, temos: (1) provisão direta, que diz respeito à ação burocrática dos próprios governos, como por exemplo, aquelas que produzem a defesa nacional, as relações diplomáticas, o policiamento, o serviço de bombeiros, seguridade social, a educação, a administração de terras públicas, entre outros; (2) empresas públicas, que são empresas de propriedade total ou parcial do Estado, as quais envolvem um elevado grau de participação pública no capital, implicam certo grau de controle do governo sobre a gestão e produzem bens ou serviços que são pagos por meio de impostos; (3) *quangos*, que são organizações não governamentais quase autônomas; (4) parcerias público-privadas, uma forma híbrida de organização mercado-governo; (5) família, comunidade e organizações voluntárias, com relação aos quais os governos podem expandir as ações já realizadas pelas igrejas e instituições de caridade de maneira a servir aos objetivos políticos; (6) criação de mercado, nesse sentido os governos podem se utilizar de ferramentas regulatórias, financeiras e informativas para influenciar as atividades de mercado ou criar mercados, como por exemplo, os leilões de direitos (para controlar o uso de poluentes) e a privatização de empresas públicas; e (7) (re)organizações governamentais, que se constituem em (re)organizações institucionais, estruturais dos órgãos e departamentos dos governos, como por exemplo, a reorganização ministerial (*Ibidem*, p. 141-151).

Os autores abordam, ainda, que a presença ou ausência de novos atores e ideias sobre as opções políticas gera quatro tipos básicos de mudança: a presença de novas ideias somada à presença de novos atores leva à adoção de opções referentes a mudança nos objetivos da política; a continuidade de ideias antigas somada à presença de novos atores leva à adoção de opções referentes a mudança nos tipos de instrumentos; a presença de novas ideias somada à continuidade de atores antigos leva à adoção de opções referentes a mudanças nas especificações programáticas; e a continuidade de ideias antigas somada à continuidade de atores antigos leva à adoção de opções referentes a mudança nos componentes dos

instrumentos. Na prática, verifica-se que há uma forte tendência à utilização de opções incrementais na formulação de políticas, ou seja, a adoção de mudanças nos componentes dos instrumentos, orientadas para o *status quo* (*Ibidem*, p. 152-153).

Celina Souza (2017), uma autora reconhecida no campo das políticas públicas, traz importantes reflexões para pensar a estrutura do Estado e suas consequências no processo de formulação das ações governamentais. Souza analisa a reestruturação que houve no Estado brasileiro, através de um processo de modernização e profissionalização na burocracia (*policy-makers*) de políticas públicas. Para tanto, a autora remonta ao conceito de “Capacidade do Estado”, reconhecendo que as definições existentes em torno desse tema são amplas e abrangentes, mas que podem ser sistematizadas a partir da ideia de que o Estado deve ser capaz de “penetrar no seu território, alcançar diferentes grupos sociais” (MANN, 1984 apud SOUZA, 2017, p. 31) e “contar com instrumentos, instituições e organizações para a provisão de bens e serviços” (EVANS, 1992; SKOCPOL & FINEGOLD, 1982 apud *Ibidem*, p. 31).

A partir da literatura especializada, Souza (2017) agrupa os elementos que correspondem à capacidade do Estado em quatro grandes grupos, nas palavras da autora:

[...] o conceito incorpora quatro grandes grupos: político, legal, organizacional/administrativo e de política pública. O componente político diz respeito às “regras do jogo” que regulam o comportamento político, societal e econômico. O componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições. O componente organizacional/administrativo remete à capacidade de prover bens e serviços com eficiência. Por fim, o componente de políticas públicas, objeto deste artigo, diz respeito a instituições e estratégias que influenciam decisões sobre políticas, sua formulação e execução. Esse componente incorpora, entre outros, a construção de capacidade burocrática e o grau de profissionalização da burocracia para investigar as condições em que políticas são formuladas e executadas (*Ibidem*, p. 31).

O quarto grupo identificado pela autora, diz respeito, justamente, ao conjunto de políticas públicas do Estado, incorporando aspectos como a capacidade burocrática e o grau de profissionalização dos *policy-makers* para a investigação em torno da formulação e execução dessas políticas. Nesse sentido, Souza (2017) destaca que o recrutamento desse corpo burocrático do Estado foi bastante variado ao longo das últimas décadas, tendo como um marco significativo o processo de redemocratização, que se deu com Constituição de 1988 e, depois, a mudança de

governo ocorrida em 2003. Assim, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, se investiu em qualificação da burocracia do Estado, a partir de concursos públicos, direcionados, principalmente, às carreiras típicas de Estado (advocacia, diplomacia, políticas públicas, polícia e fiscalização). Depois, com a eleição do Presidente Lula, essa estratégia se expandiu para outros setores do governo, aumentando o número de servidores principalmente para cargos de nível superior. Outras estratégias de recrutamento também foram sendo adotadas, especialmente para evitar a complexidade da abertura dos concursos e agilizar a composição da burocracia, tais como: os contratos temporários e os cargos em comissão (SOUZA, 2017).

Ainda, Peters (1995 apud SOUZA, 2017, p. 40) propõe uma série de indicadores, que podem auxiliar na análise sobre o grau de profissionalização da burocracia: *recrutamento*, que envolve os métodos e padrões para a composição a burocracia; *estrutura da administração dos programas*, que diz respeito à organização interna, variações e reorganizações; *relações com grupos de pressão*, partidos, sindicatos, ONGs, entidades de assistência social; e *controle da burocracia*, o que tem a ver com os processos de accountability e responsividade, bem como a sua relação com os políticos eleitos.

No ensejo do debate realizado por Souza, encontramos também outras contribuições à discussão em torno da profissionalização da burocracia em Misoczky (2001). Especialmente porque Souza (2017) traz uma dimensão muito mais direcionada ao “como” se dá a composição da burocracia (concursos públicos, contratos temporários e cargos em comissão), enquanto Misoczky (2001) destaca uma dimensão diferenciada, que podemos compreender como sendo “quem” compõe essa burocracia.

Dessa forma, Misoczky (2001) diz que o processo de decisão em torno da construção de uma política pública não ocorre exclusivamente com base em escolhas racionais, mas sim, é “dominado por preferências ideológicas e culturais e, não raramente, por interesses particulares em busca de satisfação” (Ibidem, p. 8). Assim sendo, “nada mais indicado que escolher os componentes do corpo burocrático entre pessoas que possuem identidade e compromisso com os objetivos inclusivos da política em questão” (Ibidem, p. 8). A mesma lógica, segunda a autora, também se aplica à seleção de entidades e instituições parceiras na deliberação e implementação de políticas específicas.

Misoczky (2001) traz em seu texto, ainda, uma outra discussão, essencial para o tipo de política pública aqui estudado, discussão esta que gira em torno do que a autora chama de “política inclusiva”. Para além da questão da eficiência da política pública, decorrente da profissionalização da burocracia do Estado, é preciso pensar nas formas de inclusão efetiva dos cidadãos no processo político que envolve essas políticas. Nesse sentido, nas palavras da autora:

[...] considerar formas organizacionais e práticas no setor público que sejam democratizantes e socialmente inclusivas implica pensar aquelas em que os cidadãos são vistos como membros plenos da comunidade política, tendo acesso e exercitando direitos; as que promovem (respeitando sua autonomia) a organização da população em torno de temas de interesse comum; as que incluem o controle social sobre a gestão, o debate amplo e informado sobre questões de governo, e que abrem à população as decisões sobre estas questões. Como Fernández e Barrientos (2000:10) frisam, tratam-se de práticas que não buscam somente melhorar a eficiência administrativa das diferentes organizações públicas, mas que incorporam no seu processo de gestão a dimensão ativa da cidadania, isto é, “que facilitam as iniciativas e responsabilidades de todos os envolvidos (...), estabelecendo pontes entre Estado e sociedade civil” (MISOCZKY, 2001, p. 8-9).

O aspecto destacado pela autora diz respeito ao envolvimento da população nos processos de formulação e implementação de políticas públicas. Esta aproximação do Estado com a sociedade civil, de modo a possibilitar o exercício ativo da cidadania, só é possível na medida em que o setor público cria formas e arranjos organizacionais democratizantes. Com base nessa configuração, King e Stivers (1998) propõem uma administração pública democrática ou, nas palavras dos autores “administração ativa”:

Por administração ativa entendemos não um fortalecimento do poder administrativo, mas o uso da autoridade discricionária para criar o trabalho colaborativo com os cidadãos. A administração ativa é aquela que atua criativamente para direcionar prerrogativas administrativas para a cidadania ativa (KING & STIVERS, 1998, p. 195 *apud* Ibidem, p. 9).

Para que isso ocorra, ou seja, para que a administração pública estabeleça um diálogo e uma parceria com os cidadãos, para o desenvolvimento de uma determinada política pública, Misoczky (2001, p. 9) destaca que é preciso que os membros das burocracias do Estado “abandonem a perícia profissional como base exclusiva da sua ação, e aceitem que a experiência vivida dos cidadãos também

oferece uma base legítima para procedimentos coletivos de decisão e implementação de políticas públicas”.

Por fim, ainda para contribuir com os aspectos teóricos e metodológicos que irão amparar a análise proposta, é necessário discorrer sobre as abordagens *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima). Estas abordagens foram pensadas para auxiliar a análise do processo de implementação de uma política pública, conforme Howlett, Ramesh e Pel (2013, p. 183). Deste modo, segundo os autores, os estudos do tipo *top-down* (de cima para baixo) iniciam com as decisões do governo, examinando o quanto dessas decisões os administradores de fato executam e procuram verificar quais os fatores subjacentes à efetivação da implementação, enquanto os estudos *bottom-up* (de baixo para cima), iniciam pela outra extremidade, enfatizando a atuação dos implementadores de balcão ou de “linha de frente”, aqueles atores que de fato colocam a ação em prática.

Para este estudo, as abordagens *top-down* e *bottom-up*, serão transpostas do estágio de implementação para o estágio de formulação de uma política pública. Desta forma, o processo compreendido como do tipo *top-down*, é aquele centralizado no governo e nos atores governamentais, constituindo-se enquanto políticas formuladas de cima para baixo, enquanto o processo compreendido como do tipo *bottom-up*, é aquele que tem como ponto de partida as discussões realizadas no âmbito da sociedade civil, através do diálogo com as instituições de interlocução com o Estado, as quais carregam as demandas por políticas públicas para dentro dos governos, ou seja, um processo de formulação de baixo para cima.

3 Da Economia Solidária

3.1 Introdução

Como dito anteriormente, os dois principais conceitos que permeiam esta pesquisa são Políticas Públicas e Economia Solidária. Tendo o primeiro conceito sido desenvolvido no capítulo anterior, resta-nos avançar sobre a compreensão relativa à economia solidária, a partir, também, de uma breve revisão bibliográfica realizada sobre o tema.

Para o desenvolvimento da temática, inicialmente, apresenta-se o contexto social e histórico do surgimento da economia solidária, bem como uma conceituação do tema, com a finalidade de resgatar, muito brevemente, suas raízes teóricas e práticas, no cenário mundial e no caso brasileiro.

Ao final, busca-se identificar as primeiras iniciativas de ações governamentais de fomento à economia solidária no Brasil, bem como sistematizar as políticas públicas empreendidas no âmbito dos governos Lula (2003-2010), ou seja, as políticas que antecederam aos mandatos de Dilma Rousseff (2011-2016).

3.2 Surgimento da economia solidária

De acordo com Rosa (2013, p. 21-23), os primeiros pensamentos do que hoje se denomina como economia solidária surgiram na Europa do século XIX, com os seguintes pensadores: Robert Owen (1773-1858), que elaborou uma proposta ao governo britânico para enfrentar o desemprego e a pobreza e restabelecer o crescimento das atividades econômicas (em virtude da depressão econômica vivenciada em 1815 pela Grã-Bretanha), baseada na implementação de Aldeias Cooperativas; Charles Fourier (1772-1873), que pensou os falanstérios, comunidades autogeridas nas quais as pessoas teriam liberdade para escolher seu trabalho de acordo com suas paixões; Claude Saint-Simon (1760-1825), que via a sociedade como uma grande fábrica, de administração coletiva, sem a existência da propriedade privada, no entanto, haveria ainda certa desigualdade, pois a ideia de fábrica previa a hierarquização; e Pierre Proudhon (1809-1865), que defendia um modelo de sociedade formada por pequenos produtores que, ao invés de dinheiro, utilizariam certificados de circulação para trocar serviços.

Com relação às primeiras experiências práticas de economia solidária, baseada nos princípios elencados pelos primeiros pensadores socialistas (citados no parágrafo anterior), temos, em 1844, a cooperativa “Sociedade dos Pioneiros de Rochdale” na Inglaterra, que atuava sob os valores da cooperação e da solidariedade (ROSA, 2013, p. 24).

Assim, no cenário mundial, as primeiras experiências do que hoje se chama de economia solidária surgiram na segunda metade século XIX, na Europa e na América do Norte. Nesse contexto, as experiências estavam organizadas na forma de Cooperativismo. Este surgiu, especialmente, como resposta às consequências da Revolução Industrial, como a exploração do trabalhador, as longas jornadas de trabalho, o trabalho infantil e também o empobrecimento dos artesãos com a utilização de mais máquinas na produção industrial (SINGER, 2002).

Paul Singer (2002), um dos primeiros teóricos brasileiros sobre o tema da economia solidária, nos fala que estas experiências surgem e se fortalecem nos momentos de crise do sistema capitalista. Isto porque, é justamente nesses momentos, que a população “desfavorecida”, em situação de vulnerabilidade social, na grande maioria das vezes desempregada, busca alternativas de sobrevivência e obtenção de renda.

No Brasil, as primeiras experiências cooperativistas surgiram no início do século XX, impulsionadas pelos imigrantes europeus. No entanto, a economia solidária, da maneira que se apresenta contemporaneamente, data da década de 1990 (SINGER, 2002). É nesse período que o termo “economia solidária” começa a ser utilizado, para designar os empreendimentos que, de fato, se organizavam de forma solidária e autogestionária.

A economia solidária, nesse contexto, surge em reação às crises ocorridas em vários setores da economia, resultantes da adoção de políticas neoliberais no Brasil. Cenário em que boa parte da população brasileira se encontrava à margem da sociedade (SINGER, 2002). A organização em empreendimentos econômicos solidários foi, naquele momento, e é ainda hoje, uma alternativa para obtenção de trabalho e renda, que se pauta em princípios diferentes daqueles defendidos pelo sistema capitalista, uma vez que surge, justamente, em contraponto a ele.

3.3 Conceito e configurações

Existem diferentes noções e elaborações sobre o que é economia solidária, não havendo um consenso ou uma unidade em torno do seu significado. Os debates mais atuais em torno dessa temática, de acordo com Leite (2009)³, podem ser divididos, classificados, a partir de três correntes: a primeira delas compreende economia solidária como um novo modo de produção, com características antagônicas ao modo de produção capitalista, principalmente no que diz respeito ao trabalho autogestionário em contraposição ao trabalho assalariado, um dos principais defensores desta ideia é Singer (2000); a segunda corrente identifica a economia solidária como um modelo de produção que convive e se relaciona com o sistema capitalista, da mesma forma que outros modelos, alguns autores desta corrente são França Filho (2006), Laville (2006) e Gaiger (2000); e por fim, a terceira e última corrente vê a economia solidária como uma simples reação às crises do capitalismo, tendendo a desaparecer com o fim da crise, autores como Castel (1998) e Quijano (2002) defendem esta postura.

A compreensão sobre economia solidária adotada nesta dissertação se aproxima das noções estabelecidas pela primeira corrente, identificada por Leite (2009). Assim, entende-se economia solidária como uma forma diferenciada de produzir, consumir, vender, trocar e comprar. Os princípios fundamentais da economia solidária são: a autogestão, ou seja, a não existência da relação patrão *versus* empregado e, conseqüentemente, a não existência da condição de assalariamento e a tomada coletiva das decisões; relações sociais baseadas na solidariedade e na cooperação; propriedade coletiva dos meios de produção e/ou distribuição; respeito ao ser humano e ao meio ambiente, valorizando o trabalho e utilizando de forma consciente os recursos naturais; conhecimento compartilhado e divisão equitativa dos resultados econômicos.

De forma mais sintética pode-se definir economia solidária como:

[...] o conjunto dos empreendimentos econômicos de caráter associativo em que (i) o trabalho; (ii) os resultados econômicos; (iii) a propriedade dos meios de operação (de produção, de consumo, de distribuição, etc); (iv) o poder de decisão e (v) o conhecimento relacionado ao seu funcionamento são compartilhados de forma solidária entre aqueles que deles participam diretamente (CRUZ, 2006, p. 69).

³ Àqueles que desejam aprofundar a questão conceitual da economia solidária, recomenda-se a leitura do artigo completo.

Deve-se encarar esta conceituação como um tipo ideal do que é a economia solidária. Isto porque, na realidade prática, os empreendimentos econômicos solidários podem apresentar apenas parte destas características. Na maioria das vezes, isto se dá em decorrência do processo de transição e consolidação desses empreendimentos, que é, eminentemente, longo e demorado, uma vez que requer a construção de laços de confiança entre os seus membros e, principalmente, a quebra do paradigma cultural dominante e capitalista, que coloca o indivíduo acima do coletivo.

Considerando as características descritas acima, os EES podem assumir diversas configurações, como por exemplo, podem se constituir enquanto cooperativas ou associações (desde que legalmente formalizados) ou podem se constituir enquanto grupos ou coletivos informais. Os empreendimentos podem ser urbanos e/ou rurais, organizados para a produção, para o consumo, para a prestação de serviços, para a comercialização conjunta (através de feiras e clubes de trocas), para o financiamento mútuo ou compartilhado (por meio de bancos comunitários e cooperativas de crédito); entre outros formatos.

As experiências de economia solidária se espriam por todo o Brasil. De acordo com o Segundo Mapeamento Nacional de Economia Solidária, realizado pela SENAES e concluído no ano de 2013, cujos dados estão disponibilizados em uma plataforma online, o Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES), existem 19.708 empreendimentos econômicos solidários distribuídos por todo o território nacional.

Empreendimentos estes que podem ser de produção agrícola (na sua maioria de base agroecológica e com origem na agricultura familiar, presentes, dentre outros espaços, em assentamentos da reforma agrária e comunidades quilombolas), de costura, de artesanato, de alimentação, de produtos de higiene, de coleta e reciclagem de resíduos sólidos, de floricultura, de prestação de serviços nas áreas da construção civil, da saúde, do transporte, da educação, entre inúmeros outros setores.

Com relação às políticas públicas de economia solidária, ou seja, as ações governamentais de apoio e fomento às organizações com as características traçadas anteriormente, Sandra Praxedes (2009), da Rede de Gestores Públicos em Economia Solidária, disse que é preciso compreender este campo como uma estratégia e uma política de desenvolvimento solidário, o que pressupõe conceber a

economia solidária na agenda pública “com instrumentos e ferramentas instituídos como direitos perenes dos trabalhadores e trabalhadoras e dever de um Estado republicano e democrático” (Ibidem, p. 58). Essa perspectiva significa o “reconhecimento de novos sujeitos sociais e novos direitos de cidadania, o reconhecimento de novas formas de produção, reprodução e distribuição social, propiciando acesso aos bens e recursos públicos” (Ibidem, p. 58-59).

Corroborando com essa perspectiva, a Rede de Gestores Públicos de Economia Solidária, por meio de produção coletiva, cujos organizadores foram Medeiros, Schwengber e Schiochet (2006), discorreu sobre as diretrizes e estratégias para a construção e o desenvolvimento de políticas públicas de economia solidária no Brasil. Dentre os pontos abordados, destaca-se o papel do Estado com relação à economia solidária, que é de dar propulsão e suporte através de políticas públicas que disponham de mecanismos para o reconhecimento e fomento deste setor. A Rede de Gestores compreende, ainda, as políticas públicas de economia solidária como políticas de desenvolvimento, não podendo ser relegadas ao âmbito assistencial ou compensatório, neste sentido e também por se tratar de um público historicamente excluído, esta política requer ações setoriais específicas e ações transversais que articulem diferentes áreas do governo, como por exemplo: educação, saúde, trabalho, habitação, desenvolvimento econômico, tecnologia, crédito e financiamento, etc. Com essas ações, as políticas devem reconhecer e fortalecer a organização social dos trabalhadores (MEDEIROS; SCHWENGBER; SCHIOCHET, 2006, p.154).

3.4 Primeiras iniciativas governamentais para a economia solidária no Brasil

Antes de adentrarmos, especificamente, nas primeiras iniciativas governamentais adotadas no Brasil para a economia solidária, é importante compreender o contexto em que este tipo de política pública surgiu. Nesse sentido, é possível apontar a década de 1990 como um marco significativo, no que tange à emergência de políticas públicas voltadas a atender as demandas das organizações de economia solidária, não só no Brasil, mas na América Latina de forma mais ampla.

Na década de 1990, os resultados das políticas neoliberais (privatizações, liberalização do mercado, etc.) adotadas pelos governos da América Latina

começaram a se apresentar, especialmente na forma de pobreza, de desemprego e de desigualdade social. Em um estudo comparado, Costa (2008) mostra que houve um significativo crescimento nos índices de desemprego e de pobreza no Brasil e na Venezuela nesse período. Esses elementos conjunturais teriam levado à ascensão de governos populares, originários de movimentos críticos às políticas neoliberais, os quais nutriam um forte desejo de mudança. É nesse ensejo que surgem os primeiros programas governamentais de apoio e fomento à economia solidária.

É interessante explorarmos um pouco mais o estudo realizado por Costa (2008), uma vez que ele nos permite compreender, com mais detalhes, como esse processo ocorreu no Brasil, especificamente. Costa (2008) desenvolveu seu estudo a partir das noções estabelecidas para o primeiro estágio do Ciclo da Política Pública, o da montagem de agenda, a partir da abordagem dos Múltiplos Fluxos e da Janela de Oportunidades do John Kingdon. Seu principal objetivo era entender os fatores que levaram a economia solidária a entrar nas agendas dos governos federais do Brasil e da Venezuela, ou seja, os fatores que levaram a economia solidária a ser reconhecida e adotada como política pública.

De acordo com os resultados da pesquisa de Costa (2008), os principais elementos que contribuíram para esse reconhecimento foram: os índices baixos de desenvolvimento econômico e o alto índice de desemprego, constituindo os principais indicadores do fluxo de problemas que influenciaram a emergência dessa política; as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs), que são organizações universitárias voltadas ao fomento da economia solidária, atuando significativamente na elaboração de propostas de ações governamentais; o Partido dos Trabalhadores (PT), que desempenhou um papel importante dentro do fluxo político para a promoção da visibilidade do tema; e por fim, a realização do I Fórum Social Mundial (FSM), em 2001, que possibilitou a articulação de diversos atores e organizações, constituindo uma força política organizada, um grupo de interesse (elemento do fluxo político) que, mais tarde, em 2003, criou o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), uma entidade de mediação junto ao Estado.

Para Costa (2008) a política pública de economia solidária, no caso brasileiro, foi consolidada com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), em 2003, a qual incorporou a plataforma de demandas construída pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária.

Diante destes primeiros apontamentos, cabe destacar, então, quais foram as primeiras iniciativas governamentais de apoio e fomento à economia solidária no Brasil, as quais antecederam à criação da própria SENAES. Nesse sentido, a pesquisa bibliográfica realizada sobre o tema permitiu identificar o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC), como um dos programas pioneiros, que, embora não tivesse como foco específico a economia solidária, possibilitou o desenvolvimento de experiências e conhecimentos nesse campo. O PRONINC foi criado no âmbito do governo federal, no ano de 1998, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. Segundo Natividade (2011, p. 114), o programa foi criado para apoiar ações de incubadoras universitárias, com o objetivo de proporcionar a geração de trabalho e renda, bem como o desenvolvimento de conhecimentos em torno do cooperativismo.

No entanto, de acordo com esta autora, o programa quase desapareceu por falta de aporte de recursos, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso. A criação da SENAES, em contrapartida, apontou uma possibilidade de resgate do PRONINC (NATIVIDADE, 2011, p.114). Singer (2009, p.46), corrobora com este argumento e diz que somente a partir de 2002 é que o programa começou a receber maior incentivo, por parte do governo federal.

A regulamentação do PRONINC ocorreu apenas em 2010, no último ano do governo Lula (2003-2010), através do Decreto n. 7.357, de 17 de novembro. Segundo este decreto, a finalidade do programa era: “o fortalecimento dos processos de incubação de empreendimentos econômicos solidários” (BRASIL, 2010a), buscando apoiar, a partir da disponibilização de recursos financeiros e materiais, a consolidação de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs). Estas, por sua vez, visam à incubação de pessoas e grupos que estão formando EES, assim como grupos já formados que necessitam de acompanhamento específico. Em ambos os casos, a incubação se dá, dentre outras atividades, através do fornecimento de processos de formação e assessoria técnica.

Ademais, existem pelo menos outras duas iniciativas governamentais que têm se destacado na literatura sobre o tema, consideradas como pioneiras no campo das políticas públicas específicas para a economia solidária. A primeira delas ocorreu no Estado do Rio Grande do Sul, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (1999-2003), o chamado “Programa de Economia Popular Solidária”, que teve início em 1999, logo no começo do governo de Olívio Dutra. A segunda iniciativa se deu no

âmbito municipal e foi adotada pela Prefeitura Municipal de São Paulo, com o governo de Marta Suplicy também do Partido dos Trabalhadores (2001-2005), o “Programa Oportunidade Solidária” (SILVA & NAGEM, 2011; CRUZ, 2002; SINGER, 2009; PRAXEDES, 2009).

No âmbito do governo federal, como apontou Costa (2008), citado anteriormente, a temática específica da economia solidária entrou na agenda do governo a partir da criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária, a SENAES, no primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, através da Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. A secretaria foi criada no âmbito do então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com o intuito de centralizar e coordenar a formulação de programas e projetos que dessem suporte aos EES. No terceiro capítulo desta dissertação, dedica-se uma seção especificamente para falar sobre esta estrutura governamental.

3.5 Políticas públicas de economia solidária nos governos Lula

As políticas públicas de economia solidária durante os governos Lula (2003-2010)⁴ foram estruturadas, basicamente, a partir de um programa chamado Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, que começou a ser implementado em 2004, quando as ações de economia solidária de responsabilidade da SENAES passaram a contar com orçamento próprio, a partir da inclusão deste programa no Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal 2004-2007. O programa foi reeditado para o PPA de 2008-2011, com algumas modificações e também ampliação de suas ações (CUNHA, 2012; BRASIL, 2012).

Este programa pode ser caracterizado como um “programa guarda-chuva”, sob o qual diversas ações e projetos foram desenvolvidos, em diferentes linhas de atuação, que vão desde a produção e o acesso ao conhecimento e informação

⁴ Para uma compreensão mais aprofundada sobre as políticas públicas de economia solidária durante os mandatos do Presidente Lula (2003-2010), recomenda-se a leitura da Tese de Doutorado de Gabriela Cunha (2012), na qual a autora analisa esse processo, esmiuçando a construção e o desenvolvimento das ações da SENAES, bem como realizando uma reconstrução do contexto político e dos arranjos que levaram a sua consolidação, os avanços e desafios enfrentados na construção destas políticas e a Dissertação de Mestrado em Extensão Rural de Nagem (2011), que faz um estudo centrado no “Programa Economia Solidária em Desenvolvimento”. Para quem busca uma sistematização mais técnica desse período, recomenda-se a leitura do relatório intitulado “Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidária no Governo Federal – 2003/2010”, publicado pela SENAES (BRASIL, 2012).

sobre economia solidária, até o acesso aos mercados, possibilitando o escoamento da produção e dos serviços gerados pelos EES, passando por linhas de financiamento e crédito específico para essas organizações, bem como assessoria técnica em diferentes áreas.

Para a formulação da primeira versão do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, implantada a partir do PPA 2004-2007, a SENAES buscou traduzir as primeiras demandas indicadas pela plataforma de economia solidária, cujas elaborações tiveram início na I Plenária Nacional de Economia Solidária, ocorrida em 2002, foram aperfeiçoadas na II Plenária, em janeiro de 2003, e consolidadas na III Plenária, em junho de 2003, após a realização de Plenárias Estaduais em 18 estados brasileiros. A III Plenária foi responsável pela criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária (BRASIL, 2012, p.14-15).

O relatório da SENAES, intitulado “Avanços e Desafios para as Políticas Públicas de Economia Solidária no Governo Federal 2003/2010” (BRASIL, 2012), traz as principais ações desenvolvidas pela secretaria para o período do PPA 2004-2007, ou seja, durante a primeira edição do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Estas ações estão expressas no quadro abaixo:

Quadro 2 – Principais ações desenvolvidas pela SENAES: 2004-2007

1	Estruturação das ações de formação em “Economia Solidária, Políticas Públicas e Desenvolvimento Solidário” para servidores das Delegacias Regionais do Trabalho, de governos municipais, estaduais e federais que atuam em programas de apoio à economia solidária (ES); de formadores, agentes e lideranças da ES.
2	Implantação do Plano Setorial de Qualificação em Economia Solidária (PLANSEQ Ecosol), com o objetivo de promover a qualificação social e profissional de trabalhadores/as dos EES, organizados em redes ou em cadeias de produção e comercialização, em 21 estados do Brasil.
3	Apoio a projetos de empresas recuperadas por trabalhadores em regime de autogestão, com destaque para o Projeto Harmonia da Usina Catende, em Pernambuco, que estava sendo recuperada por trabalhadores, beneficiando uma população de mais de 15.000 pessoas em cinco municípios de Pernambuco.

4	Apoio às Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (PRONINC), em parceria com a Financiadora de Estudos e Projetos, Fundação Banco do Brasil, Banco do Brasil, Coep e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Turismo, Ministérios da Saúde, Educação, Pesca, Ciência e Tecnologia, Justiça e do Trabalho e Emprego, fomentando empreendimentos solidários em áreas carentes.
5	Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária, espaços multifuncionais para suporte e desenvolvimento de serviços de apoio aos empreendimentos econômicos solidários na área de formação, comercialização, assistência técnica, etc.
7	Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES), depois chamado de “Brasil Local”, que dissemina a economia solidária e acompanha empreendimentos econômicos solidários por meio da atuação de agentes de desenvolvimento local.
8	Realização do primeiro mapeamento da ES no Brasil (2005-2007), com a implantação do Sistema de Informações em Economia Solidária (SIES).
9	Implantação do Programa Nacional de Feiras de Economia Solidária, apoiando eventos de organização da comercialização em feiras estaduais, nacionais e internacionais.
10	Realização da Campanha Nacional de Divulgação e Mobilização da Economia Solidária no Brasil, chamada “Outra Economia Acontece”.
11	Apoio aos Bancos Comunitários de Desenvolvimento, em parceria com o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal e fomento aos Fundos Rotativos Solidários, em parceria com o Banco do Nordeste do Brasil e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Fonte: Extraído do relatório da SENAES (BRASIL, 2012, p. 17).

Dentre as diversas ações desenvolvidas nesse período, destaca-se a realização do Primeiro Mapeamento Nacional da Economia Solidária, que ocorreu entre os anos de 2005 e 2007, tendo como principais produtos a publicação do “Atlas da Economia Solidária no Brasil – 2005” e a constituição de uma plataforma virtual chamada de “Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária” (SIES), um importante conjunto de dados sobre a realidade da economia solidária no território brasileiro. Os objetivos desse processo de levantamento de dados eram:

- a) Constituir uma base nacional de informações em economia solidária com identificação e caracterização de Empreendimentos Econômicos Solidários e de Entidades de Apoio, Assessoria e Fomento à Economia Solidária;
- b) Fortalecer e integrar Empreendimentos Econômicos Solidários em redes e arranjos produtivos e organizativos nacionais, estaduais e territoriais, através de catálogos de produtos e serviços afim de facilitar processos de comercialização;
- c) Favorecer a visibilidade da economia solidária, fortalecendo processos organizativos, de apoio e adesão da sociedade;
- d) Subsidiar processos públicos de reconhecimento da economia solidária;
- e) Subsidiar a formulação de políticas públicas;
- f) Subsidiar a elaboração de marco jurídico adequado à economia solidária; e
- g) Facilitar o desenvolvimento de estudos e pesquisas em economia solidária (Brasil, 2006b).

Dentre os objetivos descritos acima, destacam-se aqueles que evidenciam o caráter de subsídio para o processo político, para a promoção do reconhecimento e da visibilidade da economia solidária e, principalmente, para a formulação de políticas públicas adequadas às necessidades dos EES. Esse levantamento de dados teve continuidade, com o Segundo Mapeamento Nacional de Economia Solidária, realizado entre 2009 e 2013, conforme aparece no quadro 4.

Para a segunda versão do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, editado para o PPA 2008-2011, a SENAES contou com uma conjuntura diferenciada para a elaboração das propostas. Primeiro porque já contava com um acúmulo de experiências do período anterior, tendo em mãos, inclusive, as informações levantadas pelo Primeiro Mapeamento Nacional da Economia Solidária e, principalmente, porque a plataforma de demandas da economia solidária se encontrava mais consolidada, em decorrência das discussões realizadas no âmbito da I Conferência Nacional de Economia Solidária (CONAES), no ano de 2006. Além disso, também em 2006, foi instituído o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), órgão responsável por acompanhar as políticas públicas nesta área. Todo esse processo possibilitou à SENAES uma visão mais ampla das demandas e necessidades dos EES, culminando em uma reestruturação e ampliação do programa (BRASIL, 2012, p. 38).

Para o PPA de 2008-2011, o objetivo do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento era “promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando à geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário” (BRASIL, 2012, p. 38). Este objetivo foi traduzido em diferentes ações, que vão desde a promoção

do acesso ao conhecimento, através de atividades de formação, assessoria técnica e incubação, passando por ações de viabilização de mercado e acesso às fontes de financiamento e crédito, até ações que procuram consolidar as políticas públicas de economia solidária. O Quadro 3, abaixo, apresenta as ações previstas pelo programa, formuladas e agrupadas em quatro grandes eixos de atuação, conforme o relatório da SENAES (BRASIL, 2012).

**Quadro 3 – Eixos e ações do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento
PPA 2008-2011**

Eixo 1 – Ações que visam propiciar aos EES acesso ao conhecimento:	
1	Formação de Formadores, Educadores e Gestores Públicos para atuação em economia solidária;
2	Formação e Assistência Técnica a EES e Redes de Cooperação de Economia Solidária;
3	Fomento a Incubadoras de Empreendimentos Econômicos Solidários;
4	Recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão;
Eixo 2 – Ação que visa propiciar aos EES acesso ao mercado:	
5	Organização nacional da comercialização dos produtos e serviços dos empreendimentos econômicos solidários;
Eixo 3 – Ação que visa propiciar aos EES acesso ao financiamento ao crédito:	
6	Fomento às Finanças Solidárias com base em Bancos Comunitários e Fundos Solidários;
Eixo 4 – Ações transversais que visam consolidar e institucionalizar a política pública de economia solidária nas diferentes esferas de governo:	
7	Cadastro dos empreendimentos e entidades de apoio para a manutenção e ampliação do SIES;
8	Implantação de Centros Públicos de Economia Solidária;
9	Estímulo à institucionalização de políticas públicas de economia solidária;
10	Promoção do desenvolvimento local e da economia solidária por meio da atuação de agentes de desenvolvimento solidário.

Fonte: Extraído do relatório da SENAES (BRASIL, 2012, p. 38-39).

O relatório, citado anteriormente, traz também as principais ações desenvolvidas pela SENAES para o período 2008-2010, ou seja, durante a segunda edição do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Estas ações estão expressas no quadro abaixo:

Quadro 4 – Principais ações desenvolvidas pela SENEAS: 2008-2010

1	Projeto de Organização Nacional da Comercialização dos Produtos e Serviços da Economia Solidária com suporte para a implantação do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SNCJS) e apoio a mais de uma centena de feiras de ES (internacionais, nacionais, estaduais e territoriais), beneficiando diretamente 5,5 mil EES.
2	Implantação de Núcleos Estaduais de Assistência Técnica em Economia Solidária (NEATES) e de projetos de assistência técnica em Redes de Cooperação.
3	Projetos de fomento e fortalecimento do Associativismo e Cooperativismo dos Catadores de Materiais Recicláveis (CATAFORTE), por meio de ações de formação e assessoramento técnico.
4	Implantação dos Centros de Formação em Economia Solidária (CFES) – Nacional e Regionais – para formação de 15 mil formadores, educadores e agentes que atuam com ES.
5	Atualização e ampliação do SIES com o segundo mapeamento nacional de empreendimentos econômicos solidários, entidades de apoio e fomento e de políticas públicas de ES.
6	Segundo Plano Setorial de Qualificação Social e Profissional em Economia Solidária (PLANSEQ Ecosol) com ampliação das redes de cooperação, beneficiando mais de dez mil trabalhadores da ES que atuam nas cadeias produtivas do artesanato, coleta e reciclagem, confecções, agroecologia, metalurgia, apicultura, fruticultura e piscicultura.
7	Cursos de formação de gestores públicos federais para atuação em políticas voltadas à ES com servidores públicos federais, estaduais e municipais, inclusive com funcionários do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS).
8	Produção e distribuição de mais de 22 mil kits (incluindo programas de rádio,

	filmes e documentários, cartilhas, cartazes, folhetos e manuais de formação de formadores) da Campanha Nacional de Divulgação e Mobilização da Economia Solidária.
9	Ampliação do número de Incubadoras Universitárias de Empreendimentos Econômicos Solidários apoiadas pelo Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares (PRONINC), com o objetivo de prestar serviços de formação, informação e de apoio organizativo e de comercialização a aproximadamente 700 EES, com mais de 10 mil trabalhadores associados.
10	Continuidade da ação de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, que beneficiou diretamente mais de 110 mil pessoas em comunidades pobres do meio rural e nos grandes centros urbanos, em milhares de EES. O programa capacitou mais de 1500 agentes comunitários que apoiam iniciativas econômicas solidárias a partir do resgate e da valorização do trabalho das mulheres e da cultura dos povos e comunidades tradicionais (quilombolas, indígenas, ribeirinhos, fundos de pasto etc.).
11	Continuidade da ação de apoio aos processos de Recuperação de Empresas por Trabalhadores Organizados em Autogestão, beneficiando 70 empresas recuperadas.
12	Em parceria com a Fundação Banco do Brasil (FBB), a SENAES continuou o apoio a mais de 10 mil catadores de materiais recicláveis que receberam formação e assistência técnica articuladas a outras iniciativas de fomento do Governo Federal.
13	Apoio às iniciativas de Bancos Comunitários de Desenvolvimento que foram disseminados e multiplicados em várias regiões do país, levando financiamento solidário a milhares de pessoas na promoção do desenvolvimento comunitário, apoiando 150 bancos comunitários com apoio da SENAES e parceria com o Ministério da Justiça.
14	Foram executadas ações de apoio às organizações que atuam com Fundos Rotativos Solidários para viabilizar ações produtivas associativas e sustentáveis, com o apoio a mais de 250 Fundos Solidários no país.

Fonte: Extraído do relatório da SENAES (BRASIL, 2012, p. 19-20).

Cabe destacar, ainda, sobre o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, de acordo com Silva (2017, p. 14-15):

Além de atender trabalhadores em risco de desemprego, desempregados e autônomos que pretendiam se associar para criar empreendimentos econômicos solidários, o programa tinha, também, como finalidade apoiar as iniciativas produtivas de base coletiva que já estavam em funcionamento e as agências de fomento e fóruns de economia solidária. As ações estavam estruturadas para a promoção do desenvolvimento local e para o atendimento das principais demandas dos empreendimentos econômicos solidários por meio do acesso a bens e serviços financeiros, de infraestrutura, conhecimento (formação, assessoramento e assistência técnica) e a organização de processos de produção e comercialização.

Outro aspecto importante de ser trazido é o montante de recursos mobilizados pela SENAES, durante os governos do Presidente Lula, a partir do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, uma vez que isto possibilita ter uma ideia do tamanho da política pública desenvolvida por essa secretaria. Para tanto, nos utilizaremos da sistematização feita por Nagem (2011), a qual demonstra, a partir da tabela reproduzida abaixo, uma comparação do orçamento da SENAES com o restante do Ministério do Trabalho e Emprego:

**Tabela 1 – Evolução do Orçamento da SENAES em comparação com o MTE
2004-2010**

Anos	M.T.E.	SENAES	SENAES/M.T.E. (%)
2004	27.334.176.531	29.110.458	0,11
2005	30.462.431.102	13.220.400	0,04
2006	32.898.761.310	12.870.644	0,04
2007	35.278.287.000	33.956.000	0,10
2008	38.115.069.591	49.023.000	0,13
2009	42.032.368.629	34.684.560	0,08
2010	47.636.711.625	45.070.000	0,09
Total	253.757.805.788	217.935.062	0,09

Fonte: Elaborado por Nagem (2011, p. 65), a partir da LOA (2004-2010).

Como se pode perceber, pela tabela construída por Nagem (2011, p. 65), desde 2004, enquanto o orçamento do TEM apresentou um aumento sucessivo, o orçamento destinado à SENAES, ainda que tenha crescido, apresentou oscilações, demonstrando uma redução dos recursos nos anos de 2005, 2006 e, depois, em 2009. É interessante observar que o percentual total de investimentos da SENAES,

não chegou, em nenhum dos anos analisados por Nagem, a 1% do orçamento do ministério.

Dentre os principais avanços em termos de marcos institucionais e regulatórios de interesse das políticas públicas de economia solidária, no âmbito do governo federal, durante esse período, destacaram-se: a regulamentação do PRONINC, através do Decreto n. 7.357, de 17 de novembro de 2010, já citado anteriormente; a instituição do Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS), através do Decreto n. 7.358, também de 17 de novembro de 2010; e o reconhecimento da possibilidade de recuperação de empresas por trabalhadores organizados em autogestão, através do artigo 50 da Lei n. 11.101, de 9 de fevereiro de 2005.

Para finalizar o capítulo, é importante destacar dois pontos. O primeiro deles tem a ver com caráter incremental das políticas públicas de economia solidária, se considerarmos os governos do Presidente Lula. O que se pode perceber, a partir da análise das ações desenvolvidas pela SENAES no período 2004-2007 e, depois, no período 2008-2010, é que todas as ações empreendidas no primeiro período tiveram continuidade no segundo, este por sua vez, contou com a expansão de algumas iniciativas e a inclusão de outras. Este aspecto demonstra uma continuidade das ações empreendidas e, adentrando no segundo ponto de destaque, indica também uma noção de processo.

Nesse sentido, podemos dizer que as políticas públicas de economia solidária são construções lentas e graduais e que estiveram associadas ao diálogo com sociedade civil (ainda que não se possa afirmar o grau de interação e influência real dos atores societários)⁵. Conforme pontuado anteriormente, para a elaboração do PPA de 2004-2007, a SENAES contava com o acúmulo de discussões travadas no âmbito das 3 primeiras Plenárias Nacionais de Economia Solidária (ocorridas uma em 2002 e duas em 2003) e, para o PPA de 2008-2011, contava também a atuação do FBES (criado em 2003) e do CNES (regulamentado em 2006) e, ainda, com a realização da primeira Conferência Nacional de Economia Solidária (em 2006).

⁵ A literatura em torno da efetividade e da influência de instituições participativas da economia solidária no âmbito do governo federal, como é o caso do CNES, ainda é limitada. A pesquisa bibliográfica possibilitou identificar apenas um estudo realizado pelo IPEA (2012) intitulado “O Conselho Nacional de Economia Solidária na visão de seus conselheiros”, desenvolvido no âmbito do Projeto de Pesquisa “Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros”. No entanto, o estudo do IPEA admite um caráter mais descritivo, carecendo, então, de uma análise em profundidade.

4 A Construção das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma (2011-2016)

4.1 Introdução

O presente capítulo tem como objetivo resgatar a construção das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma (2011-2016), enfoque específico desta pesquisa. Trata-se, portanto, do capítulo de análise propriamente dita desta dissertação e, para isso, buscou-se conciliar os elementos de caráter descritivo, fornecidos, principalmente, a partir da pesquisa documental, com os elementos de caráter analítico, explicativo, extraídos, na sua grande maioria, das entrevistas realizadas com *policy-makers* centrais, mas também das observações realizadas no período de coleta de dados junto à SENAES. Acredita-se que, dessa forma, é possível estabelecer uma compreensão mais adequada do objeto de estudo.

Para melhor desenvolver o capítulo, inicialmente, buscou-se traçar, em linhas muito gerais, o contexto político brasileiro do período de desenvolvimento desta dissertação e suas principais implicações para o objeto de estudo aqui apresentado. Logo, as seções que seguem estão organizadas de modo a dar conta dos objetivos propostos e das categorias de análise construídas na metodologia, bem como, vão apresentando, no decorrer do texto, os resultados encontrados.

Nesse sentido, faz-se uma descrição da estrutura administrativa e do funcionamento da SENAES, abarcando a relação existente entre as divisões internas da secretaria, bem como, faz-se uma descrição das ações empreendidas durante os governos Dilma, destacando as continuidades e mudanças com relação aos governos Lula, incluindo, também, uma breve análise do 1º Plano Nacional de Economia Solidária, de modo a compreender a sua forma de construção e quais os instrumentos que compõem as políticas de economia solidária.

Além disso, busca-se explicar como funcionou o processo de formulação das políticas de economia solidária, a partir da percepção dos *policy-makers* da SENAES, com a finalidade de identificar os principais atores envolvidos com esse processo e como se deu a tomada de decisão em torno dessas políticas. Ao final, são levantadas algumas contribuições, limites e resistências destas políticas, a partir do olhar dos *policy-makers* entrevistado.

4.2 Contexto político brasileiro

Antes de compreender e analisar o processo de formulação das políticas públicas de economia solidária nos governos da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), da forma como foi proposto por este trabalho, é necessário traçar alguns apontamentos acerca do contexto político do período de elaboração desta pesquisa. Até mesmo porque, o recorte aqui adotado é resultado também desse contexto.

Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), foi a primeira mulher eleita para a Presidência da República Federativa do Brasil. Sua eleição ocorreu no ano de 2010, a partir de um processo eleitoral democrático e legítimo. O seu principal oponente nas urnas foi o candidato José Serra, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com quem disputou, inclusive, o segundo turno. A Presidenta Dilma assumiu o cargo em 1º de janeiro de 2011, sucedendo o também petista Luiz Inácio Lula da Silva, que governou o país entre 2003 e 2010.

Nas eleições gerais de 2014, a Presidenta Dilma Rousseff se colocou na disputa pela reeleição. Na ocasião, o candidato da oposição era o Aécio Neves, do PSDB, e as eleições foram, novamente, para o segundo turno. A Presidenta Dilma Rousseff foi reeleita e tomou posse do cargo, pela segunda vez, em 1º janeiro de 2015. No entanto, em 2016 a Presidenta foi impedida de concluir o seu mandato, o qual terminaria somente em 2018.

Dilma Rousseff passou por um processo de *impeachment*, que teve início no dia 2 de dezembro de 2015, quando o então Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) autorizou a abertura do processo. No dia 17 de abril de 2016 o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou o relatório do processo e o encaminhou para o Senado Federal. O Senado também aprovou a abertura do processo, no dia 12 de maio e afastou a Presidenta Dilma do cargo até a conclusão dos procedimentos, assumindo no seu lugar o Vice-Presidente Michel Temer, do PMDB, na condição de Presidente Interino. Após três meses de tramitação no Senado, o processo de *impeachment* se encerrou, no dia 31 de agosto de 2016, ocasião em que Dilma Rousseff teve seu mandato cassado. Na mesma ocasião, Michel Temer, do PMDB, foi empossado Presidente da República.

A opinião da população brasileira durante o período, 2015-2016, estava fortemente dividida, de um lado estavam aqueles que concordavam com a cassação

do cargo da Presidenta Dilma, defendendo os argumentos levantados pelo processo de *impeachment* que tramitava no Congresso Nacional, os quais alegavam que a Presidenta havia cometido crimes de responsabilidade, por pedaladas fiscais e por créditos suplementares sem autorização legislativa. De outro lado, estava a parcela da população contrária à cassação, a qual argumentava que o processo de *impeachment* nada mais era do que um golpe jurídico e parlamentar para afastar a Presidenta legitimamente eleita, configurando-se como um ataque à Democracia no Brasil. Esta divisão da opinião pública foi claramente representada pelo muro construído na Esplanada dos Ministérios, na ocasião das votações.

Esse contexto político, traçado em linhas muito gerais, é importante para este trabalho por, pelo menos, três motivos. O primeiro deles diz respeito, justamente, ao recorte temporal desta pesquisa, o qual corresponde ao período de 2011 até 2016, ou seja, os dois mandatos da Presidenta Dilma. Muito possivelmente, se o *impeachment* não tivesse ocorrido, o recorte abarcaria somente o primeiro mandato.

Em segundo lugar, é preciso destacar que o processo de *impeachment* gerou um cenário de tensão dentro do governo, colocando muitos órgãos em uma situação de possível reestruturação, como se comprovou posteriormente, com a extinção ou redução de determinados setores. Com a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) não foi diferente, como já relatado na introdução deste trabalho, durante o período de pesquisa campo, em abril de 2016, ocasião em que esta pesquisadora esteve em Brasília para fazer a coleta de dados, a SENAES estava vivenciando um momento bastante complicado, no qual os servidores estavam empenhados em garantir a continuidade dos convênios da secretaria e o consequente repasse de recursos. Situação esta que afetou a coleta de dados, inviabilizando a junção de boa parte dos documentos desejados.

O terceiro motivo e também o mais importante deles, é o fato de que, com a efetivação do processo de *impeachment* e a ascensão de Michel Temer (PMDB) à Presidência da República, muitos setores do governo sofreram o que se pode chamar de “desmonte de políticas públicas”, ou seja, redução de recursos, de estrutura, de pessoal, entre outras situações. A SENAES, que antes tinha um *status* de Secretaria, dentro do MTE e, depois, dentro do MTPS, hoje se constitui enquanto uma Subsecretaria, no âmbito do Ministério do Trabalho (BRASIL, 2016). Seus

principais dirigentes e a maior parte do corpo técnico foram substituídos, gerando uma descontinuidade nas ações empreendidas até aquele momento⁶.

O que ocorreu com a SENAES, ocorreu também com vários outros setores do governo, considerados fundamentais no combate às desigualdades, sendo dois exemplos emblemáticos: a extinção do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que passou a integrar o Ministério de Desenvolvimento Social; e a extinção do Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, sendo estes temas, agora, discutidos no âmbito do Ministério da Justiça e Cidadania.

4.3 Estrutura administrativa e funcionamento da SENAES

A estrutura governamental criada para centralizar e coordenar a formulação de políticas públicas para a economia solidária no governo federal, como já citada em outros momentos deste trabalho, foi a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES), instituída pela Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, no âmbito do então Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A SENAES é considerada pela literatura especializada no tema, como a porta de entrada da economia solidária na agenda do governo federal (COSTA, 2008; CUNHA, 2012; SILVA & NAGEM, 2011).

De acordo com Silva e Nagem (2011, p. 18-19), a criação da SENAES é fruto, dentre outros fatores, da articulação de diversas organizações da sociedade civil, como a Cáritas Brasileira da Igreja Católica; a Associação Nacional de Trabalhadores e Empresas de Autogestão (ANTEAG); a Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS), ligada à Central Única dos Trabalhadores (CUT); a Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura (CONTAG); a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF); e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Estas e outras organizações começaram a se articular no I Fórum Social Mundial (FSM), realizado em 2001, em Porto Alegre/RS, constituindo o Grupo de Trabalho Brasileiro em Economia Solidária. Este Grupo de Trabalho foi consolidado no II FSM, ocorrido em 2002, ocasião em que também aconteceu a I Plenária

⁶ A presente pesquisa não deu conta de identificar quais as ações que permaneceram após a mudança de governo e quais foram extintas, no âmbito da SENAES. Este seria, com certeza, um importante estudo a ser realizado. No entanto, verifica-se que, recentemente (maio de 2017), conforme matéria publicada no Portal Brasil, o Ministério do Trabalho abriu um edital de 25 milhões de reais para investimento em ações de fortalecimento de redes de cooperação solidária.

Nacional de Economia Solidária, tendo como principal tarefa a reivindicação e negociação, junto ao governo eleito naquele ano, de um espaço institucional para a economia solidária. A proposta, inicialmente, era de criação de um Ministério da Economia Solidária.

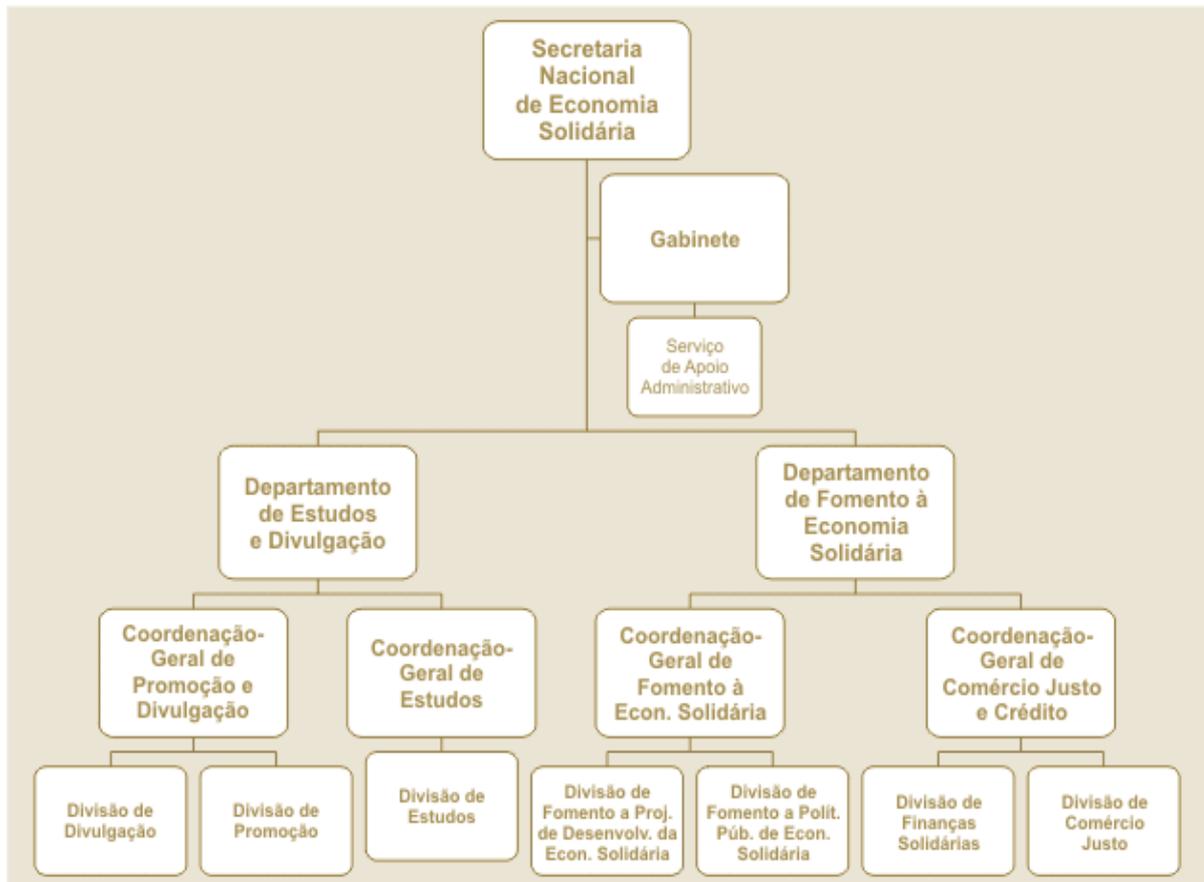
Após uma série de negociações, durante o III Fórum Social Mundial, em 2003, ocasião em que também se realizava a II Plenária Nacional de Economia Solidária, a criação da SENAES foi anunciada. O Professor Paul Singer, importante teórico e militante no campo da economia solidária assumiu a pasta, permanecendo nela por 13 anos, até a recente troca de governo ocorrida em 2016.

De acordo com o Decreto n. 5.063, de 08 de maio de 2004, as atribuições da SENAES eram:

- I - subsidiar a definição e coordenar as políticas de economia solidária no âmbito do Ministério;
- II - articular-se com representações da sociedade civil que contribuam para a determinação de diretrizes e prioridades da política de economia solidária;
- III - planejar, controlar e avaliar os programas relacionados à economia solidária;
- IV - colaborar com outros órgãos de governo em programas de desenvolvimento e combate ao desemprego e à pobreza;
- V - estimular a criação, manutenção e ampliação de oportunidades de trabalho e acesso à renda, por meio de empreendimentos autogestionados, organizados de forma coletiva e participativa, inclusive da economia popular;
- VI - estimular as relações sociais de produção e consumo baseadas na cooperação, na solidariedade e na satisfação e valorização dos seres humanos e do meio ambiente;
- VII - contribuir com as políticas de microfinanças, estimulando o cooperativismo de crédito, e outras formas de organização deste setor;
- VIII - propor medidas que incentivem o desenvolvimento da economia solidária;
- IX - apresentar estudos e sugerir adequações na legislação, visando ao fortalecimento dos empreendimentos solidários;
- X - promover estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento e divulgação da economia solidária;
- XI - supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com outros órgãos do Governo Federal e com órgãos de governos estaduais e municipais;
- XII - supervisionar e avaliar as parcerias da Secretaria com movimentos sociais, agências de fomento da economia solidária, entidades financeiras solidárias e entidades representativas do cooperativismo;
- XIII - supervisionar, orientar e coordenar os serviços de secretaria do Conselho Nacional de Economia Solidária;
- XIV - apoiar tecnicamente os órgãos colegiados do Ministério, em sua área de competência; e
- XV - articular-se com os demais órgãos envolvidos nas atividades de sua área de competência (BRASIL, 2004).

Para dar conta das atribuições citadas acima, a SENAES estava estruturada a partir de um gabinete e de dois departamentos, sendo que cada um destes comportava ainda duas coordenações. O organograma institucional da secretaria pode ser visualizado a partir da figura abaixo:

Figura 1 – Organograma Institucional da SENAES



Fonte: Extraído do Relatório da SENAES (BRASIL, 2012, p. 32).

No que tange à composição profissional da SENAES⁷, ou seja, ao corpo burocrático responsável pela condução da secretaria, o levantamento de dados desta pesquisa possibilitou identificar que entre os dirigentes da SENAES, *policy-makers* centrais no processo de formulação das políticas públicas, predomina o perfil de gestores com histórico anterior de envolvimento com a temática específica da economia solidária. Todas as entrevistas realizadas apontaram o fato das trajetórias dos *policy-makers* estarem relacionadas com o tema da economia solidária muito

⁷ É importante destacar que as observações traçadas sobre esta questão, estão relacionadas aos *policy-makers* entrevistados na ocasião da coleta de dados. Não foi possível traçar o perfil geral dos servidores da secretaria, bem como não foi possível identificar a forma de composição da equipe burocrática (concurso público, contrato temporário, cargos em comissão).

antes dos mesmos fazerem parte da secretaria. Além disso, destaca-se o então Secretário Nacional de Economia Solidária, Professor Paul Singer, um importante teórico e militante no campo de economia solidária.

Esta característica dialoga com parte da literatura sobre a profissionalização da burocracia do Estado, a qual aponta, justamente, as potencialidades em termos de capacidade de formulação e execução das ações governamentais, quando a escolha dos *policy-makers* condutores da política é feita com base na identificação e perfil com o objeto da política. Nesse sentido, os conhecimentos e as experiências acumulados por esses gestores ao longo de suas trajetórias, podem ser um facilitador na hora de elaboração da política.

Com relação às repartições internas da SENAES, a seguir, serão descritas as atribuições relativas a cada departamento que a constitui. O Departamento de Estudos e Divulgação (DED), composto pela Coordenação-Geral de Promoção e Divulgação e pela Coordenação-Geral de Estudos é responsável por:

- I - colaborar com o desenvolvimento e a divulgação de pesquisas na área da ES;
- II - articular-se com o Departamento de Qualificação, da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, para a promoção de ações de formação no campo da ES;
- III - promover seminários, encontros e outras atividades que tenham por objetivo a divulgação e promoção da ES;
- IV - coordenar estudos da legislação que visem ao fortalecimento da ES; e
- V - apoiar iniciativas das universidades com vistas à criação de campo acadêmico e científico da ES (BRASIL, 2004).

Quanto ao Departamento de Fomento à Economia Solidária (DFES), composto pela Coordenação-Geral de Fomento à Economia Solidária e pela Coordenação-Geral de Comércio Justo e Crédito, compete:

- I - promover ações, elaborar e coordenar programas que visem ao desenvolvimento e fortalecimento da ES;
- II - coordenar a articulação e o desenvolvimento de parcerias com organizações não governamentais, entidades de classe, universidades e outras instituições para o desenvolvimento de programas de ES;
- III - promover a expansão dos EES, mediante a abertura de canais de comercialização e a divulgação dos conceitos de comércio justo e consumo ético;
- IV - promover a articulação de políticas de financiamento que viabilizem a criação de novos empreendimentos e o desenvolvimento e consolidação dos já existentes; e
- V - cooperar com a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE) e com outros órgãos de governo para o desenvolvimento de linhas de crédito que sejam mais adequadas aos EES (BRASIL, 2004).

Pode-se perceber, pela distribuição das competências acima descritas, que os departamentos da SENAES estão divididos, pelo menos institucionalmente, em dois grandes eixos. Por um lado, temos o DED, com um conjunto de ações que visam à elaboração de estudos, de produção de conhecimentos, de divulgação da economia solidária e de promoção de processos formativos (através de seminários e encontros, por exemplo). De outro lado, temos o DFES, com um conjunto de ações voltadas à criação e consolidação dos empreendimentos econômicos solidários, através de iniciativas que promovam o acesso à comercialização de produtos e serviços e o acesso às fontes de financiamento e crédito, que possibilitem o fortalecimento e o desenvolvimento dos grupos de economia solidária.

Essa separação de atividades, ainda que na prática possa ocorrer de forma menos estanque, ilustra o que boa parte da literatura de análise em políticas públicas tem identificado: a necessidade de criar, dentro das estruturas do Estado, espaços dedicados à produção de diagnósticos e conhecimentos que deem suporte para a formulação das ações de políticas públicas, na medida em que produzem informações sobre a realidade e as demandas do público-alvo de uma determinada política. A partir, portanto, desse direcionamento das teorias de políticas públicas, somada à questão da profissionalização e qualificação do corpo burocrático do Estado, a discussão realizada a seguir está centrada na atuação do DED.

De acordo com *policy-maker* 3, o Departamento que ficou estruturado para a realização de estudos e divulgação tinha uma proposta inicial diferenciada:

[...] era para ser um departamento de formação em economia solidária, no entanto, como o Ministério já tinha toda uma área de qualificação profissional [...] não foi permitido a criação de um departamento para educação e economia solidária. E aí, a ênfase do departamento foi, justamente, na área de divulgação e informação (*Policy-maker* 3).

No entanto, embora esta fala indique que a responsabilidade do DED era, muito mais, a divulgação e a informação, tanto as atribuições específicas listadas acima, como a sequência da fala do *policy-maker*, demonstram que entre as principais tarefas efetivamente desenvolvidas pelo departamento, se encontravam processos de formação em economia solidária. O DED, ao longo de sua atuação, assumiu 4 grandes tarefas:

A primeira grande tarefa que foi desenvolvida [...] diz respeito ao que depois ficou reconhecido como o mapeamento da economia solidária no Brasil e a implantação do Sistema de Informações em Economia Solidária. E que hoje avança pro Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários e pro Observatório Nacional de Economia Solidária (*Policy-maker 3*).

Conforme a fala acima, a primeira tarefa de fôlego do DED foi a realização de um Mapeamento Nacional da Economia Solidária. Cabe destacar, que o mapeamento contou duas edições, a primeira foi realizada em 2005, dois anos após a constituição da SENAES, dentro do governo Lula; e a segunda edição foi concluída em 2013, já no governo Dilma. Os dados produzidos por estes mapeamentos, desde sua primeira edição, constituíram o Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES) e, mais recentemente (a partir de 2016), foram agrupados e disponibilizados através da plataforma virtual do Observatório Nacional de Economia Solidária e do Cooperativismo.

Ainda de acordo com essa fala:

[...] a questão fundamental é que a instituição, a implementação de uma ação de mapeamento da economia solidária, ela permitiu estabelecer um debate e a construção de um consenso em torno do que é economia solidária no Brasil. Foi um debate muito difícil, um consenso muito difícil de ser construído, praticamente um ano de discussões. Constituímos um grupo de trabalho específico pra isso, com a participação de representantes dos movimentos, de pesquisadores que estavam já trabalhando com a temática e nós aqui da Secretaria Nacional. Nesse grupo de trabalho realizamos muitas oficinas, muitos debates e a ideia fundamental era o que nós iríamos mapear. [...] a economia solidária no Brasil, possui três sujeitos com características específicas: um são os chamados Empreendimentos de Economia Solidária; o segundo são as organizações que não são empreendimentos econômicos, mas que apoiam diretamente a economia solidária, conhecidos como Entidades de Fomento à Economia Solidária; e terceiro são os gestores públicos, né, que nos municípios e nos governos estaduais, e no governo federal, desenvolvem ações de políticas públicas de apoio à economia solidária. Então [...] é um mapeamento desses três sujeitos aí, da economia solidária. No caso das organizações de apoio, havia mais consenso sobre quem eram essas organizações de apoio, no caso dos gestores públicos também, mas os Empreendimentos Econômicos Solidários havia uma discussão muito forte sobre um conceito que desse conta de uma realidade empírica, concreta, em que nós iríamos mapear. E de fato foi construído esse conceito, basta fazer a pesquisa no mapeamento, no SIES, nos documentos, que tem lá o conjunto de princípios que orienta, as categorias e a partir do qual se tem a definição do que é o Empreendimento Econômico Solidário (*Policy-maker 3*)

Como demonstra a fala acima, existiu toda uma construção anterior ao mapeamento, propriamente dito, especialmente no que se refere ao campo conceitual, ou seja, o que é economia solidária e o que é um empreendimento de

economia solidária, de modo que a partir dessas primeiras noções fosse possível ir a campo para mapear. É importante destacar, também, que a fala acima aponta a preocupação em mapear os 3 conjuntos de sujeitos da economia solidária: os EES, as EAFs e os gestores públicos relacionados ao tema. Complementando essas informações, o *policy-maker* 1 diz que o principal objetivo do mapeamento era:

[...] a tentativa de conhecimento da realidade da economia solidária, [...] você tem que apreender, a tua fonte era a fonte do empreendimento, certo? De conhecimento dos empreendimentos, então a gente começou a fazer [...] você não sabe onde estão os empreendimentos, então imagina a gente em 2003, 2004, e não era a SENAES sozinha, isso é importante, nós constituímos um Grupo de Trabalho do mapeamento, com representantes das incubadoras, das universidades, representantes do Fórum, [...] DIESE, IPEA, teve uma hora que a gente foi trabalhar com o IBGE também, [...] a gente sabia que tinha muita economia solidária no Brasil (*Policy-maker* 1)

Esta fala destaca o caráter de conhecimento da realidade da economia solidária e de conhecimento sobre onde estão situados os EES. Aspecto que corrobora com o que foi abordado anteriormente, sobre a capacidade do Estado de mobilizar a burocracia em torno da produção de informações e estudos que possam embasar a construção das ações do governo. Percebe-se, pela fala dos *policy-makers*, que esta era a principal finalidade do mapeamento, possibilitar um conhecimento mais próximo da realidade em que a política iria atuar.

Além disso, é destacado nas entrevistas o caráter de divulgação e reconhecimento da economia solidária através desse mapeamento, na medida em que produz uma base ampla de informações, que estão disponíveis para o acesso da população e, principalmente, porque possibilita que os grupos mapeamentos se reconheçam enquanto EES. Essas observações vão ao encontro de uma das atribuições da SENAES, a qual destaca: “promover estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento e divulgação da economia solidária” (BRASIL, 2004).

Dando continuidade à fala do *policy-maker* 3, que identifica quatro grandes tarefas do DED ao longo de sua atuação, temos:

A segunda ação do departamento foi uma ação voltada à educação. [...] ela recebeu, no início, um caráter muito de disseminação da economia solidária. E aí nós tivemos alguns processos, um deles foi trazer a economia solidária para o âmbito do próprio governo federal, [...] a secretaria nacional foi criada no Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério do Trabalho e Emprego não tinha tradição no tema do trabalho associado autogestionário

e a economia solidária é uma política transversal que dialoga com muitos Ministérios. Então, [...] constituímos um processo formativo para gestores do Governo Federal, inclusive em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública, que é a ENAP, ofertamos uma série de cursos que a própria equipe da SENAES, as experiências de empreendimentos compunham o processo formativo. Fizemos isso em parceria com a rede de gestores de políticas públicas para governos estaduais e governos municipais e interagimos muito na construção do Plano Nacional de Qualificação do Ministério, o chamado PNQ e por meio do PNQ desenvolvemos um conjunto de ações formativas.

[...]

E uma terceira ação [...] do departamento foi a chamada [...] "Campanha Nacional de Divulgação em Economia Solidária", a ideia que a campanha, ela se vinculasse ao processo de mapeamento e aos processos formativos. No fundo, a campanha teve mais um caráter formativo do que de informação sobre economia solidária. [...] foi bastante importante, porque para a produção do material de divulgação da economia solidária, [...] se construiu toda uma identidade conceitual e visual da economia solidária no Brasil, né? E que serve de referência até hoje (*Policy-maker 3*).

A fala acima destaca dois elementos importantes. Inicialmente, o *policy-maker* fala sobre a realização de processos de formação em economia solidária, segunda grande tarefa do DED, os quais foram voltados, principalmente aos servidores públicos e outros agentes, com a finalidade de qualificar a atuação no campo das políticas públicas de economia solidária. Este aspecto contribui, também, com a questão da profissionalização da burocracia do Estado, desenvolvida anteriormente, na medida em que são empregados cursos de qualificação do corpo burocrático visando uma melhoria na capacidade de formulação e execução das ações. De acordo com outra fala do *policy-maker*, essas ações de educação se expandiram, abarcando também os empreendimentos econômicos solidários e, com o tempo, constituíram o que foi chamado de Centros de Formação em Economia Solidária (CFES).

O segundo elemento, que aparece na terceira grande ação do DED, está relacionado à divulgação da economia solidária, através de uma campanha nacional, com peso na produção e disseminação das ideias em torno da temática. Esta iniciativa pode ser vista como uma estratégia de busca de apoio e fortalecimento da política pública em questão.

Por último, a quarta grande ação empreendida pelo DED foi:

[...] o departamento assumiu também a coordenação da gestão de um programa, que já existia antes da SENAES, por mais que [...] com a criação da SENAES ganhou força, que é o Programa Nacional de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares, o PRONINC (*Policy-maker 3*).

Como se pode depreender desta fala, uma das principais tarefas do DED se constitui em coordenar o Programa Nacional de Cooperativas Populares (PRONINC), sobre o qual falamos no capítulo anterior. O PRONINC tem como objetivo subsidiar as ações das incubadoras universitárias, as quais fornecem assessoria técnica e formativa para a criação e consolidação dos empreendimentos econômicos solidários. O Programa ganhou força com a criação da SENAES.

Nesse sentido, verifica-se aqui uma questão importante, na medida em que a literatura produzida sobre as políticas públicas de economia solidária costuma destacar as universidades, através das incubadoras, como atores políticos importantes para promoção da ideia de economia solidária, atuantes na fase de promoção do tema para agenda governamental e, agora, sendo incorporadas na interlocução e pressão junto aos formuladores da política pública. De acordo com o *policy-maker* 2, as incubadoras universitárias também produzem um conjunto considerável de estudos e pesquisas, que auxiliam no processo de conhecimento e de reconhecimento da realidade da economia solidária.

Para além da tarefa mais específica de produção de conhecimento e informações sobre a economia solidária, cujos dados e materiais elaborados estão disponíveis para o conjunto da SENAES, o DED também participa do processo de formulação das ações da SENAES, ou seja, a função do departamento, na prática, não se restringe à produção de conhecimento, participando dos momentos de planejamento e formulação das ações da secretaria.

Os *policy-makers* entrevistados, quando questionados se havia uma separação entre os departamentos, DED e DFES, responderam que não, que as ações são pensadas e formuladas em conjunto, através do que ficou instituído como “Comitê Gestor”. Conforme apontam as falas a seguir:

[...] há uma separação do ponto de vista de execução e de acompanhamento, mais operacional das ações, certo? Mas do ponto de vista de [...] elaboração, concepção, planejamento [...] não há uma divisão de trabalho, ou seja, entre quem planeja e quem executa, né, aliás, essa é uma característica, que eu acho que é dessa secretaria, quem implementa as ações, os responsáveis pela implementação das ações participam diretamente da sua concepção. [...] O Comitê Gestor é uma espécie de espaço coletivo da direção da Secretaria, envolvendo todas as pessoas com cargos de direção (*Policy-maker* 3).

A SENAES, ela tem uma estrutura, como toda estrutura nova de Estado, ela é piramidal, né, do ponto de vista organográfico, na prática, ou seja, na vida real, nós quebramos isto, o Professor Paul Singer sugeriu a criação do que a gente chama aqui de Comitê Gestor da SENAES, então faz parte do

Comitê Gestor da SENAES: o Secretário, o Secretário Adjunto, os Diretores de Departamento, a Chefia de Gabinete e os coordenadores de área. Bom, esse Comitê, ele discute coletivamente suas estratégias, as estratégias da SENAES (Policy-maker 2).

Como se pode perceber, a partir das falas acima, a SENAES assumiu um formato de funcionamento distinto daquele indicado pelo organograma oficial, especialmente pela existência de um Comitê Gestor, que se propôs um espaço de diálogo e deliberação coletiva da secretaria. O *policy-maker* 1 corrobora com essa ideia e acrescenta que este Comitê foi uma proposta do Professor Paul Singer, logo que assumiu a SENAES e que o mesmo não costuma “bater o martelo” sobre os assuntos discutidos, mas sim, conduzir as decisões através desse coletivo, que é um coletivo diverso, em virtude das diferentes trajetórias de cada um e que, eminentemente, apresenta consensos e conflitos, pontos de unanimidade e pontos de divergência. É sobre essa diversidade, destaca o *policy-maker* 1, sobre esses consensos e conflitos, que se constroem as decisões, no âmbito do Comitê Gestor.

Segundo o *policy-maker* 2, o Comitê Gestor se reúne pelo menos uma vez por semana, nas suas reuniões ordinárias e, com frequência, costuma realizar outras reuniões de caráter extraordinário, tendo, normalmente, duas ou mais reuniões por semana. Ainda, sobre o Comitê Gestor, segundo o *policy-maker* 2, quando as reuniões acabam:

[...] cada um de nós [...] leva [os assuntos] pra dentro da estrutura da SENAES, pra debater com o resto dos técnicos [...] pra ver o que tem que ser encaminhado, com um diálogo quase direto, né, se você pensa aqui, você leva pro resto do pessoal, cada uma das áreas conversa com seu pessoal, e muitas vezes quando voltam as opiniões, então a gente senta de novo no Comitê, é quase que uma [...] assembleia, né? E isso é bastante... Isso torna bastante [...] horizontal, a gestão aqui. Isso é uma coisa também que o Singer não abriu mão, o exercício democrático da gestão, pra ele é central, e nós também, evidentemente, né, isso é legal, isso torna a SENAES muito diferente de qualquer outro setor que você possa encontrar no governo, [...] pelo menos aqui no Ministério do Trabalho.

É possível identificar no discurso dos *policy-makers* entrevistados, a exemplo do trecho acima, a tentativa da SENAES de traduzir os princípios da economia solidária no fazer cotidiano da secretaria, especialmente através do exercício da autogestão, como é o caso da constituição do Comitê Gestor, que realiza reuniões periódicas com todos os dirigentes da SENAES. Até que ponto esse comitê quebra realmente a lógica hierárquica da gestão governamental, uma vez que mantém

nesse grupo apenas aqueles que estão à frente dos departamentos e coordenadorias, somente um processo de observação sistemática desses encontros poderia avaliar, algo que não foi realizado por esta pesquisa. No entanto, com base nos discursos empregados pelos gestores, podemos dizer que o processo de tomada de decisão, interno da SENAES, se aproxima de dinâmicas mais horizontalizadas.

Considerando o que foi posto acima, ganha peso o elemento de autoridade, trabalhado pela literatura de *design* da política pública, em particular no modelo NATO (Hood, C. 1986 apud HOWLETT, RAMESH & PERL, p. 127-130), que trata do poder legal de que dispõem os governos. Nesse sentido, aos *policy-makers* da SENAES coube a *regulação de comando e controle*, ou seja, a implementação de regras, padrões, licenças, proibições, leis e ordens executivas tomadas por parte do governo. Ao Conselho Nacional de Economia Solidária, coube o papel de *comitê consultivo*, os quais são formados pelo governo a fim de aconselhá-lo sobre determinados assuntos (Ibidem, p. 133-136).

Contudo, é necessário reconhecer que a própria estrutura do Estado demonstra os limites desse arranjo. Como destaca a fala do *policy-maker 2*, citada anteriormente, a decisão por esse formato de organização está muito relacionada à atitude e postura do responsável pela secretaria naquele momento. Isto significa que a troca de gestor pode levar à adoção de uma forma diferente de operar as decisões, formas que não sejam tão identificadas com os princípios da economia solidária e se aproximem mais das formas tradicionais de funcionamento das políticas públicas dentro do Estado brasileiro.

4.4 Ações de políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma

É a partir dessa estrutura institucional, administrativa, apresentada na seção anterior, que a SENAES passou a empreender diferentes ações de apoio e fomento à economia solidária no Brasil. Algumas destas ações já foram descritas anteriormente, na ocasião em que se realizou uma breve revisão destas políticas públicas durante o período dos governos Lula (2003-2010), no final do capítulo anterior. Interessa, agora, aprofundarmos na compreensão das ações realizadas durante os governos Dilma (2011-2016), na tentativa de explicar, posteriormente, como se deu o processo de formulação destas ações.

Para facilitar a compreensão, optou-se por dividir o período conforme as elaborações dos Planos Plurianuais (PPA) do governo federal, uma vez que é a partir destes planos que a política pública de economia solidária foi estruturada, inclusive em termos de recursos. Cabe destacar que a identificação dos elementos aqui expostos se deu a partir da combinação de informações coletadas a partir da pesquisa documental, especialmente por meio do sítio eletrônico da SENAES e dos próprios PPAs e, também, das entrevistas realizadas junto aos *policy-makers* desta secretaria, as quais contribuíram na compreensão sobre quais programas haviam sido criados no período aqui destacado, bem como as continuidades e mudanças com relação ao período anterior.

É importante iniciar esta explanação destacando que o Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, presente nos PPAs de 2004-2007 e de 2008-2011, elaborados durante os governos Lula, não foi reeditado para os PPAs do período seguinte. Quando questionados sobre o motivo da mudança, todos os *policy-makers* entrevistados, explicaram esse processo como sendo de adequação às estratégias do governo federal, para as quais a SENAES precisou elaborar propostas que dialogassem com elas.

De acordo com o *policy-maker 2*, uma vez que os períodos governamentais são temáticos, ou seja, cada governo estabelece uma prioridade, na elaboração do Plano Plurianual é necessário estabelecer um diálogo com essas prioridades. O *policy-maker 1* reforça esta noção e complementa dizendo que quando a SENAES foi criada, a prioridade do governo era o combate à fome e o enfrentamento ao desemprego. Assim, para ambos os entrevistados, a formulação do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento havia sido feita de modo a contemplar essas perspectivas. O governo Dilma trouxe outras prioridades, de acordo com o *policy-maker 3*, o que passou a orientar a ação das políticas públicas governamentais foi o “Plano Brasil sem Miséria”, ou seja, o combate à extrema pobreza, através de uma abordagem local, territorial e de ações integradas.

Para além da mudança nas estratégias do governo, também houve uma alteração no processo de elaboração dos Planos Plurianuais, durante os mandatos de governo da Presidenta Dilma. Segundo o *policy-maker 3*: “em 2011, o PPA passa por uma reformulação mais estrutural [...] em que se busca uma perspectiva mais de articulação das ações” e, para que isso fosse possível, o governo adotou uma nova metodologia de elaboração do PPA.

Desta forma, o PPA 2012-2015 é resultado de uma discussão feita no âmbito do que ficou instituído como “Fórum Interconselhos”, uma articulação dos Conselhos Nacionais. O primeiro encontro ocorreu no ano de 2011, com o propósito de reunir sugestões para a elaboração do plano e, posteriormente, também desenvolver mecanismos de monitoramento. Já para o PPA 2016-2019, as discussões se deram no âmbito do “Fórum Dialoga Brasil Interconselhos”, trata-se de uma proposta bastante similar à adotada para o PPA anterior, mas com a realização de Fóruns Regionais e Fóruns Setoriais, ampliando a base de debates. Para ambos os Planos Plurianuais, foram elaboradas Agendas Transversais, contemplando áreas e temas que perpassam por diferentes setores governamentais, a partir da estratégia de ações integradas.

De acordo com o *policy-maker* 1, o objetivo do governo na elaboração do PPA em 2011, era também de reduzir o grande número de programas que tinham anteriormente:

Então lá, nos dois primeiros PPAs que a gente participou aqui, 2004-2007, 2008-2011, a quantidade de programas que a gente tinha dentro desse Ministério, que era o Ministério do Trabalho e Emprego, era enorme, porque às vezes o Departamento, às vezes a Coordenação Geral dentro do Departamento tinha o seu programa no PPA. E a nova equipe, que entrou no planejamento disse “não, não dá, não é por aí, não é assim”, os programas, são programas temáticos, são programas do governo [...] foi nessa hora que, não só o nosso Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, mas centenas de outros programas, deixaram de existir. O nosso Conselho lutou muito, eles queriam um programa de economia solidária, né. E no diálogo dentro do governo, o que tinha? Tinha assim, que com aquela redução dos programas e a criação de outros programas temáticos, a gente tinha que ver onde que ia ficar a política [de economia solidária] (*Policy-maker* 1).

Diante desse cenário, de redução de programas e de elaboração de ações de caráter integrado, a economia solidária deixou de ter um programa específico dentro do PPA 2012-2015 e passou a compor um Programa Temático, dialogando com a questão da territorialidade, o “Programa de Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária”. Segundo o *policy-maker* 3, a economia solidária “compõe os objetivos desse grande programa guarda-chuva e a ideia era, justamente, de integração e articulação com o conjunto de outras ações dentro do programa”.

É necessário destacar que, a partir dessa mudança, ocorrida na elaboração do PPA 2012-2015, o tema da economia solidária deixou de ter um programa

específico, passando a compor um programa mais amplo, juntamente com outras temáticas. Essa mudança é vista pelos *policy-makers* entrevistados, por um lado, como uma perda relativa de espaço dentro do PPA e, por outro lado, como um avanço, no sentido da construção de uma política transversal, que dialogue com outros setores governamentais, através de ações integradas.

Em linhas gerais, o Programa de Desenvolvimento Regional Territorial Sustentável e Economia Solidária busca a ampliação da estratégia de desenvolvimento local e territorial do governo federal, desenvolvendo, portanto, ações de fomento à economia solidária aliadas a essa perspectiva (BRASIL, 2011). Foram estabelecidos dois grandes objetivos para esse período:

- 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; e
- Fortalecer a institucionalidade da política nacional de economia solidária, a articulação federativa e a integração das políticas de promoção das iniciativas econômicas solidárias nos processos territoriais sustentáveis e solidários de desenvolvimento (BRASIL, 2011).

De acordo com Silva (2017, p. 16), esses objetivos, juntamente com suas metas e iniciativas, refletem as prioridades estabelecidas pela II Conferência Nacional de Economia Solidária (CONAES), a qual foi realizada em junho de 2010. Além disso, o autor destaca que:

[...] o PPA 2012/2015 expressa também a natureza intersetorial da economia solidária com a sua inserção em programas temáticos coordenados por 11 diferentes ministérios e órgãos federais. Pelo menos 26 objetivos, 34 metas e 24 ações orçamentárias eram de interesse para o desenvolvimento de iniciativas econômico solidárias (SILVA, 2017, p. 17).

Dentro do PPA 2012-2015, portanto, a economia solidária foi contemplada com objetivos, metas e ações em outros programas temáticos. Vale dar destaque, dentro eles, ao Programa de Resíduos Sólidos, o qual continha metas e iniciativas em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e, mais especificamente, com a SENAES. De acordo com o que as entrevistas possibilitaram compreender, este programa teve um peso importante dentro da SENAES, especialmente porque ele permitiu um diálogo estreito com as estratégias de combate à extrema miséria, do governo federal. No Programa de Resíduos Sólidos, a iniciativa que compete à

Secretaria, é de dar apoio e fomentar as associações, cooperativas e redes de cooperação de catadores de materiais recicláveis, através de processos de formação, assessoria técnica, infraestrutura e logística para as unidades de coleta, triagem, processamento e comercialização dos resíduos.

Durante esse período, também, foram criadas outras duas iniciativas que merecem destaque. A primeira delas é o Programa Nacional de Associativismo e Cooperativismo Social (PRONACOOOP Social), instituído pelo Decreto n. 8.163 de 20 de dezembro de 2013, “com a finalidade de planejar, coordenar, executar e monitorar as ações voltadas ao desenvolvimento das cooperativas sociais e dos empreendimentos econômicos solidários sociais” (BRASIL, 2013). Esses empreendimentos deveriam ser formados por pessoas em situações de vulnerabilidade social, tais como: aquelas com transtornos mentais; pessoas com deficiência física ou mental; egressos do sistema prisional; e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, econômica ou afetiva. O objetivo principal deste programa é promover a inserção social, laboral e econômica dessas populações, historicamente marginalizadas.

A segunda iniciativa que merece destaque é o Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL), instituído pela Portaria 1.780, de 19 de novembro de 2014, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A finalidade do CADSOL é o reconhecimento público dos EES, “de modo a permitir o acesso às políticas públicas nacionais de economia solidária e demais políticas, programas públicos de financiamento, compras governamentais, comercialização de produtos e serviços” (BRASIL, 2014). O procedimento para o cadastro conta com o preenchimento de um formulário *online*, na plataforma do CADSOL e posterior análise do formulário por uma comissão local (municipal ou territorial). A primeira rodada de cadastros no CADSOL se deu a partir do segundo mapeamento nacional da economia solidária, realizado no âmbito do SIES entre 2009 e 2013, os empreendimentos mapeados foram automaticamente cadastrados.

Contudo, de acordo com *policy-maker* 3, o que caracterizou a política pública de economia solidária nesse período, durante o PPA 2012-2015, foi que a SENAES manteve suas ações de mapeamento, divulgação, educação, mas avançou em uma estratégia chamada de “Ações Integradas de Apoio à Economia Solidária”, onde pode articular um conjunto de ações em torno “de conhecimento, incubação, assessoramento técnico e as estratégias de comercialização e de finanças, no

território e com segmentos populacionais e econômicos”. Além disso, o *policy-maker* 3 destaca uma maior interação federativa, com estados e municípios, uma maior participação dos catadores de material reciclado e o avanço a partir da concepção de fortalecimento da economia solidária através das Redes, ou seja, da “articulação e integração dos empreendimentos nos territórios e nas cadeias produtivas”.

No que tange ao PPA de 2016-2019, cuja formulação ocorreu no ano de 2015 no âmbito do Fórum Dialoga Brasil Interconselhos⁸, a economia solidária também não contou com um programa específico, mas foi incorporada em outro Programa Temático, intitulado “Programa de Promoção do Trabalho Decente e da Economia Solidária”. O objetivo do novo programa era de: “Promover a economia solidária e suas diversas formas organizativas, por meio do fortalecimento institucional e do acesso a conhecimentos, às finanças solidárias e a instrumentos e mecanismos de estruturação da produção, comercialização e consumo” (BRASIL, 2015b, p. 98).

Conforme apontamentos realizados pelo *policy-maker* 1, a mudança de programa temático se deu em decorrência de uma avaliação feita pela SENAES sobre o programa anterior, Programa de Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária, onde:

[...] foi sinalizado pra gente que aquele programa continuaria, mas continuaria diferente, não teria mais aquele caráter anterior, aí nós não nos sentimos mais confortáveis ali, né, e finalmente, tínhamos duas possibilidades: de a gente articular a política de economia solidária num programa mais amplo, de empreendedorismo, de micro e pequena empresa [...] ou de articular com um programa na área do trabalho. E qual foi a nossa batalha? Em quê que resultou? Resultou que a gente criou um programa chamado Programa de Promoção do Trabalho Decente e da Economia Solidária, né, então nós continuamos dando evidência à economia solidária dentro do PPA (*Policy-maker* 1).

De acordo com a fala acima, continuou-se dando evidência à economia solidária dentro do Plano Plurianual. No entanto, cabe ressaltar que, da mesma forma como o PPA anterior, de 2012-2015, a economia solidária não contou com um programa específico para o desenvolvimento de suas ações, mas sim foi incorporada em um programa temático com outros setores. A grande diferença para este PPA (2016-2019), é que além de compor um programa temático, a economia

⁸ Fórum Diálogo Brasil Interconselhos é composto pelos Conselhos Nacionais e Comissões Setoriais, com o objetivo de ampliar a base de interação com a sociedade civil na elaboração do PPA, especialmente no que tange aos Programas Temáticos, ou seja, aqueles que apresentam a junção de diferentes áreas, através da proposta de ações integradas. Conforme link: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/monitoramento-participativo/forum-interconselhos>>

solidária conquistou uma Agenda Transversal, que colocou o tema em 12 outros programas temáticos, totalizando 19 objetivos, 13 metas e 25 iniciativas (BRASIL, 2016). Nas palavras do *policy-maker 2*:

[...] quando a gente fez o debate no Interconselhos, nós conseguimos mostrar que a Economia Solidária tem a sua transversalidade, portanto, ela tem que ser uma agenda temática. E isso foi bacana, ela sendo criada como agenda intersetorial, [...] como um tema que é transversal, nós conseguimos ter um forte diálogo com vários dos outros conselhos, sobretudo com alguns setores específicos da população brasileira: setor mulher, setor juventude, setor quilombolas e setor comunidades especiais [...]. Então, quando a gente cruzou economia solidária com... em diálogo com as mulheres, economia solidária em diálogo com as populações quilombolas, economia solidária com juventude, economia solidária com cultura, economia solidária com... Dá pra ter uma gama de transversalidade pra vários Ministérios [...]

A fala destacada acima considera o fato da economia solidária ter conquistado uma Agenda Transversal, ou seja, ter construído um conjunto de ações que perpassam por diferentes setores do governo, em diálogo com diferentes setores da sociedade civil (através, essencialmente, da articulação feita com os demais Conselhos Nacionais, no âmbito do Fórum Dialoga Brasil Interconselhos), como um avanço na construção das políticas públicas de economia solidária, entendendo que estas apresentam aproximações com diversos segmentos da sociedade: mulheres; juventude; comunidades quilombolas; populações com necessidades especiais; moradores de rua; entre outros. O *policy-maker 2*, destaca, ainda, que a conquista dessa agenda transversal, compensa a não existência de um programa específico pra economia solidária dentro do PPA, possibilitando que a secretaria dê conta das diferentes áreas de atuação.

A comparação realizada entre a Agenda Temática e Transversal da Economia Solidária, construída para o PPA 2016-2019⁹, com o 1º Plano Nacional de Economia Solidária, elaborado no ano de 2015, no âmbito da III CONAES¹⁰, permitiu identificar que as metas previstas pelos diferentes programas que incorporaram a economia solidária, constantes na agenda transversal, refletem, justamente, as metas formuladas no 1º Plano. Dentre elas, destacam-se: o apoio e fortalecimento de 20 mil EES; a organização em redes de cooperação de 4 mil EES; a participação de 80

⁹ É importante destacar que esta Agenda Temática e Transversal para a Economia Solidária foi construída apenas no PPA 2016-2019. Com relação ao PPA 2012-2015, um mapeamento realizado pela SENAES das ações contidas no plano identificou a presença da economia solidária em outros programas, como citado anteriormente, mas não houve a construção dessa agenda, especificamente.

¹⁰ Assunto que será desenvolvido na próxima seção deste capítulo.

mil mulheres em iniciativas econômicas solidárias, o fortalecimento de 300 EES compostos majoritariamente por jovens; o apoio a 1 mil cooperativas e associações de catadores de material reciclável; o apoio a 2 mil iniciativas de finanças solidárias com Bancos Comunitários de Desenvolvimento, Fundos Solidários e Cooperativas de Crédito Solidário; e a formação de 200 mil pessoas em economia solidária (entre empreendimentos, entidades de apoio e gestores públicos).

Esta observação é corroborada pela fala do *policy-maker* 1, a qual ressalta que a grande diferença de todo o processo até esse momento, de elaboração do PPA 2016-2019, é que trata-se de uma tradução do 1º Plano Nacional de Economia Solidária, construído, como dito, na III CONAES, ocasião em que, de acordo com o mesmo *policy-maker*, foram tiradas as metas e as estratégias para o PPA.

Durante esse período, também, verificou-se a criação de um importante instrumento para as políticas públicas de economia solidária, previsto em uma das iniciativas do Programa de Promoção do Trabalho Decente e Economia Solidária e executado a partir de um convênio da SENAES com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE): o Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo (ONESC), cuja plataforma foi lançada durante a XX Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), realizada nos dias 28 e 29 de abril de 2016.

O Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo, de acordo com o site do DIEESE, é um instrumento para produção de informações, estudos e análises “orientados por problemas elaborados pelos atores sociais, estudiosos, conselheiros e gestores públicos que agem, formulam e executam ações para o desenvolvimento da economia solidária”. O Observatório disponibiliza seus estudos a partir de duas fontes: uma delas é a elaboração dos Cadernos de Debate, o primeiro número, intitulado “Informalidade na Economia Solidária”, também foi apresentado na reunião do CNES, em abril de 2016.

A segunda fonte é o portal do ONESC na *internet*, através de uma ferramenta gratuita¹¹, que reúne em um mesmo local, as informações do Sistema Nacional de Economia Solidária¹² (SIES), da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), dos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); da Secretaria da Agricultura Familiar (SAF) e da Secretaria-Geral da Presidência da

¹¹ Disponível a partir do link: < <http://ecosol.dieese.org.br>>

¹² Produzido a partir dos mapeamentos nacionais da economia solidária.

República. Os dados estão organizados a partir de indicadores e disponibilizados por meio de tabelas e mapas, que podem ser desagregados até o nível dos municípios.

O que se pode concluir, a partir da descrição e da análise dos programas desenvolvidos pela SENAES, é que as ações anteriormente previstas e empreendidas no âmbito do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento, continuaram no horizonte de atuação da secretaria. Os programas elaborados para os Planos Plurianuais de 2012-2015 e 2016-2019 foram modificados, a economia solidária deixou de ter um espaço específico dentro desses PPAs, foi adotada a perspectiva de ações integradas, mas as iniciativas estabelecidas deram continuidade às linhas de atuação já desenvolvidas no período anterior.

Desta forma, é possível caracterizar as políticas públicas de economia solidária no período dos governos Dilma Rousseff, a partir das noções estabelecidas por boa parte da literatura em políticas públicas, como ações incrementais, ou seja, ações que não romperam com aquelas desenvolvidas no período anterior, pelo contrário, deram continuidade e, em alguns momentos, houve a modificação de algumas especificações e a ampliação de estratégias, metas e iniciativas.

Por fim, para encerrar a seção, no que diz respeito à construção de um marco regulatório para as políticas públicas de economia solidária, é importante destacar que foi durante esse período, mais especificamente, em 2012, que o Projeto de Lei (PL) n. 4.685 foi protocolado junto a Câmara dos Deputados. Esse PL institui a Política Nacional de Economia Solidária, na tentativa de garantir a continuidade das ações de apoio e fomento a esse setor, tornando a temática um objeto de políticas do Estado.

O PL é resultado do acúmulo de experiências e discussões no campo das políticas públicas de economia solidária e foi formulado pelo FBES, a partir do diálogo com a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Economia Solidária e da Economia Criativa (Frente criada em 2007). Em 2012, oito deputados assumiram a autoria do projeto e deram entrada na Câmara, após do FBES ter lançado uma campanha de mobilização que reuniu milhares de assinaturas em um abaixo assinado. Apenas recentemente, no dia 31 de agosto de 2017, após cinco anos do início de sua tramitação, é que o PL foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, onde a Deputada Maria do Rosário (PT/RS) era a relatora. O PL continua em tramitação no Congresso Nacional.

4.4.1 1º Plano Nacional de Economia Solidária (2015-2019)

Nesta seção, nos debruçaremos sobre o 1º Plano Nacional de Economia Solidária (2015-2019), um dos principais produtos das políticas públicas de economia solidária nesse período. É importante destacar que o 1º Plano foi resultado de um longo processo de construção, empreendido pelo Fórum Brasileiro de Economia Solidária em parceria com a SENAES e com o CNES.

Uma questão intrigante, relacionada ao Plano é o fato de ele ter sido construído apenas 12 anos após a constituição das políticas públicas de economia solidária no Brasil. Quando questionado sobre o motivo pelo qual o Plano havia demorado todo esse tempo, o *policy-maker* 3 reforçou o caráter de construção, de acúmulos, que resultou em um processo longo, lento, mas que envolveu um grande número de pessoas e de ideias:

Eu acho que, as políticas nacionais novas, elas vão implementando suas ações com uma certa progressividade, certo? [...] o Conselho Nacional só se institucionaliza em 2006. A primeira Conferência Nacional também em 2006. [...] Então, eu acho que são processos, que foram sendo construídos, né? De maneira processual, acumulativa, e eu não vejo... Poderíamos ter tido o Plano antes? Poderíamos ter tido o plano antes. Mas faz parte da dinâmica de construção (*Policy-maker* 3).

A fala destacada acima deixa transparecer o objetivo democrático destas políticas públicas, uma vez que um plano só poderia ter sido feito de imediato se adotado procedimentos do tipo *Top-down*, de cima para baixo, ou seja, procedimentos em que não houvesse a participação das organizações diretamente envolvidas com o tema e que centralizassem a elaboração nos *policy-makers*. Ao contrário, a formulação do Plano Nacional de Economia Solidária, contou com uma ampla base de debates e de construções, que se deram não só no âmbito da União, mas também dos estados e municípios, ao longo de quase 15 anos e, ainda, a partir da articulação dos 3 segmentos que compõem a economia solidária: os EES; as EAFs; e os gestores públicos vinculados com o tema.

Para visualizar melhor a trajetória de debates e discussões travadas no campo da economia solidária, buscou-se sistematizar a realização dos principais encontros que, com o tempo, culminaram na construção do Plano, através, especialmente, das Plenárias e Conferências Nacionais de Economia Solidária. Na oportunidade desta sistematização, foram feitas algumas observações, consideradas

importantes não só para a compreensão dessa trajetória, mas também para a compreensão de outros elementos que apareceram ao longo do texto. Como segue, no quadro abaixo:

Quadro 5 – Principais Encontros da Economia Solidária

2 0 0 1	
Primeiras articulações	Janeiro/2001 – Porto Alegre/RS
Observações: Durante o I Fórum Social Mundial; início da articulação do Grupo de Trabalho Brasileiro em Economia Solidária.	
2 0 0 2	
I Plenária Nacional de Economia Solidária	Janeiro/2002 - Porto Alegre/RS
Observações: Durante o II Fórum Social Mundial; consolidação do Grupo de Trabalho Brasileiro em Economia Solidária, com o objetivo de buscar um espaço institucional.	
2 0 0 3	
II Plenária Nacional de Economia Solidária	Janeiro/2003 - Porto Alegre/RS
Observações: Durante o III Fórum Social Mundial; anunciada a criação da SENAES.	
III Plenária Nacional de Economia Solidária	Junho/2003 - Brasília/DF
Observações: Foram realizadas etapas estaduais em 18 entidades federativas; criação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária; consolidação das primeiras demandas.	
2 0 0 6	
I Conferência Nacional de Economia Solidária	Junho/2006 - Brasília/DF
Observações: Afirmação e reconhecimento da identidade da economia solidária. No final do ano de 2006, consolidou-se o Conselho Nacional de Economia Solidária.	
2 0 0 8	
IV Plenária Nacional de Economia Solidária	Março/2008 - Luziânia/Goiás
Observações: Reestruturação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária.	
2 0 1 0	
II Conferência Nacional de Economia Solidária	Junho/2010 - Brasília/DF
Observações: Afirmação da política nacional de economia solidária como direito de cidadania e obrigação do Estado.	
2 0 1 2	
V Plenária Nacional de Economia Solidária	Dezembro/2012 - Brasília/DF

Observações: Afirmação da economia solidária como um movimento social; afirmação da necessidade de uma política pública de Estado (campanha de mobilização pelo Projeto de Lei n. 4.685: abaixo assinado).

2 0 1 4

III Conferência Nacional de Economia Solidária

Novembro/2014 - Brasília/DF

Observações: Elaboração do 1º Plano Nacional de Economia Solidária.

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações coletadas no 1º Plano Nacional de Economia Solidária (BRASIL, 2015a) e no Relatório da SENAES (BRASIL, 2012).

Como se pode verificar, a partir da elaboração do quadro acima, o 1º Plano Nacional de Economia Solidária foi construído durante a III Conferência Nacional, a qual ocorreu entre os dias 26 e 29 de novembro de 2014, em Brasília/DF e contou com a participação de 1.600 pessoas. Antes da etapa nacional, ocorreram 207 Conferências Territoriais e Municipais, com a participação de 16.603 pessoas, 26 Conferências Estaduais, com a participação de 4.484 pessoas e 5 Conferências Temáticas Nacionais, onde participaram 738 pessoas (BRASIL, 2015a, p. 4).

A realização de conferências utilizadas pela política pública de economia solidária no Brasil, permite associar a formulação das ações à segunda fase do estágio de formulação de políticas públicas, como subdividido por Harold Thomas (2001 apud Howlett, Ramesh & Perl, p. 124-125): o diálogo, momento em que diferentes atores políticos, com diferentes perspectivas sobre os problemas e sobre as soluções irão conversar e debater.

O trecho abaixo, destacado do documento final do Plano, reforça o caráter de construção e acúmulo:

A exemplo de várias outras políticas inovadoras e recentes, as Conferências Públicas de Economia Solidária seguem um roteiro que passa pela afirmação e reconhecimento da identidade da economia solidária (1ª CONAES), seguida da afirmação da política nacional como direito de cidadania e obrigação do Estado (2ª CONAES) e vai se consolidando com a proposição de um Plano Nacional de Economia Solidária. Foi justamente esse terceiro momento que se pretendeu com a realização da 3ª CONAES: com base nos acúmulos das conferências anteriores, elaborar um plano nacional que tenha base em diretrizes e prioridades definidas nas etapas municipais, territoriais e estaduais, criando o ambiente para um grande pacto nacional em torno do fortalecimento da economia solidária no Brasil (BRASIL, 2015a, p. 4).

A III CONAES foi convocada pelo Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), tendo como principais objetivos a realização de um balanço sobre os

avanços, os limites e os desafios da economia solidária e a elaboração do Plano Nacional. Para isso, foi empregada uma metodologia conhecida como FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças), que possibilitou a elaboração de um diagnóstico sobre o desenvolvimento da economia solidária. Além disso, foram travadas discussões em torno dos objetivos e estratégias do Plano, das diretrizes operacionais, metas, prioridades e linhas de ação necessárias à construção das políticas públicas para este setor (BRASIL, 2015a, p.4-5).

Desta forma, o 1º Plano Nacional de Economia Solidária, está estruturado a partir das seguintes seções:

- Apresentação (p. 3-5): onde são trazidos os aspectos relativos à construção do Plano, um resgate da realização da III CONAES e seus objetivos;
- Contexto da Economia Solidária (p. 6-14): seção que sistematiza, justamente, o diagnóstico realizado através do uso da FOFA, trazendo as principais questões levantadas na Conferência no que tange às oportunidades, às ameaças, às forças e às fraquezas da economia solidária;
- Visão de Futuro (p.15):

“A economia solidária reconhecida social e politicamente como parte de um novo modelo de desenvolvimento sustentável, solidário e democrático, incluída num ambiente institucional adequado à legalização, financiamento, participação nos mercados e ao acesso às políticas públicas, possibilitando a efetiva promoção da organização coletiva autogestionária de trabalhadores e trabalhadoras, sua proteção social e a melhoria de sua qualidade de vida” (BRASIL, 2015a, p. 15);

- Diretrizes Gerais (p. 16-19): as quais estão organizadas a partir de 4 tópicos: (1) Promoção do Desenvolvimento Sustentável e Solidário; (2) Fortalecimento dos Processos Democráticos, da Participação e Controle social; (3) Reconhecimento das Forças Organizativas Econômicas Solidárias e dos Direitos Sociais do Trabalho Associado; e (4) Abordagem Territorial e Setorial e Reconhecimento da Diversidade;
- Metas (p. 20): seção composta por um conjunto de 9 metas, que vão desde a formação de empreendimentos, entidades de apoio e gestores públicos, até a implantação do Sistema Público de Economia Solidária (previsto pelo PL 4.685/2012), passando pelo fortalecimento dos EES, nas suas diferentes especificidades, o que inclui o fomento a participação das mulheres, da juventude e de pessoas em situação de desvantagem social, bem como o

fortalecimento dos empreendimentos de catadores de material reciclável e das iniciativas de finanças solidárias;

- Prioridades Estratégicas (p. 21-38): as quais estão organizadas em 4 grandes eixos, cada um com um conjunto de informações que contempla os objetivos (geral e específicos), diretrizes e linhas de ação. Os eixos são: (1) Produção, Comercialização e Consumo Solidários; (2) Financiamento, Crédito e Finanças Solidárias; (3) Educação e Autogestão; e (4) Ambiente Institucional;
- Gestão do Plano (p. 39): nesta seção é evidenciado o papel do Conselho Nacional de Economia Solidária, como instância máxima de controle social das políticas públicas de economia solidária e, portanto, atribui a ele a responsabilidade pelo acompanhamento e implementação do Plano; e
- Glossário (p. 40-43): seção que apresenta os principais conceitos e noções em torno da economia solidária.

O Plano Nacional se constitui enquanto um documento de orientação para as políticas públicas e um dos elementos mais importantes encontrados nele é a visão ampla sobre os instrumentos das políticas públicas de economia solidária. Sobre os quais nos interessa aprofundar. Neste sentido, Silva (2017), em artigo publicado recentemente, contribui para esta compreensão, na medida em que o autor elaborou um quadro demonstrativo desses instrumentos, que sistematiza as formulações do Plano Nacional. Quadro que será aqui utilizado, na sua integralidade. Cabe destacar que as informações contidas nele foram extraídas da versão final do Plano, com base nos quatro grandes eixos de prioridades temáticas, citados anteriormente, mas a organização dessas informações é de responsabilidade do autor.

Quadro 6 – Instrumentos das políticas públicas de economia solidária no Brasil

1. Produção, Comercialização e Consumo Solidários	
Organização da produção e distribuição	<ul style="list-style-type: none"> • Bases de serviços de apoio e assessoria técnica às redes de cooperação solidária de produção, comercialização e consumo: diagnósticos, estudos de viabilidade, estudos de mercado, planos de sustentabilidade, planos de logística, etc. • Investimentos em infraestrutura e logística de beneficiamento, armazenamento e distribuição da produção com agregação de valor.

Promoção da comercialização solidária	<ul style="list-style-type: none"> • Compras diretas institucionais: governamentais e da iniciativa privada. • Espaços de comercialização solidária: lojas, centrais, mercados públicos, feiras, portais eletrônicos (<i>e-commerce</i>), circuitos territoriais etc.
Certificação e reconhecimento de EES, produtos e serviços	<ul style="list-style-type: none"> • Certificação para o Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário (SCJS) viabilizando o acesso dos EES aos mercados de consumidores responsáveis. • Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários (CADSOL). • Selos e marcas (de identidade territorial ou de garantia de origem). • Tratamento diferenciado na vigilância sanitária orientada para a segurança alimentar e nutricional e para a inclusão socioeconômica.
Tratamento tributário e tarifário diferenciado	<ul style="list-style-type: none"> • Regimes tributários especiais para os EES com isenção de impostos na comercialização e aquisição de equipamentos, máquinas, insumos, veículos; • Tarifas diferenciadas de energia elétrica para as unidades de produção (urbanas e rurais) e de triagem de materiais recicláveis dos EES.
2. Crédito e Finanças Solidárias	
Promoção das Finanças Solidárias	<ul style="list-style-type: none"> • Fomento e fortalecimento de Bancos Comunitários de Desenvolvimento, Fundos Solidários e Cooperativas de Crédito Solidário. • Desenvolvimento e disseminação de tecnologias (metodologias, processos, aplicativos) de gestão de finanças solidárias. • Agentes comunitários de desenvolvimento das finanças solidárias e do microcrédito.
Reconhecimento institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Formulação de marcos jurídicos de reconhecimento dos Bancos Comunitários de Desenvolvimento e dos Fundos Rotativos Solidários. • Aprimoramento da legislação e dos normativos de regulação do cooperativismo de crédito com interação solidária.
Acesso ao crédito	<ul style="list-style-type: none"> • Correspondência bancária nos Bancos Comunitários de Desenvolvimento com possibilidade de acesso ao microcrédito. • Microcrédito Produtivo Orientado para EES com tratamento diferenciado: bancos do povo, linhas especiais de crédito, fundos de aval etc. • Programas e linhas especiais de crédito com tratamento diferenciado para cooperativas e outros empreendimentos de autogestão.

3. Educação e Conhecimentos para Autogestão	
Diretrizes e conteúdos	<ul style="list-style-type: none"> • Projeto Político Pedagógico da Educação (formação e assessoria técnica) em Economia Solidária.
Formação de educadores populares e com trabalhadores de autogestão	<ul style="list-style-type: none"> • Centros de Formação e Apoio à Assessoria Técnica em Economia Solidária (Rede CFES). • Formação de educadores populares de EES, de gestão pública governamental e de entidades de assessoria, apoio e fomento à economia solidária. • Rede de educadores populares de economia solidária. • Produção e disseminação de material didático e informativo, inclusive com sistematização de trajetórias e iniciativas de economia solidária.
Elevação de escolaridade	<ul style="list-style-type: none"> • Pesquisa e desenvolvimento de conteúdos e metodologias para formação de educadores e desenvolvimento de material pedagógico de economia solidária para Educação de Jovens e Adultos. • Inserção da economia solidária em matrizes curriculares da educação básica, de programas de educação profissional, técnica e de educação superior. • Cursos de aperfeiçoamento e de especialização para educadores da rede pública.
Incubação, assessoramento técnico e tecnologias sociais	<ul style="list-style-type: none"> • Bases de serviço de apoio e assessoria técnica. • Incubadoras tecnológicas de cooperativas populares e de economia solidária. • Inovação, desenvolvimento e disseminação de tecnologias sociais (processos, metodologias e equipamentos) adequadas à realidade e necessidades dos EES. • Inclusão digital com acesso a equipamentos e infraestrutura de rede lógica, desenvolvimento e disseminação de aplicativos e programas livres para gestão de EES etc.
Produção e disseminação de conhecimentos	<ul style="list-style-type: none"> • Estudos, pesquisas, sistematização e disseminação de iniciativas de economia solidária e de políticas públicas de apoio e fomento. • Promoção de campanhas de sensibilização para o consumo responsável e consciente e adesão ao comércio justo e solidário. • Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo. • Sistema de Informações da Economia Solidária (SIES).
4. Ambiente Institucional	
Gestão pública e orçamento	<ul style="list-style-type: none"> • Programas e ações de economia solidária previstas em planos plurianuais governamentais (federais, estaduais e municipais) e em leis orçamentárias anuais. • Fundos de apoio e fomento à economia solidária.

	<ul style="list-style-type: none"> • Estruturas administrativas de gestão de políticas, planos, programas e ações governamentais de economia solidária. • Espaços multifuncionais de referência da economia solidária (centros públicos, casas e pontos solidários) com prestação de serviços e apoio aos EES e com agentes locais de desenvolvimento solidário (sensibilização, mobilização e organização comunitária).
Marco Legislativo	<ul style="list-style-type: none"> • Lei de economia solidária (reconhecimento dos EES e suas características, institucionalização de políticas públicas, de sistema público, de fundos de financiamento e de instrumentos de ação). • Atualização e aperfeiçoamento da legislação das sociedades cooperativas, das cooperativas de trabalho e das cooperativas sociais. • Alterações e inovações legislativas de tratamento diferenciado aos empreendimentos de economia solidária: nas compras institucionais; de pagamentos de serviços ambientais (coleta e reciclagem de resíduos, manejos extrativistas sustentáveis, produção sem agrotóxicos etc.); de incentivos creditícios; de regimes tributários e tarifários especiais; de licenciamento ambiental; de segurança sanitária de produtos de origem animal; de vigilância sanitária; de processos de registro, formalização e contabilidade; de contribuição e acesso aos benefícios de seguridade social etc.
Participação, diálogo e controle social	<ul style="list-style-type: none"> • Conferências públicas de economia solidária. • Conselhos de políticas públicas de economia solidária. • Ações de apoio e fortalecimento dos espaços de articulação e representação de sujeitos sociais da economia solidária: fóruns, redes, uniões.

Fonte: Elaborado por Silva (2017, p. 22-24), com base no 1º Plano Nacional da Economia Solidária.

Podemos entender o 1º Plano Nacional de Economia Solidária como um produto importante da construção das políticas públicas de economia solidária que, embora tenha sido elaborado durante o governo Dilma, carrega consigo um acúmulo que é anterior a este governo e reflete uma trajetória ampla de debates e experiências. Trata-se de um documento importante para a orientação das ações de fomento à economia solidária e que, conforme destacado na seção anterior, foi considerado na construção do PPA 2016-2019.

4.5 Principais atores da economia solidária na interlocução com o Estado

São muitos os atores que orbitam em torno da economia solidária e que, em maior ou menor grau, contribuem para o processo de formulação das políticas

públicas, na medida em que indicam prioridades e diretrizes, desenvolvem estudos e pesquisas sobre a temática, ou mesmo atuam na prestação de assessoria formativa e técnica aos EES. A proposta, nesta seção, é apresentar os dois principais conjuntos de atores, que atuam na interlocução com o Estado: o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES) e o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES). Os quais foram constantemente citados durante as entrevistas e que, portanto, merecem particular atenção.

Antes de falar especificamente sobre essas duas organizações, é interessante apresentar um mapa dos atores da economia solidária no Brasil e, para isso, volto a citar Costa (2008). Costa realizou um estudo sobre os motivos que levaram a economia solidária a ser reconhecida como objeto de política pública no governo federal. Nesse estudo, o autor elaborou um mapa de atores, com base em informações coletadas no site da SENAES e também a partir dos dados que ele próprio coletou durante a pesquisa. Esse mapa pode nos ajudar a visualizar a diversidade de atores que compõe o campo, como segue na figura abaixo:

Figura 2 – Atores da Economia Solidária no Brasil



Fonte: Elaborado por Costa (2008, p. 100).

O mapa elaborado por Costa (2008) nos permite visualizar a diversidade de atores que estão organizados em torno da temática da economia solidária: Empreendimentos Econômicos Solidários (EES); Entidades de Apoio e Fomento à Economia Solidária (EAF); e Gestores Públicos. No entanto, acredito que poderíamos acrescentar pelo menos outros dois atores no mapa acima, o Conselho Nacional de Economia Solidária, que estaria situado na interface entre o governo federal e a sociedade civil, no caminho que liga o FBES à SENAES e, ainda, a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Economia Solidária e da Economia Criativa, constituída em 2007 e que tem se mostrado importante na luta por um marco regulatório.

Feita esta introdução, nos deteremos nas instituições citadas anteriormente, o FBES e o CNES. O Fórum Brasileiro de Economia Solidária foi criado em 2003, na ocasião da III Plenária Nacional de Economia Solidária, como citado anteriormente, se constitui enquanto um canal de interlocução direta com o governo e se propõe a articular os atores que estão diretamente envolvidos com a temática. De acordo com o site *cirandas.net*¹³, o FBES conta com uma capilaridade nacional, somando 160 Fóruns Municipais, Microrregionais e Estaduais, envolvendo diretamente mais de 3.000 EES, 500 EAF, 12 governos estaduais e 200 municípios, através da Rede de Gestores em Economia Solidária¹⁴.

A organização e o funcionamento do FBES, ainda de acordo com o site *cirandas.net*, se dá através de uma Coordenação Nacional, onde participam 7 entidades e redes nacionais, 12 representantes da Rede de Gestores em Economia Solidária e 3 representantes de cada Fórum Estadual de Economia Solidária. Dos 3 representantes dos fóruns estaduais, 2 são trabalhadores ou trabalhadoras de empreendimentos econômicos solidários (um do setor rural e um do urbano) e 1 de entidade de apoio e fomento.

Já o Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES), foi criado também em 2003, a partir da mesma lei que instituiu a SENAES, mas regulamentado apenas 3 anos depois, pelo Decreto n. 5.811, de 21 de junho de 2006. O CNES se constitui enquanto um órgão colegiado, que compunha a estrutura do então MTE, de caráter consultivo e propositivo, que tem como objetivo atuar na interlocução e na busca por

¹³ Disponível em: <<https://cirandas.net/fbes/o-que-e-o-fbes>>.

¹⁴ A Rede de Gestores Públicos de Economia Solidária foi criada em 2003, no âmbito da SENAES, com a finalidade de reunir as experiências de ações/programas de economia solidária, bem como de auxiliar na elaboração e implementação das políticas públicas.

consensos em torno de políticas e ações de fortalecimento da economia solidária (BRASIL, 2006a). As atribuições do CNES são:

- I - estimular a participação da sociedade civil e do Governo no âmbito da política de economia solidária;
- II - propor diretrizes e prioridades para a política de economia solidária;
- III - propor medidas para o aperfeiçoamento da legislação, com vistas ao fortalecimento da economia solidária;
- IV - avaliar o cumprimento dos programas da Secretaria Nacional de Economia Solidária do Ministério do Trabalho e Emprego e sugerir medidas para aperfeiçoar o seu desempenho;
- V - examinar propostas de políticas públicas que lhe forem submetidas pela Secretaria Nacional de Economia Solidária;
- VI - coordenar as atividades relacionadas com a economia solidária desenvolvidas pelas entidades nele representadas com as da Secretaria Nacional de Economia Solidária;
- VII - estimular a formação de novas parcerias entre as entidades nele representadas e a Secretaria Nacional de Economia Solidária;
- VIII - colaborar com os demais conselhos envolvidos com as políticas públicas de desenvolvimento, combate ao desemprego e à pobreza; e
- IX - aprovar o seu regimento interno. (BRASIL, 2006a).

Como se pode perceber, pelas atribuições descritas acima, o CNES não apresenta o caráter deliberativo. No entanto, destaca-se o caráter de articulação dos atores em torno economia solidária, expresso nos itens I, VI, VII e VIII; o caráter propositivo, expresso nos itens II e III; e, ainda, a perspectiva de controle social e avaliação das ações da SENAES, expresso nos itens IV e V.

De acordo com o Decreto de regulamentação (BRASIL, 2006), o CNES é composto por um total de 56 representantes, sendo 20 dos empreendimentos econômicos solidários, 17 de outras organizações da sociedade civil e 19 do governo federal. Dos 20 representantes dos EES, 15 são indicações do FBES e os outros 5 são representantes das seguintes organizações: Associação Nacional de Cooperativas de Crédito e Economia Solidária (ANCOSOL); Associação Nacional de Trabalhadores de Empresas de Autogestão (ANTEAG); Confederação Nacional de Cooperativas da Reforma Agrária (CONCRAB); União e Solidariedade das Cooperativas e Empreendimentos de Economia Social do Brasil (UNISOL); União Nacional de Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES).

Com relação às organizações da sociedade civil, o CNES conta com as seguintes representações: Articulação do Semiárido; Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas; Grupo de Trabalho da Amazônia; Conselho Nacional de Igrejas Cristãs; Rede Cerrado; Rede Economia e Feminismo; Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (UNITRABALHO);

Movimento Nacional Catadores de Materiais Recicláveis; Confederação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas; Rede de Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (Rede ITCP's); Rede Brasileira de Sócio Economia Solidária; Cáritas Brasileira; Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário; Associação Brasileira dos Dirigentes de Entidades Gestoras e Operadoras de Microcrédito, Crédito Popular Solidário e Entidades Similares; Pastoral Social da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil; Organização das Cooperativas do Brasil (OCB); e Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS) da Central Única dos Trabalhadores (BRASIL, 2006).

No que diz respeito aos representantes do governo federal, o CNES conta as seguintes indicações: Ministério do Trabalho e Emprego (que presidirá o conselho); SENAES (responsável pela secretaria do conselho); Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério das Cidades; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério da Fazenda; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério da Educação; Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Caixa Econômica Federal; Banco do Brasil; Fórum de Secretarias Estaduais do Trabalho; e Rede de Gestores Públicos de Economia Solidária.

O FBES e o CNES apresentam muitos pontos de convergência, a começar pelo fato de ambos serem compostos pelos três grupos de atores que dialogam com a economia solidária: os empreendimentos econômicos solidários, as entidades de apoio e fomento e os gestores públicos. Além disso, estas duas instituições atuam em parceria, na interlocução com o Estado e na busca pela consolidação das políticas públicas de economia solidária e, ainda, foram constantemente citadas durante as entrevistas com os *policy-makers*, como sendo participantes diretos do processo de formulação dessas políticas.

4.6 Processo de formulação: a percepção dos *policy-makers*

A partir de todos os elementos já levantados ao longo do texto, os quais vão indicando as conclusões da pesquisa, esta seção tem por objetivo, especificamente, sistematizar o que se pode compreender como processo de formulação das políticas públicas de economia solidária, durante os governos da Presidenta Dilma (2011-2016), através da percepção dos *policy-makers* que estão à frente da SENAES.

Nesse sentido, é importante destacar, desde já, que todos os três entrevistados atribuíram o processo de formulação dessas políticas a um diálogo constante com as organizações da economia solidária, através do FBES, do CNES, das Conferências e de organizações mais específicas, como é o caso do movimento dos catadores de material reciclável.

De acordo com o *policy-maker* 1, a base para a construção e elaboração das propostas dentro da SENAES é constituída por, pelo menos, três grandes fontes de informação e conhecimento:

[...] primeiro, todos nós que aqui estamos em direção desta secretaria trazemos experiências, [...] trabalhamos com isso há muito tempo, então, trazemos as nossas experiências, os nossos conhecimentos [primeira fonte]; segundo, o diálogo constante com aqueles que atuam, que fazem, que são economia solidária. Aqui a gente não, nunca, tomou nenhuma importante decisão sem que ela tenha sido trabalhada, dialogada, [...] a nossa segunda fonte de conhecimento é essa aqui do diálogo, eu diria [...] que 99% do que a gente faz aqui, faz na construção coletiva [...]; e a nossa terceira fonte de conhecimento é exatamente resultante de uma gama enorme de estudos, de pesquisas, de dissertações, de teses [...] então esses estudos mais sistematizados são a nossa terceira fonte de informação (*Policy-maker* 1).

Desta forma, a partir dos conhecimentos já acumulados pelos próprios *policy-makers*, somado ao diálogo com as organizações da economia solidária e com os estudos desenvolvidos por diferentes instituições e pessoas, constitui-se, então, a base para o estabelecimento de diagnósticos que possibilitam a formulação das ações de políticas públicas de economia solidária do governo federal.

O *policy-maker* 3 fala sobre a origem das demandas da SENAES, reforçando alguns elementos da fala do *policy-maker* 1 e trazendo outros, de cunho mais institucional:

[...] temos [a SENAES] várias vertentes de demandas, né, vou dizer, são as elaborações do âmbito do movimento da economia solidária, que com a criação do Conselho Nacional de Economia Solidária e a realização das Conferências Nacionais da Economia Solidária são os espaços de elaboração das proposições [...] então esse é um espaço de diálogo muito mais com o movimento da economia solidária. O outro espaço de interação, que vai determinando a política de economia solidária para o primeiro governo Dilma é o “Brasil sem Miséria”, certo? [...] O Brasil sem Miséria é uma estratégia da inclusão produtiva, a economia solidária passa, de alguma maneira, a responder às demandas, às expectativas, às estratégias do Brasil sem Miséria. E, a economia solidária, a política da SENAES também responde muito a uma articulação interministerial, [...] vou dar uns exemplos nesse sentido: [...] um dos aprendizados bastante importantes de política de economia solidária, que não vinha do movimento de economia solidária, é o movimento da luta antimanicomial e a saúde mental, certo, e que hoje constitui [...] o Programa Nacional de Cooperativismo Social, que está em implantação, que é um herdeiro dessa trajetória. Conforme a política antimanicomial, de desinstitucionalização e de atenção psicossocial, ela vai se consolidando no Brasil, ela vai avançando, vamos dizer assim, no diálogo com o mundo do trabalho, a economia solidária vai se fortalecendo, a política de economia solidária vai sendo mais demandada e fortalecida nisso. [...] outro campo mais específico é a Política Nacional de Reciclagem de Resíduos Sólidos e a inclusão dos catadores, [...] a SENAES vai dialogando e vai interagindo com essa política. Isso vale para as políticas de igualdade racial, [...] com o Ministério de Desenvolvimento Agrário, com a Política de Educação, fundamentalmente com a Política de Educação de Jovens e Adultos, com as políticas do Ministério da Justiça, [...] com o Plano Nacional de Enfrentamento do Crack e o uso de Droga, política voltada ao trabalho nos presídios e egressos do sistema prisional, então conforme essas políticas vão incorporando a agenda do trabalho e vão percebendo as potencialidades da economia solidária, na sua articulação, nós temos também uma definição, vamos dizer assim, das ações da SENAES, que é muito permeada por esses diálogos, vou chamar assim, interministerial, ou de articulação com outras políticas do governo federal (*Policy-maker 3*).

De acordo com a fala acima, além das demandas indicadas pelas organizações de economia solidária, a SENAES, na elaboração de suas propostas, estabelece um diálogo com, pelo menos, outras duas vias. A primeira delas é o que já temos destacado em outros momentos do texto, ou seja, as prioridades específicas de cada governo e, no caso do primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff, as prioridades estavam expressas no Plano Brasil sem Miséria, a partir de uma abordagem de inclusão produtiva e de desenvolvimento local e territorial.

A segunda via, apresentada pelo *policy-maker 3* é uma interação interministerial, ou seja, um diálogo com outros setores do governo, que, na medida em que estabelecem diálogo com o mundo do trabalho, reconhecem na economia solidária possibilidades de interação. Destaca-se, na fala do gestor, o diálogo com a luta antimanicomial, na construção do PRONACOOP Social; o diálogo com os catadores de material reciclável, na construção da Política Nacional de Resíduos Sólidos, que é anterior ao governo Dilma, mas que ganha destaque com a proposta

do Brasil sem Miséria; o diálogo com as políticas de igualdade racial; com as políticas do Ministério de Desenvolvimento Agrário; com as políticas de Educação, especialmente com a Política de Educação de Jovens e Adultos; dentre outros setores. Dessa forma, também se expande o público a ser beneficiado por uma política de economia solidária e multiplicam-se os atores sociais com quem o Estado passa a interagir.

Nesse ensejo, depreende-se das falas dos *policy-makers* entrevistados, uma perspectiva de construção coletiva, junto às organizações da sociedade civil que dialogam direta ou indiretamente com o campo da economia solidária. As falas indicam, ainda, uma predominância na interação com o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, com as Conferências e com o Conselho, conforme exemplos abaixo:

[...] a proposta [da SENAES, é] de diálogo permanente com os representantes da economia solidária, no que diz respeito aos movimentos, [...] a gente tenta, o tempo inteiro, estar próximo dessas reflexões [...]. É... hoje, passados 15 anos, né? Quase 15 anos de criação da SENAES, eu diria que está um pouco mais fácil, porque hoje você já tem organizações estruturadas, desenvolvidas e que representam movimentos variados, rurais e urbanos, posso dar alguns exemplos: hoje nós temos a União Nacional das Cooperativas de Agricultura Familiar e Economia Solidária, hoje nós temos a UNISOL, a CONTRAB, que é também rural, vinculada ao MST, hoje nós temos o Fórum Nacional de Economia Solidária, e o bom é que todas essas organizações, elas, de certa forma, se derramam pelos estados, sobretudo dentro dos Fóruns Estaduais de Economia Solidária, e os Fóruns também se derramam pelos municípios e regiões. **Então todo o nosso processo de preparação e de discussão das grandes metas, das grandes estratégias, ela está colada ouvindo esse debate**, vendo esse debate. Recentemente, o que a gente construiu, que foi fruto da nossa última conferência nacional de economia solidária, foi o Plano Nacional da Economia Solidária. Ali a gente tá compreendendo que foram resgatados, ou apresentados, ou sistematizados toda a Plataforma de demanda do movimento de economia solidária. **E aí, a SENAES, na elaboração de suas políticas, especialmente na elaboração dos seus instrumentos de contratação pra poder executar políticas, ela conversa com esse movimento** (*Policy-maker 2*, grifo da autora).

Bom, muitas coisas passam pelo Conselho Nacional, que é quem define as diretrizes gerais. Mas na prática, nós da SENAES, junto com as representações é que conversamos, por exemplo: **quando a gente vai lançar um edital de, sei lá, de cooperativas de catadores de material reciclado, por exemplo, a gente conversa com o movimento nacional pra saber as suas demandas** (*Policy-maker 2*).

Outra característica importante é que nenhuma dessas ações, que nós participamos, elas **ocorreram sem a participação direta do movimento de economia solidária**. Então, houve um processo de cogestão da formulação, elaboração, implementação das políticas de economia solidária, né, particularmente, todas essas ações que eu falei tiveram intensa

participação do movimento da economia solidária na sua elaboração (*Policy-maker 3*, grifo da autora).

[...] Pela primeira vez a gente conseguiu fazer, assim, de forma mais sistemática, a Conferência, a Conferência estabeleceu o conteúdo, as diretrizes de um Plano Nacional, esse plano foi elaborado e aprovado no Conselho Nacional de Economia Solidária e **a partir do plano elaborou-se, as metas que nós temos hoje no Plano Plurianual**, são as mesmas metas do Plano Nacional de Economia Solidária, as mesmas, não há diferença, **então é um processo sim participativo** (*Policy-maker 1*, grifo da autora).

Todas as falas apresentadas acima destacam a participação das organizações de economia solidária no processo de formulação das políticas públicas para essa área, através de mecanismos e espaços de diálogo com os atores da sociedade civil. Essa característica se aproxima bastante do que parte da literatura em análise de políticas públicas identifica como “políticas inclusivas”, ou seja, aquelas que promovem o envolvimento da população nos seus processos de formulação. Essa interação do Estado com a sociedade civil tem como principal vantagem o exercício ativo da cidadania, mas só é possível de ocorrer na medida em que o setor público cria formas e arranjos organizacionais democratizantes.

Corroborando com essas ideias, mas com enfoque mais específico no processo de formulação do PRONACOOOP Social, o *policy-maker 2*, aponta que:

[...] no PRONACOOOP Social, foram chegando demandas, demandas da população com [...] problemas psíquicos, população de rua, esse pessoal se organiza em movimentos e esses movimentos existem em todo o Brasil, e eles têm encontros nacionais, e de certa maneira, esses do PRONACOOOP Social, eles participam daquela Conferência Nacional de Direitos Humanos, então [...] essas conferências que existem, temáticas, no Brasil, elas são fundamentais pra nós, porque é onde há o diálogo direto com a população. Na conferência de Direitos Humanos, eles apresentaram demandas específicas, por exemplo, com relação a essa área das cooperativas sociais, quando isso foi apresentado aqui, nós aqui da SENAES, **nosso papel aqui é criar mesas de diálogos com essas pessoas, com essas representações e ao mesmo tempo, fazer o diálogo com outros ministérios**, que participam ou que podem apoiar esse tipo de política, e aí quando isso é feito, a gente vai vendo disponibilidades de recursos e nesses diálogos a gente cria ou concede um termo de compromisso. Eu diria que pra gente formar uma política de economia solidária, o básico é você criar um termo de compromisso pra isso, ela é muito dialogada, nada na economia solidária você tira da cabeça minha, da cabeça do Singer unicamente, você tira de diálogos que vem de acúmulos dos movimentos de economia solidária, e nós participamos das plenárias que o fórum brasileiro faz, nós participamos de assembleias que as representações de organizações faz, por exemplo, como a UNISOL, a UNICAFES, enfim, o movimento nacional de catadores (*Policy-maker 2*).

Como se pode depreender da fala do *policy-maker*, a construção em torno da criação do PRONACCOOP Social, um programa de fomento às cooperativas populares, compostas por pessoas em situação de vulnerabilidade social, criado dentro do governo Dilma, foi feita a partir de demandas que foram surgindo nas Conferências Temáticas, especialmente na de Direitos Humanos e que, aos poucos, foram chegando na SENAES. As falas anteriores também indicam um caminho de diálogo constante com a sociedade civil organizada.

Em outra fala, o *policy-maker 2* evidencia o diálogo, também, com as universidades, na construção e aprimoramento do PRONINC, programa de fomento às incubadoras universitárias, criado em 1998. Novamente, as demandas aparecem sendo carregadas para dentro da SENAES através das organizações de economia solidária, neste caso, são organizações de apoio e fomento. Além disso, é interessante destacar, na fala do *policy-maker*, a participação das incubadoras universitárias no processo de elaboração das ações de economia solidária, enquanto instituições que colocam muitas dessas ações em prática (na forma de assessoria formativa, técnica) e que detêm um acúmulo grande não só de experiências, mas também de estudos em torno da temática e que participam das instâncias de construção da economia solidária, com o FBES e o CNES.

No que diz respeito aos processos de monitoramento e avaliação, as falas dos entrevistados possibilitaram identificar que existia nesse momento, também, uma tentativa de envolvimento da sociedade civil, através da constituição de Comitês Gestores, específicos para cada programa, com a participação dos atores da economia solidária, empreendimentos, entidades de apoio e gestores públicos. De acordo com o *policy-maker 2* cada convênio, cada programa da SENAES tem o seu Comitê Gestor, inclusive aqueles firmados com os governos estaduais e municipais. Além disso, as políticas públicas de economia solidária contam com o acompanhamento contínuo do próprio Conselho Nacional de Economia Solidária, que se constitui enquanto um espaço institucional de exercício do controle social.

Verifica-se, portanto, nos discursos empregados pelos *policy-makers*, a predominância da indicação da participação das organizações de economia solidária, no processo de formulação de propostas e de monitoramento das ações, especialmente por meio do Fórum Brasileiro de Economia Solidária, com suas Conferências e o Conselho Nacional de Economia Solidária, apresentados na seção anterior. Como reafirma o *policy-maker 3*: “o espaço, de fato, de elaboração, de

proposição das propostas para a política de economia solidária, vamos dizer, mais amplo, são as conferências nacionais e o conselho nacional de economia solidária”.

Desta forma, é possível concluir que o processo de formulação das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma (2011-2016) assume contornos que nos levam a caracterizá-las como do tipo *bottom-up*, ou seja, consistem em ações cujo ponto de partida para a sua elaboração são as discussões realizadas no âmbito da sociedade civil, através do diálogo com as instituições de interlocução com o Estado, as quais são responsáveis por carregar as demandas das organizações de economia solidária para dentro do aparato governamental. A análise feita a partir da percepção dos *policy-makers* permite dizer que se tratam de políticas formuladas de baixo para cima.

Além disso, o conjunto de demandas pensadas e formuladas no âmbito do FBES, do CNES, das Incubadoras e das demais organizações citadas pode se configurar enquanto uma fonte privilegiada de indicações de prioridades, diretrizes, e metas que orientam a elaboração das ações governamentais. Essa fonte teve como ponto alto a consolidação do 1º Plano Nacional de Economia Solidária, que aglutina todas essas ideias e propostas.

No entanto, o *policy-maker* 1 destaca que, embora as políticas sejam construídas nos espaços de diálogo, existe uma grande dificuldade no que diz respeito à tradução das prioridades e diretrizes em ações concretas, especialmente porque a capacidade da secretaria não é suficiente para dar conta da quantidade de demandas que chegam através dessas organizações, como se percebe na fala a seguir:

[...] as nossas políticas são construídas nas conferências públicas, são as conferências públicas de economia solidária que dão as diretrizes e as definições da nossa política, certo? [...] agora, a tradução daquelas diretrizes, daquelas grandes orientações, [...] como é que você traz isso que é construído com muita energia pela sociedade, pelos movimentos organizados, pelos diversos pensamentos, né? Que chegam nesses espaços, nas plenárias, no fórum, nas conferências e tal, como é que você traduz isso pra dentro do Estado e, pra dentro de um Estado, pra dentro de uma secretaria que é mínima, do ponto de vista da sua capacidade, então é como se você tivesse ali um mar na tua frente e você tivesse só uma canoa pra navegar naquele mar, essa é que é a verdade, né? Você não tem lancha, você tem uma canoazinha. Então, [...] a forma como se traduz isso aqui, se tenta otimizar, é que é a dificuldade maior, né, você pega a demanda, você não vai conseguir atender, pela diversidade e quantidade de propostas e de prioridades que você tem que escolher o que que dá pra fazer, certo? (*Policy-maker* 1).

Juntamente com esse desafio, o *policy-maker 2*, quando questionado sobre quem era responsável pela tomada de decisões, relativas às formulações das políticas públicas de economia solidária e se as organizações de interlocução com o Estado tinham participação nesse processo de decisão, propriamente dito, reconheceu e evidenciou que a SENAES ainda não havia chegado nesse grau de participação e envolvimento das instituições:

[...] só as propostas [são formuladas pelas organizações], hoje, atualmente, as propostas são assim, as últimas decisões, que são aquelas que dizem assim: quanto vai botar, quanto tem de dinheiro, quanto vai destinar de dinheiro [...], essa decisão a população ainda não participa. E nós, aqui da SENAES, ainda participamos pouco no que diz respeito ao governo, do governo já vem determinado [...]. Então, os avanços que já tivemos ainda não dão conta de dizer a última palavra, o dia que vai ser lançado o edital, o tempo que vai lançado o edital, [...] as formas de seleção, os critérios de seleção, como que vai ser feito o acompanhamento, mais detalhado disso, a gente avançou, mas isso aqui na prática, ainda não existe, a gente já avançou em alguns detalhes, não avançamos ainda nesse grande grau, mesmo que você faça a discussão pra conceber a política, você não faz, na vida real, o acompanhamento cotidiano, [...] Isso não se faz ainda [...] não atingimos ainda isso, de ser uma política de fato controlada, totalmente, pelo público que é beneficiado por ela. [...] Alguns canais precisam ainda se encurtar, eu diria que a gente tá no caminho (*Policy-maker 2*).

É importante destacar essa informação, a participação das organizações da sociedade civil se restringe ao momento de elaboração de propostas, de indicação de prioridades e de diretrizes para as ações da SENAES. O processo de tomada de decisão está, no entanto, centrado nos *policy-makers*, através do que ficou instituído como Comitê Gestor, um coletivo, composto pelos diretores dos departamentos, pelos coordenadores de áreas, pelo secretário adjunto, pelo secretário de gabinete, enfim, pelos dirigentes da secretaria, conforme explicitado na seção que discorre sobre o seu funcionamento.

Destaca-se que, a tomada de decisão, nesse caso, se associa de forma mais direta ao estágio da fase subdividida por Harold Thomas (2001 apud HOWLETT, RAMESH & PERL, 2013, p. 124-125), como de formulação, propriamente dita, pois neste momento as propostas serão elaboradas. Além disso, corroboram as definições de Jones (1984 apud Ibidem, p. 123-124) quando aponta como característica geral que a formulação não necessariamente seja feita por apenas um grupo ou um conjunto de atores, podendo haver diferentes grupos produzindo propostas concomitantemente, sejam elas concorrentes ou complementares. É preciso acrescentar, ainda, que algumas das decisões tomadas no âmbito do Comitê

Gestor, já estavam condicionadas pelos acordos feitos nos espaços de interlocução com o Estado.

Ainda, um último apontamento sobre esse processo se faz necessário. Durante o período de coleta de dados, ocasião em que esta pesquisadora esteve em Brasília, foi possível acompanhar a realização da XX Reunião Ordinária do Conselho Nacional de Economia Solidária, ocorrida entre os dias 28 e 29 de abril de 2016. A observação realizada nestes dias permitiu confrontar as informações fornecidas pelos *policy-makers* com a realidade concreta de funcionamento desta instituição participativa.

A observação realizada na ocasião me levou a acreditar que o CNES tem um papel muito mais de referendador das atividades da SENAES do que propriamente se constitua enquanto um espaço amplo de debates e construções. Obviamente, é necessário ponderar esta observação, especialmente pelo contexto político em que a SENAES e o próprio CNES estavam vivenciando, às vésperas de um processo de impedimento do mandato da Presidenta Dilma e que, como já destacado em outros momentos, levou a SENAES a correr contra o tempo, na tentativa de firmar convênios e garantir o repasse de parte dos recursos.

Diante desse cenário, a pauta da reunião, que seria um balanço dos instrumentos das políticas públicas de economia solidária, se alterou e a reunião foi dedicada a discutir a conjuntura política e as perspectivas para a economia solidária nesse contexto. Além disso, foi lançado o Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo. No entanto, a maior parte do tempo da reunião foi destinada à aprovação de resoluções, recomendações e moções, que já haviam sido escritas previamente pela secretaria executiva do Conselho, composta pelos *policy-makers* da SENAES e que foram, sem grandes discussões, aprovadas pelo plenário do Conselho.

Dessa forma, diante da ameaça frente ao desenvolvimento das políticas públicas de economia solidária, é possível observar a mobilização dos *policy-makers*, que agem como atores em defesa dos seus interesses e pela manutenção e continuidade das políticas, mobilizando recursos e utilizando desses espaços para organizar a pressão dos grupos políticos com quem atuam, de modo a criar constrangimentos que impeçam o desmonte da política e perda de reconhecimento no disputado espaço de concorrência dos temas de políticas públicas que o Estado deve agir.

Tais questões reforçam a argumentação teórica do Incrementalismo de Lindblom (1959), pois sugere que os *policy-makers* da SENAES compreendem a política pública como um processo prioritariamente político, sem eliminar completamente o elemento técnico, mas não acreditam na primazia deste. A teoria incremental propaga que os atores que formulam a política têm interesses e valores próprios e por isso influenciam o desenho das políticas.

Dentre os documentos aprovados na reunião do Conselho, destacam-se: uma recomendação para que os governos federal, estaduais e municipais implementassem ações de fomento à economia solidária, em consonância com o 1º Plano Nacional; uma recomendação sobre a necessidade de manutenção e fortalecimento da SENAES; uma recomendação à Frente Parlamentar Mista em Defesa da Economia Solidária e da Economia Criativa, para que a mesma buscasse a aprovação do PL 4.685/2012; entre outros. Como se vê, são documentos importantes do ponto de vista da tentativa de garantia de continuidade das políticas públicas de economia solidária.

O apontamento aqui levantado é tão somente sobre a forma de condução desta reunião, que assumiu muito mais um caráter de referendo às ações da SENAES (compreensíveis tendo em vista o contexto político do momento), mas que, de certa forma, vai de encontro com as informações constantemente enfatizadas pelos *policy-makers*, relativas à participação atuante do CNES e do FBES (representado dentro do conselho). É possível que este caráter tenha sido predominante somente na reunião observada e, por isso, não é passível de generalização. Um estudo mais aprofundado seria necessário para confirmar ou refutar esta observação.

4.7 Contribuições, limites e resistências das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma: avaliação dos *policy-makers*

Para finalizar o capítulo, pretende-se traçar algumas das principais contribuições, limites e resistências das políticas públicas de economia solidária, formuladas durante os governos Dilma (2011-2016), que apareceram durante as entrevistas com os *policy-makers* da SENAES.

Uma das grandes contribuições identificadas pelo *policy-maker 2* é o fato das políticas públicas de economia solidária terem conseguido chegar em todos os

estados brasileiros, na medida em que estão presentes hoje em 2.500 municípios, do total de 5.570, através de convênios diretos com 26 estados. Tal feito implica em uma alta capacidade de mobilização por parte da União, pois cabe lembrar que no país o município tem autonomia para adotar ou não uma política federal. De acordo com o *policy-maker 2*:

[...] somente São Paulo a gente não conseguiu fechar convênios com eles, mas várias prefeituras de São Paulo participam de convênios conosco. Então, nesses programas: finanças solidárias, ações integradas, programa pra catadores e também a exemplo dos nossos, de apoio às incubadoras, isso faz chegar a economia solidária no País todo. Hoje nós temos em torno de, diretamente, 20 mil pessoas atendidas com isso e temos 320 convênios, aplicados de 2008 pra cá, em torno de 340 milhões [de investimentos].

O *Policy-maker 3*, identifica também como uma das grandes contribuições da política pública de economia solidária, dentro do governo Dilma Rousseff, a articulação que se deu em torno do Plano Brasil Sem Miséria, a qual possibilitou uma maior interação com os estados e municípios¹⁵, na experimentação do processo de descentralização e o conceito de integração das ações da economia solidária, entre elas e com outros setores do governo, a partir de uma abordagem de desenvolvimento local. Segundo o *policy-maker 2*: “eu acho que houve um forte aprendizado de que as ações de economia solidária, promovidas pela SENAES, precisam chegar nos territórios, nos segmentos, nas populações, de forma articulada e integrada”. Ainda de acordo com esta entrevista, outro avanço importante foi a articulação da política da economia solidária com a política nacional de resíduos sólidos, a qual possibilitou a consolidação da relação da economia solidária com catadores de material reciclável, através do cooperativismo social.

Ademais, o *policy-maker 1* destaca que, apesar das políticas públicas de economia solidária no Brasil serem resultantes de toda uma trajetória e de a SENAES entrar no governo Dilma já com um acúmulo grande de experiências e informações, foram justamente durante os governos da Presidenta Dilma que essas políticas tiveram seu maior avanço. Segundo o entrevistado, o diálogo da economia solidária com as ações de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria, possibilitou um aumento da capacidade orçamentária e financeira da SENAES e, conseqüentemente, uma ampliação das ações empreendidas pela secretaria.

¹⁵ Embora isto tivesse apresentado dificuldades, “porque os estados e municípios não têm estruturas operacionais para a implementação das políticas de economia solidária” (*Policy-maker 3*).

Com relação aos principais limites das políticas públicas de economia solidária, por outro lado, é o que o *policy-maker* 3 identifica como “imediatismo do Estado”, ou seja, a necessidade de dar respostas imediatas, em tempos curtos. Algo que é inviável para o campo da economia solidária, que requer, justamente pelo contrário, ações de médio e longo prazo:

[...] essa mediação das políticas de economia solidária com uma dinâmica de organização livre, de livre adesão autogestionária, de construção de confiança entre as pessoas, de cooperação, solidariedade, isso leva tempo e há uma perspectiva de resultados imediatos da política, pra inclusive legitimar a política, né? Então, [...] no meu entendimento, [isso] dificulta bastante a gente implementar uma política com maior tranquilidade, com maior força, com maior amplitude.

Além disso, todos os *policy-makers* entrevistados reconhecem que uma das grandes fragilidades das políticas públicas de economia solidária, talvez a maior delas, reside no estabelecimento de um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento da economia solidária, ou seja, na criação de instrumentos que facilitem a formalização e o reconhecimento dos EES, que possam garantir, de fato, o acesso ao conhecimento, à assessoria técnica, aos mercados, ao financiamento, ao crédito, à tributação adequada, etc.

Por fim, com relação às resistências enfrentadas pelas políticas públicas de economia solidária no Brasil, a fala do *policy-maker* 3 indica que o principal elemento de resistência reside no fato da economia solidária ser contrahegemônica:

O propósito da economia solidária, as experiências da economia solidária, o caráter contrahegemônico da economia solidária, ela implica em efetivas resistências, dificuldades de dotar as políticas públicas de economia solidária de institutos e mecanismos adequados para o fortalecimento da economia solidária. Então, eu acho que esse é um tema e, vamos dizer, a ideia do trabalho associado, de uma outra economia, ela é vista muito mais como um campo de experimentação política o que propriamente como uma alternativa real (*Policy-maker* 3).

Aliado a essa perspectiva, o *policy-maker* 1, destaca as resistências decorrentes da relação da SENAES com o Ministério onde estava lotada, o então Ministério do Trabalho e Emprego, que por bastante tempo nutriu certa desconfiança com relação às ações da secretaria, “havia uma leitura de que a política de economia solidária poderia trazer algum risco de precarização” (*Policy-maker* 1). Percepção que se dava em virtude da falta de conhecimento sobre o que era a

economia solidária e que, com o tempo, foi se modificando e possibilitando, inclusive, parcerias com outros setores do Ministério na execução de ações de apoio aos EES.

5 Considerações Finais

O presente estudo teve como objeto de análise as políticas públicas de economia solidária no Brasil, ou seja, as ações governamentais voltadas à criação e à consolidação de empreendimentos econômicos que se organizam a partir dos princípios da autogestão e da solidariedade. Este tipo de política pública foi instituída no governo federal através da criação da SENAES, pela Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, no âmbito do então Ministério do Trabalho e Emprego.

Nesse sentido, buscou-se investigar sobre o processo de formulação das políticas públicas de economia solidária do governo federal, durante os mandatos da Presidenta Dilma Rousseff, ou seja, entre os anos de 2011 e 2016. Foi adotada a metodologia qualitativa, a partir do uso das técnicas de análise documental, observação e entrevistas com roteiro semiestruturado, as quais foram realizadas junto aos *policy-makers* da SENAES, atores considerados pela literatura em análise de políticas públicas como centrais no processo de formulação. Cabe a ressalva de que a análise apresentada durante o texto teve como enfoque a percepção desses *policy-makers*.

O conceito de política pública elaborado por Marta Rodrigues (2013), compreendido, basicamente, como o processo pelo qual os diversos grupos sociais tomam decisões coletivas e condicionam a sociedade, foi o adotado neste trabalho por compreender que ele valoriza e reconhece na política pública um processo coletivo que envolve diferentes atores (com ideias e objetivos diferentes).

Concatenando com a definição de políticas públicas, o modelo de análise adotado foi o Ciclo de Política Pública, que conforme Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 15-16) permite visualizar a política pública como um processo, que contém uma série de estágios inter-relacionados (mas isoláveis para fins de análise) e que permite compreender os diferentes papéis desempenhados pelos atores, instituições e ideias que correspondem a uma política.

Ao focar no estágio de formulação, que se refere ao processo de criação de soluções para os problemas anteriormente identificados como públicos (Ibidem, p. 123), a pesquisa apresenta como objetivo geral analisar o processo de formulação das políticas públicas de economia solidária nos governos de Dilma Rousseff (2011-2016), a partir da percepção dos *policy-makers* envolvidos diretamente com o tema, de modo a compreender como se estabeleceram as prioridades para estas políticas

e qual a dinâmica de tomada de decisão política, ou seja, quem detinha o poder de decidir sobre essas políticas públicas e como essa decisão era tomada. A análise proposta é desenvolvida ao longo do capítulo de análise, capítulo 4.

Como objetivos específicos, esta pesquisa buscou dar conta de identificar (objetivo específico 1) as ações governamentais de apoio e fomento à economia solidária que antecederam aos governos de Dilma Rousseff, como demonstrado nos pontos 3.4 e 3.5 do capítulo 3, com destaque para as ações empreendidas no âmbito do “Programa Economia Solidária em Desenvolvimento”, editado para os PPAs de 2004-2007 e 2008-2011, durante os governos Lula.

A identificação (objetivo específico 2) da estrutura administrativa da SENAES e a explicação sobre a relação entre os departamentos que a constituem, o Departamento de Estudos e Divulgação (DED) e o Departamento de Fomento à Economia Solidária (DFES), com a finalidade de compreender a dinâmica de funcionamento interno da secretaria e buscar pistas sobre o processo decisório, foi desenvolvida ao longo do ponto 4.3 do capítulo 4 e demonstrou que existe uma tentativa de aproximar o fazer cotidiano da SENAES com os princípios da economia solidária, a partir da adoção de dinâmicas mais horizontalizadas para a tomada de decisões internas da secretaria.

A identificação (objetivo específico 3) dos principais atores envolvidos com o processo de formulação das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma e a compreensão do papel desempenhado por esses atores, a partir da percepção dos gestores públicos da SENAES, se deu nos pontos 4.5 e 4.6 do capítulo 4, onde se verificou a forte atuação do Fórum Brasileiro de Economia Solidária e do Conselho Nacional de Economia Solidária, especialmente no que diz respeito à indicação de prioridades e diretrizes para as políticas públicas.

Os instrumentos (objetivo específico 4) utilizados na formulação e promoção das políticas públicas de economia solidária nos governos Dilma podem ser visualizados no ponto 4.4 do capítulo 4, sistematizados a partir do 1º Plano Nacional de Economia Solidária.

As passagens que revelam a forma de monitoramento e avaliação (objetivo específico 5) das políticas públicas de economia solidária, presentes especialmente no ponto 4.6 do capítulo 4, apontam para a constituição de Comitês Gestores para cada programa desenvolvido pelo SENAES e, sobretudo, para a atuação do

Conselho Nacional de Economia Solidária, enquanto órgão institucional responsável pelo controle social dessas ações.

O capítulo 4, para além de dar conta dos objetivos, também procurou verificar as hipóteses desta pesquisa. Deste modo, buscou-se a comprovação da hipótese principal (hipótese 1) de que a formulação das políticas públicas de economia solidária, durante o período analisado, tinha ocorrido de forma coletiva e participativa, envolvendo não só os atores que compõem a Secretaria Nacional de Economia Solidária, como também os atores que compõem as organizações da sociedade civil, tais como o Fórum Brasileiro de Economia Solidária e o Conselho Nacional de Economia Solidária, ainda que estas organizações não tivessem o poder de decisão, elas teriam contribuído com a formulação dessas políticas na medida em que indicavam prioridades e diretrizes, através, por exemplo, das Conferências Nacionais de Economia Solidária e do Plano Nacional de Economia Solidária. Esta hipótese foi testada ao longo do capítulo 4 e se fez, principalmente, por meio das entrevistas concedidas pelos *policy-makers* da SENAES, tendo sido, portanto, comprovada.

Cabe lembrar, que a realização de conferências utilizada pela política pública de Economia Solidária no Brasil permite associar a formulação da política à segunda fase do estágio de formulação de políticas públicas, como subdividido por Harold Thomas (2001 apud HOWLETT, RAMESH & PERL, p. 124-125): o diálogo, momento em que diferentes atores políticos com diferentes perspectivas sobre os problemas e as soluções irão conversar e debater.

Logo, buscou-se a verificação da hipótese secundária (hipótese 2), para a qual o processo decisório que envolveu a formulação, ainda que não tivesse contado com a participação efetiva das organizações de interlocução com o Estado, também não estava concentrado em apenas uma pessoa, ou seja, o Secretário Nacional da Economia Solidária, mas sim tratava-se de um processo conduzido por um grupo de atores políticos e gestores da SENAES, a partir de dinâmicas de organização e formas de tomadas de decisões que se aproximavam dos princípios da horizontalidade. Essa hipótese foi confirmada através dos questionamentos sobre as funções dos departamentos que compõem a SENAES, bem como a relação que existia entre eles no processo de planejamento interno da secretaria. As respostas obtidas pelo *policy-makers* apontaram para a existência de um Comitê Gestor, que

se propôs um espaço de diálogo e deliberação coletiva da secretaria, composto pelos dirigentes e com reuniões regulares.

Destaca-se que a tomada de decisão nesse caso se associa de forma mais direta ao estágio da fase subdividida por Harold Thomas (2001 apud HOWLETT, RAMESH & PERL, 2013, p. 124-125), como de formulação, propriamente dita, pois neste momento as propostas serão efetivamente elaboradas.

Considerando o que foi posto acima, ganha peso o elemento de autoridade, trabalhado pela literatura de *design* da política pública, em particular no modelo NATO (Hood, C. 1986 apud HOWLETT, RAMESH & PERL, p. 127-130), que trata do poder legal de que dispõem os governos. Nesse sentido, aos *policy-makers* da SENAES coube a *regulação de comando e controle*, ou seja, a implementação de regras, padrões, licenças, proibições, leis e ordens executivas tomadas por parte do governo. Ao Conselho Nacional de Economia Solidária, coube o papel de *comitê consultivo*, os quais são formados pelo governo a fim de aconselhá-lo sobre determinados assuntos (Ibidem, p. 133-136).

Ainda, a partir dos contornos já estabelecidos, mais uma hipótese buscou ser verificada, a hipótese 3. Esta versava sobre se as políticas públicas de economia solidária, formuladas durante os governos Dilma, no âmbito do governo federal, caracterizavam-se enquanto políticas públicas do tipo *bottom-up* (de baixo para cima). Esta hipótese complementava a hipótese central levantada inicialmente e sua verificação se fez ao investigar sobre as formas e os atores envolvidos com o processo de formulação. Os principais resultados apontam para a sua comprovação, uma vez que as políticas públicas de economia solidária consistem em ações cujo ponto de partida para a sua elaboração são as discussões realizadas no âmbito da sociedade civil, através do diálogo com as instituições de interlocução com o Estado. A análise feita a partir da percepção dos *policy-makers* permite dizer que se tratam de políticas formuladas de baixo para cima, ou seja, do tipo *bottom-up*.

Enfim, na prática, é possível reforçar as propostas de democratização dos processos políticos, através da intensificação e ampliação dos espaços de diálogos com a sociedade civil, de forma a instituir a efetiva participação dos cidadãos na etapa de formulação das políticas públicas, conforme apontam algumas teorias de políticas públicas.

Ainda, é importante destacar os avanços que as políticas públicas de economia solidária apresentaram durante os governos Dilma Rousseff, a partir da

ampliação da estratégia de ações integradas com outras áreas do governo e da perspectiva de desenvolvimento local, territorial e sustentável. Além disso, as ações anteriormente previstas e empreendidas no âmbito dos governos Lula continuaram no horizonte de atuação da secretaria, caracterizando as políticas públicas de economia solidária no período dos governos Dilma Rousseff, a partir das noções estabelecidas por boa parte da literatura em políticas públicas, como ações incrementais, ou seja, ações que não romperam com aquelas desenvolvidas no período anterior, pelo contrário, deram continuidade e, em alguns momentos, houve a modificação de algumas especificações e a ampliação de estratégias, metas e iniciativas.

Para encerrar, gostaria de ressaltar o enfoque aqui adotado, que se dá a partir da percepção dos *policy-makers* e a decorrente necessidade de aprofundamento dos estudos aqui iniciados, de modo a confrontar estes resultados com a visão das organizações da sociedade civil, sejam estas na forma de empreendimentos econômicos solidários, ou na forma de entidades de apoio e fomento à economia solidária.

Além disso, é possível dar continuidade ao estudo das políticas públicas de economia solidária, a partir do próprio modelo do Ciclo da Política Pública, na medida em que pode focar em outra etapa do processo político, como por exemplo, na implementação das ações. É importante, também, realizar estudos em torno da (des)continuidade destas políticas no âmbito do governo federal.

Referências

ALCÂNTARA, Fernanda Henrique Cupertino. Políticas Públicas municipais e economia solidária. **Interações**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 135-145, jan./jun. 2014.

BERTUCCI, Jonas de Oliveira. **A produção de sentido e a construção social da economia solidária**. 2010. 242p. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

BERTUCCI, Jonas de Oliveira. A política de economia solidária e as diretrizes da CONAES: uma contribuição crítica. In: RAMOS, Lauro (editor). **Boletim do Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**, Brasília, IPEA, n. 43, p. 49-57, 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Economia Solidária. **1º Plano Nacional de Economia Solidária 2015-2019**: Para promover o direito de produzir e viver de forma associativa e sustentável. Brasília: CNES/MTE, 2015a.

BRASIL. Decreto n. 5.063, de 08 de maio de 2004. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Trabalho e Emprego, e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 04 maio 2004.

BRASIL. Decreto n. 5.811, de 21 de junho de 2006. Dispõe sobre a composição, estruturação, competência e funcionamento do Conselho Nacional de Economia Solidária – CNES. **DOU**, Brasília, 22 jun. 2006a.

BRASIL, Decreto n. 7.357, de 17 de novembro de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares - PRONINC, e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 17 nov 2010a.

BRASIL, Decreto n. 7.358, de 17 de novembro de 2010. Institui o Sistema Nacional do Comércio Justo e Solidário - SCJS, cria sua Comissão Gestora Nacional, e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 18 nov 2010b.

BRASIL, Decreto n. 8.163, de 20 de dezembro de 2013. Institui o Programa Nacional de Apoio ao Associativismo e Cooperativismo Social - Pronacoop Social, e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 20 dez 2013a.

BRASIL, Decreto n. 8.894, de 03 de novembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Trabalho, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superior - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. **DOU**, Brasília, 03 nov 2016.

BRASIL. Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **DOU**, Brasília, 29 maio 2003.

BRASIL. Lei n.11.101, de 09 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. **DOU**, Brasília, 09 fev 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Estudo Técnico n. 07/2013. **Monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil e América Latina**: apontamentos conceituais, considerações metodológicas e reflexões sobre as práticas. 2013b..

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**: plano mais Brasil, mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação. Brasília: MP, 2011. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2012/mensagem_presidencial_ppa2.pdf> Acesso em: 23 set 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos estratégicos. **Plano Plurianual 2016-2019**: desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Brasília: MP, 2015b. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>> Acesso em: 23 set 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Fórum Dialoga Brasil Interconselhos. **Agendas Temáticas e Transversais**: Economia Solidária. MP, 2016. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/plano-plurianual/monitoramento-participativo/agendas-transversais>> Acesso em: 23 set 2017.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Avanços e Desafios para as políticas públicas de economia solidária. no governo federal 2003/2010**. 8 anos de economia solidária no governo federal, Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Trabalho. Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Atlas da Economia Solidária no Brasil 2005**. Brasília, 2006b. Disponível em: <http://base.socioeco.org/docs/sies_atlas_parte_1.pdf> Acesso em 30 set 2017

BRASIL. Portaria n. 1.780, de 19 de novembro de 2014. Insitui o Cadastro Nacional de Empreendimentos Econômicos Solidários – CADSOL. **DOU**, Brasília, 20 nov 2014.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. **BIB**, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, pp. 25-52.

CIRIBELLI, Marilda Corrêa. **Projeto de pesquisa**: um instrumental da pesquisa científica. Rio de Janeiro: 7Letras, 2000.

COSTA, Marcelo M. **Formação da agenda governamental**: as políticas públicas de economia solidária no Brasil e na Venezuela. 2008. 131p. Dissertação (Mestrado em Administração), Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências da Informação e Documentação da Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

CRUZ, Antônio Carlos Martins da. **A diferença da igualdade: a dinâmica da Economia Solidária em quatro cidades do Mercosul**. 2006. 325p. Tese (Doutorado em Economia), Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2006.

CRUZ, Antônio Carlos Martins da. **Uma contribuição crítica às políticas públicas de apoio à economia solidária**. Campinas, 2002: arquivo eletrônico. Disponível em <<http://www.ucpel.tche.br/nestic>>.

CUNHA, Gabriela Cavalcanti. **Outras políticas para outras economias: contextos e redes na construção de ações do governo federal voltadas à economia solidária (2003-2010)**. 2012. 472 p. Tese (Doutorado em Sociologia), Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

DIEESE. Departamento Intersectorial de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Observatório Nacional da Economia Solidária e do Cooperativismo**. Disponível em: <<http://ecosol.dieese.org.br>> Acesso em: 23 set 2017.

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise de conteúdo**. Brasília: Líber Livros, 2007.

FRANÇA FILHO, Genauto Caralho. Políticas públicas de economia solidária no Brasil: características, desafios e vocação. In: FRANÇA FILHO, Genauto Caralho et al (Orgs.). **Ação Pública e Economia Solidária: uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2006.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, n. 21, ISSN 01034138, 2000, p. 211-259. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>

GAPI/UNICAMP (2002). **Metodologia de análise de políticas públicas**. Disponível em: <<http://www.oei.es/salactsi/rdagnino1.htm>> Acesso em: 07/04/2015.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LEITE, Maria de Paula. A economia solidária e o trabalho associativo: teorias e práticas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 69, ISSN 18069053, p. 31-51. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v24n69/03.pdf>>

MEDEIROS, Alzira; SCHWENGBER, Ângela; SCHIOCHET, Valmor. (Org.). **Políticas Públicas de Economia Solidária: por um outro desenvolvimento**. Recife: Ed. Universitária UFPE, 2006. ISBN 85-7315-330-X.

MISOCZKY, Maria Ceci. Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas: neutralidade, competição ou engajamento? **Revista Organizações & Sociedade**, v. 8, n. 20, ISSN (Online) 1984-9230 / (Impresso) 1413-585X, 2001.

NAGEM, Fernanda Abreu. **Os caminhos do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento**. 2011. 116p. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural), Universidade Federal de Viçosa, Minas Gerais, 2011.

NATIVIDADE, Elisângela Abreu. **Gestão de Política Pública de Geração de Trabalho e Renda: Uma análise do Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares**. 2011. 211p. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011.

OLIVA, Helbeth. REIS, Tatiana Araújo. MEIRA, Ludmila. Economia Solidária no Governo da Bahia. In: RAMOS, Lauro (editor). **Boletim do Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: IPEA, n. 39, p. 49-56, 2009.

PRAXEDES, Sandra Faé. Políticas Públicas de Economia Solidária: novas práticas, novas metodologias. In: RAMOS, Lauro (editor). **Boletim do Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília: IPEA, n. 39, p. 57-62, 2009.

RODRIGUES, Marta Maria Assumpção. **Políticas Públicas**. 3ª reimpressão. São Paulo: Publifolha, 2013.

ROSA, Eliezer Pedroso. **Políticas Públicas de Economia Solidária no Rio Grande do Sul**. 2013. 148p. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

SENAES. Ministério do Trabalho e Emprego. **Programas e ações**. Disponível em <<http://portal.mte.gov.br/ecosolidaria/programa-economia-solidaria-em-desenvolvimento/>> Acesso em: maio 2015.

SENAES. Ministério do Trabalho. **Programas e ações**. Disponível em <<http://trabalho.gov.br/trabalhador-economia-solidaria/programas-e-acoaes>> Acesso em: junho 2016.

SIES. Sistema de Informações em Economia Solidária. **Atlas Digital da Economia Solidária**. Disponível em <<http://sies.ecosol.org.br/atlas>> Acesso em: 18 maio 2015.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. **Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil: avanços, desafios e perspectivas**. XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais, Salvador, Universidade Federal da Bahia, 2011.

SILVA, Roberto Marinho Alves da. Políticas Públicas de Economia Solidária no Brasil: conquistas de direitos e desafios institucionais. **Revista Mundo do Trabalho Contemporâneo**, São Paulo, v. 1.1, p. 8-34, 2017.

SILVA, Sandro Pereira; NAGEM, Fernanda Abreu. **A economia solidária na agenda das políticas públicas nacionais: uma análise do programa de economia solidária em desenvolvimento**. Brasília: IPEA, 2011.

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

SINGER, Paul. Políticas Públicas da Secretaria Nacional de Economia Solidária no Ministério do Trabalho e Emprego. In: RAMOS, Lauro (editor). **Boletim do Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise. Brasília: IPEA, n. 39, p. 43-48, 2009.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <
<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção da capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 51(1):27-45, jan. - fev. 2017.

STAEVIE, Pedro M. Políticas públicas e economia solidária: considerações e divergências sobre a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária. **Revista Políticas Públicas**. São Luis, v. 13, n. 1, p. 81-88, jan./jun. 2009.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de entrevistas semiestruturado



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
Roteiro de entrevista semiestruturado



PARTE I - Perfil e trajetória do entrevistado

1. Nome:
2. Idade:
3. Formação Acadêmica:
4. Cargo que ocupa na SENAES:
5. Desde quando ocupa o cargo:
6. Você poderia me contar um pouco sobre a sua trajetória, anterior à SENAES, e sobre que o levou a assumir o cargo na SENAES?

PARTE II - Percepção sobre o processo de formulação das políticas públicas de economia solidária no governo federal

A - Relação entre os departamentos da SENAES:

7. O Departamento de Estudos e Divulgação capta informações para a elaboração das políticas públicas de economia solidária através de que meios? (Junto à estrutura do Estado? Junto às organizações da Sociedade Civil? Quais e de que forma?)
8. O Departamento de Estudos e Divulgação participa do processo de elaboração das alternativas de políticas públicas ou apenas realiza o diagnóstico e coleta informações?

9. Como se dá a relação do Departamento de Fomento à Economia Solidária (DFES) com o Departamento de Estudos e Divulgação (DED)? (Existem trocas de informações? As ações pensadas pelo DFES são baseadas nos estudos do DED? Existem reuniões periódicas entre os departamentos?)

B - Políticas públicas criadas nos governos Dilma (2011-2016):

10. Esclarecimento sobre quais políticas foram adotadas durante o governo Dilma, pós 2011. No governo Lula havia somente o programa “Economia Solidária em Desenvolvimento”? Esse programa teve continuidade no governo Dilma, porquê?
11. Houve políticas públicas novas no governo de Dilma Rousseff? (Ou se trata de continuidades? Porquê? Sobre as políticas novas, quem trouxe a demanda? Ou a SENAES buscou essa demanda em alguma organização?
12. Por que decidiram subdividir os programas ou ampliá-los?

C - Atores e processo de formulação/decisão:

13. Com relação às políticas públicas de economia solidária existentes a partir de 2011 (início do governo de Dilma Rousseff), quais os atores envolvidos com a formulação dessas políticas? Quando essas políticas foram formuladas? (No próprio governo Dilma? Já haviam sido formuladas antes?)
14. E como ocorre o processo de criação de programas na SENAES?
15. De onde vêm as alternativas de políticas? Quem participa do momento de elaboração das alternativas? Quem define quais serão as alternativas adotadas? E como define? Como são estabelecidas as metas?
16. Existe alguma forma de interação com a Sociedade Civil? (Como? Através de quais organizações? Existem espaços de diálogo com essas organizações?)

Elas participam do processo de elaboração das propostas de políticas públicas? Ou as propostas são formuladas pela secretaria e somente aprovadas por essas organizações?)

D - Monitoramento e avaliação:

17. Existe uma forma de monitoramento das políticas públicas propostas? Qual?
18. Esse monitoramento possibilitou a reformulação, exclusão ou inclusão de alguma política?

E - Resistência; Interação SENAES-Ministério do Trabalho; e Orçamento:

19. É possível identificar alguma forma de resistência a essas políticas?
20. Qual o grau de interação da SENAES com o Ministério do Trabalho?
21. Como funciona o orçamento da SENAES? (Tem uma previsão de repasse orçamentário do Ministério para a SENAES?)

F - Avaliação do Entrevistado:

22. Por fim, qual a sua avaliação sobre as políticas públicas de economia solidária adotadas no governo de Dilma Rousseff? Quais as contribuições e os limites dessas políticas?

Obrigada,
Carla Rosane da Silva Mota.